

Dictamen nº: **258/17**

Consulta: **Consejero de Políticas Sociales y Familia**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **22.06.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de junio de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Políticas Sociales y Familia, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el “*Proyecto de orden de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se regula el procedimiento de reconocimiento de perros de asistencia y unidades de vinculación, su acreditación e identificación y su registro*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Políticas Sociales y Familia, por escrito de 25 de mayo de 2017, que ha tenido entrada en este órgano el día 29 de mayo de 2017, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión de 22 de junio de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de orden.

El proyecto de orden establece en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid la regulación del procedimiento de reconocimiento de la condición de perro de asistencia, perro de asistencia en formación y perro de asistencia jubilado y, en su caso, de sus unidades de vinculación, así como del procedimiento de suspensión o pérdida de las condiciones de perro de asistencia, perro de asistencia jubilado y de las unidades de vinculación; la regulación de la acreditación e identificación de los perros de asistencia reconocidos y de las unidades de vinculación que, en su caso, conforman usuarios y perros; y la regulación del contenido y funcionamiento del registro de perros de asistencia y de sus unidades de vinculación.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por veinticinco artículos comprendidos en cinco capítulos y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I contiene las disposiciones generales, comprendidas en el artículo 1 que se refiere al objeto de la norma.

El capítulo II contiene el procedimiento de reconocimiento de la condición de perro de asistencia, perro de asistencia en formación y perro de asistencia jubilado y, en su caso, de sus unidades de vinculación. Este capítulo se divide en diez artículos, referidos a:

Artículo 2. Inicio del procedimiento.

Artículo 3. Documentación a presentar en caso de perros de asistencia.

Artículo 4. Documentación a presentar en caso de perros de asistencia en formación.

Artículo 5. Documentación a presentar en caso de perros de asistencia jubilados.

Artículo 6. Subsanación de la documentación.

Artículo 7. Instrucción del procedimiento.

Artículo 8. Resolución del procedimiento.

Artículo 9. Plazo de resolución.

Artículo 10. Recursos contra la resolución.

Artículo 11. Procedimiento simplificado de adecuación de la acreditación de los perros y de las unidades de vinculación a los requisitos establecidos la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia.

El capítulo III incluye los aspectos relativos a la acreditación e identificación de los perros de asistencia, perros de asistencia en formación y perros de asistencia jubilados y de sus unidades de vinculación. Consta de cuatro artículos con el siguiente contenido:

Artículo 12. Carné de identificación de la unidad de vinculación.

Artículo 13. Distintivo identificativo.

Artículo 14. Carné de identificación de los adiestradores, de los educadores de cachorros, o de ambos.

Artículo 15. Pérdida o sustracción del carné de identificación, del distintivo, o de ambos.

El capítulo IV está referido a la suspensión o pérdida de las condiciones de perro de asistencia, perro de asistencia jubilado y de las unidades de vinculación. En él figuran tres artículos referidos a:

Artículo 16. Suspensión de la condición.

Artículo 17. Pérdida de la condición.

Artículo 18. Efectos.

El capítulo V incluye las disposiciones relativas al contenido y funcionamiento del registro de perros de asistencia y unidades de vinculación, en siete artículos, como sigue:

Artículo 19. Órgano competente.

Artículo 20. Naturaleza del registro.

Artículo 21. Actos inscribibles.

Artículo 22. Organización del registro.

Artículo 23. Contenido del registro.

Artículo 24. Procedimiento de inscripción en el registro.

Artículo 25. Procedimiento de baja en el registro.

La disposición final única regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, excepto *“los efectos del procedimiento simplificado previsto en el artículo 11 de esta orden, en lo que respecta al reconocimiento del derecho de acceso al entorno de los educadores, adiestradores y usuarios de perros guía en los términos previstos en la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía al entorno”*, que entrarán en vigor en el plazo de 6 meses desde la citada publicación.

La regulación expuesta se completa con nueve anexos que detallan los siguientes aspectos:

-Anexo I.- Solicitud de reconocimiento de perro de asistencia y unidad de vinculación.

-Anexo II.- Solicitud de reconocimiento de perro de asistencia en formación.

-Anexo III.- Solicitud de reconocimiento de perro de asistencia jubilado.

-Anexo IV.- Declaración responsable de adecuación de la acreditación de perros guía (procedimiento simplificado).

-Anexo V.- Solicitud de duplicado.

-Anexo VI- Solicitud de baja en el registro.

-Anexo VII.- Modelo de declaración de la entidad de adiestramiento.

-Anexo VIII.- Modelo de declaración del propietario para el reconocimiento de perro de asistencia jubilado.

-Anexo IX.- Modelo de carné de identificación de la unidad de vinculación.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de orden en su redacción final y los anteriores borradores del proyecto que se han ido modificando (documentos n^{os} 1, 4, 7, 11, 17, 30, 34 y 41 del expediente administrativo).

2. Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 5 de mayo de 2017, realizada por el director general de Atención a Personas con Discapacidad y las anteriores versiones elaboradas durante la tramitación del procedimiento (documentos n^{os} 8, 15, 31, 35 y 42 del expediente administrativo).

3. Informes de observaciones al proyecto de orden de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de fechas de 8 de septiembre de 2015, 17 de febrero y 22 de noviembre de 2016 e informes de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de fechas 26 de enero, 17 de octubre y 19 de diciembre de 2016, en los que se refleja cómo se acogen las observaciones formuladas (documentos n^{os} 2, 3, 5, 6, 9 y 10 del expediente administrativo).

4. Informe de 21 de octubre de 2016, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento n^º 12 del expediente administrativo), sobre el impacto por razón de género, que señala no apreciar impacto por tratarse de un reglamento de carácter técnico y procedimental.

5. Informe de 24 de octubre de 2016, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento n^º 13 del expediente administrativo) en el que se concluye que no existe impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en el proyecto de orden al no contener disposiciones referidas a la población LGTBI, *“no pueden producirse situaciones de discriminación, respetándose las disposiciones de la normativa autonómica en materia LGTBI (Ley 2/2016, de 29 de marzo y Ley 3/2016, de 22 de julio)”*.

6. Informe de 16 de noviembre de 2016, de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento n^º 14 del expediente administrativo) en el que no se hacen observaciones

al proyecto de orden por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

7. Escrito de 12 de enero de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en el que se aclara que la norma ha de someterse a audiencia e información pública y se publicará a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid integrado en la web madrid.org (documento nº 16 del expediente administrativo).

8. Informe de 16 de enero de 2017, de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, con el que se proporciona información y no se hacen observaciones al proyecto de orden (documento nº 18 del expediente administrativo).

9. Informe de 20 de enero de 2017, de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, con el que se validan los anexos del proyecto de orden y se indica que debe suprimirse una referencia hecha a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por haber sido derogada; y que debería tenerse en cuenta la obligación establecida en el artículo 28.2, párrafo segundo de la Ley 39/2105, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que la Administración recabe electrónicamente la documentación solicitada, no sólo a través de las plataformas de consulta que se encuentren operativas, sino también a través de sus redes corporativas (documento nº 19 del expediente administrativo).

10. Informe de 20 de enero de 2017, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, de observaciones al proyecto de orden (documento nº 20 del expediente administrativo).

11. Resolución de 18 de enero de 2017 del Director General de Atención a personas con Discapacidad, por la que se somete a los trámites de información pública y de audiencia a los interesados el proyecto de orden (documento nº 21 del expediente administrativo).

12. Observaciones presentadas en fechas 30 y 31 de enero y 2 de febrero de 2017, por la Fundación Bocalán del Perro de Ayuda Social, la Asociación de Usuarios y Amigos del Perro Guía de Madrid, y la Fundación ONCE del Perro Guía (bloque de documentos nº 22 del expediente administrativo).

13. Certificado de 2 de marzo de 2017, de aprobación del proyecto de orden por el Pleno del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (documento nº 23 del expediente administrativo).

14. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de Educación, Juventud y Deporte, y de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de orden y de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Sanidad y de Economía, Empleo y Hacienda, de observaciones al proyecto de orden (bloque de documentos nºs 24 a 28 del expediente administrativo).

15. Informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de fecha 10 de febrero de 2017, en el que se refleja cómo se acogen algunas observaciones formuladas en los informes y escritos anteriormente reflejados o los motivos por los que no pueden ser acogidas otras (documento nº 29 del expediente administrativo).

16. Informe de 20 de febrero de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº 32 del expediente administrativo), en el que se

recogen observaciones al proyecto de orden y se considera que en relación con el coste económico para la Comunidad de Madrid del capítulo I del presupuesto, los medios personales necesarios para implementar el proyecto de orden deben dotarse a través de la correspondiente reordenación de efectivos de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, sin tener que acudir a la creación de nuevos puestos de trabajo –como propone la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, y se refleja en la memoria abreviada–; y que los gastos de los capítulos 2 y 6 del presupuesto relacionados en la memoria económica, se realizarán con cargo a los créditos de la sección 19 *“Políticas Sociales y Familia”*. El informe es favorable si la implementación del proyecto de orden se ajusta a lo expuesto sobre la reordenación de efectivos.

17. Informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de fecha 2 de marzo de 2017, en el que se refleja cómo se acogen algunas observaciones formuladas por Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda o los motivos por los que no pueden ser acogidas otras (documento nº 33 del expediente administrativo).

18. Informe de 9 de marzo de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia en relación a la posibilidad de solicitar el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid con carácter urgente, y escrito de contestación de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de fecha 14 de marzo de 2017, que desestima esa posibilidad (documentos nº 36 y 37 del expediente administrativo).

19. Informe de 14 de marzo de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, sobre el proyecto de orden (documento nº 38 del expediente administrativo).

20. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 6 de abril de 2017, de observaciones al proyecto de orden (documento nº 39 del expediente administrativo).
21. Informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de fecha 5 de mayo de 2017, en el que se refleja cómo se acogen las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (documento nº 40 del expediente administrativo).
22. Informe de 10 de mayo de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, sobre el proyecto de orden (documento nº 43 del expediente administrativo).
23. Informe de 24 de mayo de 2017 del consejero de Políticas Sociales y Familia, por el que comunica al Consejo de Gobierno la necesidad de solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de orden (documento nº 44 del expediente administrativo).
24. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 24 de mayo de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a este órgano consultivo sobre el proyecto de orden (documento nº 45 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Políticas Sociales y Familia, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El proyecto de orden pretende aprobarse en ejecución de la disposición final primera de la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia, que habilita a la Consejería competente en materia de servicios sociales para desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en el capítulo II y el procedimiento simplificado mencionado en la disposición transitoria primera de esa Ley, por lo que es un proyecto de reglamento ejecutivo que ha de dictaminar el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ya citado ROFCJA.

Como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, son reglamentos ejecutivos *«aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el*

Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”».

Ello, con independencia de que adopten forma de decreto o de orden a los efectos de la procedencia del dictamen del órgano consultivo correspondiente.

El hecho de que la orden que se somete a dictamen realice un desarrollo parcial de la ley no afecta a su carácter de reglamento ejecutivo, puesto que, conforme ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012): “*se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley*”.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, “*es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso*”.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

1.- El artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece:

“La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”.

Según establece la parte expositiva de la norma proyectada, ésta tiene como título competencial al amparo del cual se dicta la referida competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid.

El proyecto de orden tienen su base legal en la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia (en adelante, Ley 2/2015, de 10 de marzo), que se promulgó en el ejercicio de la precitada competencia exclusiva y tiene por objeto regular el reconocimiento de la condición de perro de asistencia y establecer los derechos y obligaciones de sus usuarios, con los que formarán una unidad de vinculación, de forma que se garantice a las personas con discapacidad el derecho de acceso al entorno en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid cuando vayan acompañadas de perros de asistencia.

A su vez, la Ley 2/2015, de 10 de marzo, refleja en su preámbulo tres normas:

La Constitución Española, cuyos artículos 9.2, 14 y 49, imponen a los poderes públicos la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad y la igualdad del individuo, reconocen el derecho de igualdad, e instan a dichos poderes públicos a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidades física, sensorial e intelectual prestándoles atención especializada y amparándoles especialmente para disfrutar de

los derechos que el título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos.

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, que tiene por objeto, entre otros, la promoción de la accesibilidad universal con la adopción de medidas específicas, que se aplican según su artículo 5, a los espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transportes y bienes y servicios a disposición del público, y demás ámbitos señalados.

Esta norma se dictó al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.^a de la Constitución.

Ya en el ámbito autonómico madrileño, se promulgó la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que, a decir de la Ley 2/2015, de 10 de marzo, contempla entre sus objetivos apoyar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida, lo que conlleva otorgar una especial protección a las personas con discapacidad. También se promulgó la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, y la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía al entorno, derogada por la vigente Ley 2/2015, de 10 de marzo.

Habida cuenta que la norma proyectada tiene por objeto, entre otros, la regulación del procedimiento de reconocimiento, suspensión o pérdida de la condición de perro de asistencia en sus distintas modalidades y su registro, la Comunidad de Madrid debe atenerse también en la regulación que es objeto del proyecto remitido, a lo dispuesto en la Ley 39/2005, de

1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Esa ley, constituirá también el marco de enjuiciamiento del proyecto de orden, a que atenderá esta Comisión Jurídica Asesora.

Todo lo anterior, permite afirmar que el proyecto de orden sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

2.- Procede seguidamente estudiar si concurre habilitación legal en el consejero de Políticas Sociales y Familia para aprobar la orden proyectada.

En lo que se refiere a la competencia para ejecutar la potestad reglamentaria, viene distinguiéndose entre la potestad reglamentaria general y originaria, que en el caso de la Comunidad de Madrid se atribuye a su Consejo de Gobierno, y la potestad reglamentaria derivada, que se otorga a los consejeros en los términos previstos en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983):

“Sin perjuicio de las atribuciones señaladas en el artículo 30, que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, los Consejeros están investidos de las siguientes: d) Ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones”.

En la materia que nos concierne, la disposición final primera de la Ley 2/2015, de 10 de marzo encomendó al Consejo de Gobierno de la

Comunidad de Madrid el dictado de cuantas disposiciones fueran precisas en desarrollo y ejecución de la ley, “*salvo el desarrollo reglamentario de lo previsto en el Capítulo II y del procedimiento simplificado mencionado en la Disposición Transitoria Primera, que corresponderá a la Consejería competente en materia de servicios sociales*”.

El proyecto que se nos remite se sustenta en las competencias establecidas a favor de la Consejería de Políticas Sociales y Familia en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y en los Decretos 72/2015, de 7 de julio del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica. En particular, en la asignada a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad según los artículos 6.1.c) y 9 del citado Decreto 197/2015, con respecto a la elaboración e impulso de propuestas normativas relativas a su ámbito competencial, entre las que se encuentran las actuaciones relativas a la atención a personas con discapacidad.

La indicada disposición final primera, junto con los citados Decretos 25/2015, de 26 de junio, 72/2015, de 7 de julio y 197/2015, de 4 de agosto, y con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, nos permite afirmar la competencia del consejero de Políticas Sociales y Familia para aprobar la orden proyectada.

El rango normativo –“*Orden*”- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.3, segundo párrafo, de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

Al respecto, hay que tener en cuenta que al haberse iniciado el procedimiento con anterioridad al 8 de septiembre de 2015 en que se emite un informe de observaciones al proyecto de orden por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (entonces, “*Asuntos Sociales*”), la regulación que de tal elaboración de reglamentos se hace en la LPAC, no será de aplicación al presente procedimiento conforme previene su disposición transitoria tercera, a cuyo tenor: “*A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*”. También tendremos en cuenta que la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJ) expresa: “*Los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron*”, por lo que acudiremos a la normativa y redacción vigente en aquel momento.

1.-Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del*

correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de orden, de conformidad con lo dispuesto en los mencionados Decretos 25/2015, de 26 de junio, 72/2015, de 7 de julio y 197/2015, de 4 de agosto.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se ha incorporado al procedimiento la versión definitiva emitida el día 5 de mayo de 2017, al final del procedimiento, firmada por el director general de Atención a Personas con Discapacidad, así como las cuatro anteriores elaboradas a medida que se fue tramitando el procedimiento, por lo que se cumple cuanto hemos señalado en numerosos dictámenes (como el 8/17, de 5 de enero o el 96/17, de 2 de marzo), al referir que “*la memoria del análisis de impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva*”.

Se observa que la memoria incorporada es abreviada, y que conforme a lo previsto en el artículo 3.2 del Real Decreto 1083/2009, incorpora la justificación de haberse optado por dicha variante para elaborarla en diversos motivos, entre los que se encuentra que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos a que se refiere el Real Decreto 1083/2009.

La última versión de la memoria que figura en el expediente remitido refleja la base jurídica y el rango del proyecto normativo, si bien se echa en falta la mención expresa de la Ley 1/1983 y decretos que habilitan al consejero para aprobar el proyecto normativo, tal como reflejamos en nuestra consideración de derecho segunda; hace una breve descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta normativa; contempla la oportunidad de la propuesta porque da cumplimiento a un mandato legal, porque se considera necesaria para que las personas con discapacidad puedan acceder al entorno con un perro de asistencia y porque no existe en el ámbito estatal una norma que regule esta materia; también señala la memoria que no afecta a ninguna norma en vigor; se pronuncia sobre el impacto económico y presupuestario al referir, primero, que no tiene incidencia sobre la economía en general ni efectos sobre la competencia; segundo, que desde el punto de vista presupuestario el impacto no es significativo, ya que *“los gastos relativos a la emisión del carné de identificación de la unidad de vinculación, así como del distintivo de identificación oficial del perro de asistencia”* ascienden a 6.800 €, que *“serán imputables al programa 231F”*, y que no tiene gastos del capítulo I ya que se proveerá de medios personales para su cumplimiento *“a través de la correspondiente reordenación de los efectivos existentes, sin crear, por lo tanto, nuevos puestos de trabajo”*, si bien, en la memoria deberá consignarse que los citados gastos del capítulo 2 y 6 se realizarán con cargo a los créditos de la sección 19 *“Políticas Sociales y Familia”* del presupuesto, como señala el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, y tercero, que *“no afecta a la regulación del mercado de bienes o servicios, no va destinada a agentes económicos y no afecta a la competencia”*; y finalmente, también se pronuncia sobre el impacto por razón de género calificándolo como *“nulo”*.

Por tanto, la memoria abreviada incluye los apartados contemplados en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009 y el contenido preciso señalado en la Guía Metodológica para su elaboración a que se refiere la

disposición adicional primera del mismo Real Decreto, aprobada el 11 de diciembre de 2009 por el Consejo de Ministros.

Asimismo, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como dispone el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10.^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La memoria lo considera “*nulo*” ya que el proyecto no contempla medidas específicas en ese ámbito, mientras que el informe de 16 de noviembre de 2016, de la Dirección General de la Familia y el Menor (al que cita en el apartado de informes recabados) no hace observaciones al proyecto de orden por estimarse que “*no tiene impacto*” en la materia, debiendo recogerse así.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, “*en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*”. En relación con este impacto, ya hemos señalado que la memoria lo califica de “*nulo*” por no contemplar el proyecto normativo medidas específicas en función de uno u otro sexo, mientras que el informe emitido por el órgano competente para ello, la Dirección General de la Mujer señala que “*no se aprecia impacto por razón de género por tratarse de un reglamento de carácter técnico y procedimental*”, debiendo también recogerlo así la memoria.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, la memoria refiere que es “*nulo*” ya que no se contemplan medidas específicas relativas a la materia, mientras que el informe emitido por el órgano competente para ello, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, dando cumplimiento a lo ordenado por las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y

Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, concluye que “*no existe impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, por cuanto no conteniendo disposiciones referidas a la población LGTBI [lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales], no pueden producirse situaciones de discriminación, respetándose las disposiciones de la normativa autonómica en materia LGTBI (Ley 2/2016, de 29 de marzo y Ley 3/2016, de 22 de julio)*”. La memoria debe recoger tal conclusión.

La memoria incluye un apartado sobre impacto en materia de unidad de mercado, que califica de positivo “*en los términos definidos en la Ley 20/2013*”, que no se alcanza a comprender, ya que, por una parte, no consta en el expediente ningún informe en relación a ese aspecto, y por otra, no se atisba cuáles son las medidas incorporadas al proyecto de orden que inciden en el libre acceso, ejercicio y expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional, como refleja la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, abundando en ello, como hemos reflejado anteriormente, que uno de los motivos que justifican la elaboración abreviada de la memoria es que el proyecto normativo “*no afecta a la regulación del mercado de bienes o servicios, no va destinada a agentes económicos y no afecta a la competencia*”. La memoria deberá ser corregida en ese aspecto.

Finalmente, la memoria -elaborada por el Director General de Atención a Personas con Discapacidad- refiere que “*el proyecto tiene un enorme impacto en el colectivo de personas con discapacidad usuarias de perros de asistencia, ya que supone un avance fundamental en la accesibilidad, al facilitar a estas personas la realización de las actividades*

de la vida diaria de forma autónoma, favoreciendo su participación social y la consecución de una vida independiente”.

Por otra parte, en la relación de informes evacuados durante la tramitación del proyecto, se incluye expresamente el de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, conforme establece la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017 (como lo hacía la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, prorrogada para el 2017), que da su parecer favorable siempre que el proyecto normativo no suponga un incremento del gasto público, al producirse una reordenación de efectivos de la Consejería afectada e imputarse los gastos de los capítulos 2 y 6 a la partida presupuestaria existente para la misma. Tal extremo ha sido asumido en la memoria del proyecto normativo.

También, por ser exigible conforme al artículo 4g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se incluye en la memoria el informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, sobre nuevos procedimientos administrativos e impresos normalizados, con el que se validan los anexos del proyecto de orden y se hacen diversas observaciones, acogidas por el promotor de la norma.

Sería aconsejable que las observaciones formuladas en el procedimiento, los informes emitidos y la consideración que les concede el órgano promotor del proyecto, se recogieran en la memoria, aun de forma abreviada, con objeto de que estos extremos queden reflejados al igual que se ha hecho con las alegaciones efectuadas por las entidades directamente consultadas.

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, que ha sido emitido en forma de observaciones con fechas 8 de septiembre de 2015, 17 de febrero y 22 de noviembre de 2016, y como informe de legalidad el 14 de marzo y 10 de mayo de 2017, siendo esta último, en el que, tras analizar y exponer la competencia y justificación, el contenido material del texto propuesto y el procedimiento para la elaboración de la norma, se indica que debe ser sometida al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

4.- De acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, “*a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto*”.

De este modo, conforme al artículo 3.1c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, se ha incorporado certificado en el que consta que el Pleno de dicho Consejo aprobó el proyecto normativo. En la memoria deberá consignarse la normativa que ampara la actuación de dicho órgano.

Al ser órganos afectados por la materia, se han solicitado e incorporado, los informes de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado y de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, realizando observaciones sólo esta última, que han sido finalmente solventadas en el proyecto normativo.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios

Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evaucado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 6 de abril de 2017, en el que se formulan diversas observaciones que han sido analizadas por el órgano promotor de la norma y tenidas en cuenta, si bien, salvo la referida a la supresión de la regulación del material de manejo de los perros, no se reflejan estos extremos en la Memoria del análisis de impacto normativo, lo que deberá ser subsanado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, también se ha remitido el proyecto de decreto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, que han evaucado informes en que no formulan observaciones al mismo, salvo las de las Consejerías de Sanidad y de Economía, Empleo y Hacienda. Dichas observaciones han sido tenidas en cuenta en gran medida por el promotor de la norma como refleja su informe de 10 de febrero de 2017, si bien, deberían incluirse tales extremos en la memoria.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el

procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

En el presente caso, además de haberse puesto en conocimiento del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, del que forman parte representantes de Asociaciones, Federaciones de Asociaciones, Fundaciones y otras organizaciones representativas de personas con discapacidad, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales, entre otros, se ha cumplimentado el trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la web institucional de la Comunidad de Madrid, sin que se presentara ninguna alegación, como dice la memoria.

Asimismo, se ha consultado directamente a las ocho entidades conocidas por su relación con la materia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid que se reflejan en la memoria, habiendo presentado alegaciones tres de ellas. Una de las alegaciones es tenida en cuenta en el proyecto de orden y las otras no, por los motivos que se reflejan en la Memoria del análisis de impacto normativo.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de orden, según reza su título, regula el procedimiento de reconocimiento de perros de asistencia y unidades de vinculación, su acreditación e identificación y su registro. Como hemos indicado, el proyecto desarrolla el capítulo II de la Ley 2/2015, de 10 de marzo y el procedimiento simplificado mencionado en la disposición transitoria primera de tal Ley.

A tenor del contenido de la norma proyectada entendemos más adecuado, conforme a la directriz 7 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía), que su título fuera *“Proyecto de orden de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se regula el procedimiento de reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia en sus distintas modalidades y de las unidades de vinculación, su acreditación e identificación y su registro”*.

Al respecto hay que tener en cuenta que, aún con lo prevenido por el artículo 8.6 de la Ley 2/2015, de 10 de marzo, el proyecto de orden desarrolla también el procedimiento de suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia en dos modalidades y las unidades de vinculación, así como el procedimiento de inscripción y baja en el registro, además del contenido y funcionamiento de este último, si bien, conforme a la precitada directriz no es preciso incluir descripciones en el título.

La parte expositiva, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. De esta manera describe su contenido indicando su objeto y finalidad de la norma que es desarrollar los aspectos regulados en el capítulo II de esa Ley 2/2015, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias normativas en cuyo ejercicio se dicta, si bien se echa en falta la mención a la habilitación concreta del consejero de Políticas Sociales y Familia para dictar la norma, que nace, además de la disposición adicional primera de la Ley 27/2015, de 10 de marzo, de los Decretos 25/2015, de 26 de junio, 72/2015, de 7 de julio y 197/2015, de 4 de agosto, y el artículo 41.d) de la Ley 1/1983 a que nos hemos referido en la consideración de derecho segunda de este dictamen, lo que habrá de incluirse en párrafo separado tras el referido a la competencia incluida en el Estatuto de Autonomía.

La parte expositiva del proyecto normativo destaca también los aspectos más relevantes de su tramitación.

Además recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva de la norma proyectada, se aprecia que está integrada por veinticinco artículos comprendidos en cinco capítulos y una disposición final, con arreglo al esquema reflejado en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, que se completan con nueve anexos.

El artículo 1 del proyecto de orden, bajo la rúbrica “*objeto*”, incluye tres apartados que corresponden al desarrollo del capítulo II de la Ley 2/2015, de 10 de marzo. La rúbrica de este artículo, por su contenido, debería ser “*objeto y ámbito de aplicación*”, aun cuando ese ámbito ya viene delimitado por la ley que desarrolla parcialmente.

El procedimiento de reconocimiento de la condición de perro de asistencia, perro de asistencia en formación y perro de asistencia jubilado y de sus unidades de vinculación se contiene en el capítulo II que se divide en diez artículos.

El artículo 2 va referido al inicio del procedimiento y refleja las personas que han de confeccionar la solicitud con sus modelos, documentación y lugar de presentación conforme a las previsiones de la Ley 2/2015, de 10 de marzo y de la LPAC, por lo que ningún reproche jurídico ha de hacerse salvo la mención que el apartado 3 hace a los registros electrónicos de los “*Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid*” para presentar documentos, que habrá de sustituirse por “*Entidades que integran la Administración Local*” como recoge la LPAC, sin que el proyecto de orden pueda restringir la disposición legal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 3 relaciona la documentación a presentar para acreditar el cumplimiento de los requisitos de la citada Ley 2/2015 en caso de solicitarse el reconocimiento de la condición de perro de asistencia y sus exenciones. Al igual que en el artículo anterior, se recogen previsiones de consulta de determinados documentos de oficio por la propia Administración salvo oposición expresa, lo que se encuentra amparado por el artículo 28 de la LPAC. A la necesidad de acompañar esos documentos acreditativos y la expresión en el articulado de los que resulten estrictamente necesarios, se ha referido la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad en informes como el de 5 de mayo de 2017. Ningún reproche jurídico ha de hacerse.

El artículo 4, con esa misma finalidad aún no explicitada, refleja la documentación a presentar en el caso de solicitarse el reconocimiento de la condición de perro de asistencia en formación y sus exenciones, y el artículo 5 refleja la documentación a presentar en caso de que la solicitud sea para el reconocimiento de la condición de perro de asistencia jubilado. Por concurrir los mismos extremos de la consulta de oficio y de la limitación a los estrictamente necesarios, ningún reproche jurídico ha de hacerse.

El artículo 6 se refiere a la subsanación de la solicitud presentada y la documentación anexa, en una forma que se ajusta a las previsiones de los artículos 30.2 y .3 y 68 de la LPAC.

Los artículos 7, 8, 9 y 10 regulan la instrucción y resolución del procedimiento, con su plazo y recursos frente a la resolución. La reducción del plazo de resolución y notificación de la resolución en el caso de las solicitudes de reconocimiento de la condición de perro de asistencia en formación se explica en los informes de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, porque se precisa obtener la

acreditación de forma más temprana para que los perros puedan acceder al entorno lo antes posible y no dificultar el proceso de entrenamiento. En el artículo 9.1 debe sustituirse la expresión “*desde la entrada*” por “*desde la fecha de entrada*”, y con ello, el contenido de todos los preceptos citados se ajustará a las disposiciones de LPAC y no excederá de sus límites.

El artículo 11 contiene el procedimiento simplificado para resolver sobre la adecuación a los requisitos establecidos la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de la acreditación de los perros guía y de las unidades de vinculación a que se refería la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía al entorno (derogada por la citada Ley 2/2015).

Con este artículo se cumple el mandato de la disposición transitoria primera de la repetida Ley 2/2015 y se simplifica el procedimiento con la solicitud de la resolución de adecuación mediante la “*declaración responsable*” a que se refiere el artículo 69 de la LPAC y el acortamiento del plazo de resolución y notificación a diez días hábiles, y su pertinente inscripción en el registro correspondiente en ese mismo plazo desde la resolución. La justificación se ofrece en el informe de la repetida Dirección General de fecha 5 de mayo de 2017, y no colisiona con precepto legal alguno.

El capítulo III incluye los aspectos relativos a la acreditación e identificación de los perros de asistencia y sus unidades de vinculación y de los adiestradores y educadores de cachorros, en cuatro artículos.

El artículo 12 se refiere al carné de identificación de la unidad de vinculación, que está formada por la persona usuaria y el perro de asistencia según el artículo 2.o) de la Ley 2/2015 de 10 de marzo. El artículo 13 al distintivo identificativo que deberá ir colocado en el collar del perro y tendrá la información reseñada en el precepto, y el artículo 14

versa sobre el carné de identificación de los adiestradores y los educadores de cachorros. El artículo 15, recoge la expedición de un duplicado del carné de identificación o distintivo que haya sido perdido o sustraído.

El capítulo IV regula el procedimiento en caso de suspensión o pérdida de las condiciones de perro de asistencia, perro de asistencia jubilado y de las unidades de vinculación, cuya casuística se contiene en el artículo 8 de la Ley 2/2015, de 10 de marzo.

El artículo 16 recoge el procedimiento de la suspensión de la condición de perro de asistencia y el reconocimiento de la unidad de vinculación e indica el órgano competente, la necesidad de tramitar un expediente contradictorio a sustanciar en un plazo máximo de dos meses con audiencia al usuario y propietario del animal por 10 días hábiles y la incorporación de informes y documentos, con notificación final de la resolución adoptada para que se tomen las medidas de subsanación de deficiencias en un plazo máximo de seis meses, en cuyo caso se deja sin efecto la suspensión y se devuelven el carné y el distintivo identificativo.

Para evitar confusiones generadoras de indefensión y adecuarlo a la LPAC, ha de modificarse la redacción del apartado 2 del artículo para que la referencia a la incorporación de informes y documentos sea previa al trámite de audiencia a los interesados.

Esta consideración es esencial.

Asimismo debe sustituirse la referencia genérica a “*las normas*” que se hace en su apartado 5.a) por “*la Ley 2/2015, de 10 de marzo y demás normativa de aplicación*” en respeto al principio de seguridad jurídica.

El artículo 17 incluye el procedimiento para la pérdida de la condición de perro de asistencia y el reconocimiento de la unidad de vinculación, en similares términos a los expuestos, añadiendo la

obligación que tienen los responsables del perro de informar a la Administración de la concurrencia de alguna de las circunstancias legalmente previstas. También aborda la necesidad de resolución administrativa firme que declare a la persona usuaria responsable por maltratos al perro, para declarar la pérdida.

En este punto, reiteramos también la necesidad de modificación del apartado 2 del artículo, para que la referencia a la incorporación de informes y documentos sea previa al trámite de audiencia a los interesados.

Esta consideración es esencial.

El artículo 18 se refiere a los efectos de la resolución adoptada, incluyendo su ejecutividad y recurribilidad, su inscripción en el registro correspondiente en plazo de 10 días hábiles y la obligación del usuario de devolver el carné y el distintivo en el plazo de un mes. No se evidencia contrariedad al ordenamiento jurídico.

Finalmente, el capítulo V incluye las disposiciones relativas al contenido y funcionamiento del registro de perros de asistencia y unidades de vinculación, conforme previene el artículo 9 de la Ley 2/2015 de 10 de marzo.

El artículo 19 señala el órgano competente, el artículo 20 establece la naturaleza declarativa del registro y el artículo 21 indica los actos inscribibles. En este precepto se debe añadir en el final del apartado b) la inscripción de la resolución que deje sin efecto la suspensión adoptada, con la expresión *“así como la resolución que deje sin efecto la suspensión adoptada”* o similar.

El artículo 22 organiza el registro en dos secciones, la de los perros y la de los usuarios vinculados, el artículo 23 detalla los datos que han de

consignarse en el registro y que comprenden los del perro, los del usuario y los de la entidad de adiestramiento.

El artículo 24 dispone la inscripción de las resoluciones de reconocimiento, suspensión o pérdida a que nos hemos referido, dentro del plazo de 10 días hábiles desde su dictado.

El artículo 25 regula el procedimiento de baja en el registro que se puede iniciar de oficio o a instancia de parte por las causas señaladas en el precepto, dispone la obligación de devolver el carné y el distintivo correspondiente y la inscripción de la baja dentro del plazo de 10 días desde la presentación de la solicitud o el dictado de la resolución.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene una disposición final única que regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, excepto *“los efectos del procedimiento simplificado previsto en el artículo 11 de esta orden, en lo que respecta al reconocimiento del derecho de acceso al entorno de los educadores, adiestradores y usuarios de perros guía en los términos previstos en la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía al entorno”*, que entrarán en vigor en el plazo de 6 meses desde la citada publicación. A esta disposición nos referiremos en el análisis de las cuestiones formales.

La regulación expuesta se completa con nueve anexos que detallan los aspectos que hemos indicado en el antecedente de hecho segundo de este dictamen. Los anexos se adecúan al contenido del articulado y han sido adaptados al mismo según el informe de 5 de mayo de 2017 de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, y previamente fueron validados por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que, como hemos indicado, resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de las que se han ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

La primera -relativa al primer párrafo de la parte expositiva- es que, si bien en relación con el uso de las mayúsculas en los textos normativos, el Apéndice V de las Directrices de técnica normativa prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible, de acuerdo con la directriz 80, la primera cita de una disposición, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva debe realizarse completa, lo que incluye su nombre según las directrices 73 y 74, por lo que habrán de respetarse las mayúsculas que se contienen en el mismo.

En el segundo párrafo, primera línea, donde dice “*capítulo II de la Ley*”, debe decir “*capítulo II de esa ley*”, conforme a la directriz 80 y Apéndice V, apartado a)1º de las Directrices de técnica normativa.

En el tercer párrafo, primera línea, donde dice “*en la Ley se establecen*”, debe decir “*la citada Ley establece*”, para evitar formas de pasivo y guardar correlación con el contenido del resto del párrafo según las directrices 101 y 102 y conforme a la directriz 80 y Apéndice V, apartado a)1º de las repetidas directrices. Con base en ellas, donde dice “*aspectos que se procede a desarrollar en esta norma*” debe decir “*aspectos que desarrolla esta norma*”, en la última línea.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, en el artículo 1, la referencia que se hace en el apartado a) a “*las condiciones*” debe hacerse a “*la condición*”, donde dice “*suspensión o pérdida*” debe decir “*suspensión y pérdida*”, y debe añadirse la expresión “*y de las unidades de vinculación*” tras la referencia a los dos procedimientos, para ajustarse a las previsiones de la Ley 2/2015, de 10 de marzo y a la directriz 102.

Por otra parte, en el apartado c) debe ponerse en minúsculas la expresión “*Perros de Asistencia*” cuando se denomina el registro, de conformidad con la restricción de mayúsculas del Apéndice V a) de las referidas directrices, y por ajustarse a la denominación oficial contenida en el artículo 9 de la Ley 2/2015, de 10 de marzo. Esta misma observación debe cumplirse en la referencia a las representaciones diplomáticas y oficinas consulares del artículo 2.2, y en la referencia al indicado registro en los artículos 11.5, 12.1.c), 13.2.c), 18.1., 19 y 25.3.

En el artículo 2.4. deben quitarse los paréntesis de la denominación www.madrid.org, y cuando se refleja la Ley 39/2015, debe añadirse “*de 1 de octubre*” y suprimir su nombre, conforme a la directriz 80 sobre la primera cita y posteriores de una norma. La misma supresión del nombre ha de hacerse a las referencias a las leyes que se hacen los artículos 3.1.g), 4.1.g) y 5.1.c).

En el artículo 3.1.d), ha de eliminarse la expresión “*y/*”, conforme a la directriz 102, pues no es precisa la conjunción copulativa al haber introducido la disyuntiva como requisito de aportación documental. Esta misma observación se realiza en cuanto al artículo 4.e).

En el artículo 4.3., tercera línea, donde dice “*apartado primero de este artículo*”, debe suprimirse la mención “*de este artículo*”, conforme al principio de economía de citas de la directriz 69. Igual observación hacemos respecto del apartado 4, en el que, además, deberán suprimirse las tres últimas líneas, desde donde dice “*según el modelo...*”, añadiendo

“en el modelo y en los términos señalados en el párrafo anterior”, para evitar reiteraciones innecesarias conforme a la directriz 101.

En el artículo 5.1.c) debe sustituirse *“dichas condiciones”* por *“esas condiciones”* conforme a la directriz 101.

En el artículo 6 primer párrafo debe sustituirse *“la solicitud presentada y la documentación”* por *“la solicitud presentada o la documentación”*, al ser procedente la conjunción disyuntiva según el ulterior tenor del párrafo conforme a la directriz 102.

La misma directriz exige cambiar en el artículo 7, la expresión *“las solicitudes”* por *“la solicitud”*, que es el objeto del procedimiento.

En el título del artículo 14, ha de eliminarse la expresión *“/o”* y anteponer el artículo *“los”* a la palabra *“educadores”*, conforme a la directriz 102, pues no es precisa la conjunción disyuntiva para entender que existen dos figuras definidas en el artículo 2 de la Ley 2/2015 de 10 de marzo. Esta misma observación se realiza en cuanto al primer párrafo del artículo, en que, además, se antepondrá la expresión *“de los”* a la palabra *“educadores”* de la última línea. Por otra parte, en el apartado a) se suprimirá la expresión *“y/”*, se antepondrá la contracción *“del”* a la palabra *“educador”*, y se añadirá tras la última palabra: *“, o de ambas figuras si coinciden en una persona”*. Esta última observación se hace también respecto del apartado c).

En el título del artículo 15 hay que suprimir la expresión *“y/”*, lo mismo que en la segunda línea del precepto, porque la solicitud y expedición del duplicado procederá cuando se produzca uno u otro evento, y en la cuarta línea se sustituirá la conjunción *“o”* por la *“y”*, todo ello conforme a la directriz 102. Por otra parte, en la quinta línea se suprimirá la expresión *“de esta orden”* conforme a la regla de economía de citas de la directriz 69.

En el título del capítulo IV y del artículo 16, debe cambiarse la expresión “*las condiciones*” por “*la condición*”, conforme a la directriz 102, ya que con tal expresión, el proyecto de orden, igual que la ley de la que trae causa, alude a una categoría o estatus jurídico y no a una serie de requisitos o condicionantes.

En el artículo 16.5.a) debe cambiarse la expresión “*higiénico-sanitarias*” por “*higiénicas y sanitarias*”, pues son las establecidas en la Ley 2/2015, de 10 de marzo, y resulta procedente conforme a la directriz 102 de las Directrices de técnica normativa.

En el artículo 21.a) se suprimirá la expresión “*de esta orden*” conforme a la regla de economía de citas de la directriz 69.

La última observación que hacemos, es que en la disposición final única, se suprimirá la expresión “*de esta orden*”, de su tercera línea, conforme a la regla de economía de citas de la directriz 69. Asimismo la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se pondrá entre comillas según la directriz 43. Finalmente, debe suprimirse completamente la mención “*,en lo que respecta al reconocimiento ... de perros guía al entorno*”, por una parte, porque no es correcta la cita de una ley derogada para amparar efectos de una norma actual (sin desconocer que en régimen transitorio, lo prevé la Ley 2/2015, de 10 de marzo, en su disposición transitoria primera), y por otra, porque la justificación para diferir los efectos del procedimiento simplificado que ahora se regula al transcurso de seis meses desde la publicación del proyecto de orden, no debe hacerse en el propio contenido normativo sino en la memoria que se acompaña al mismo en su tramitación. Esta última observación deberá tenerse en cuenta e incluirse oportuna justificación en la memoria.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen carácter esencial, el proyecto de orden puede someterse al consejero de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 22 de junio de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 258/17

Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales y Familia

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid