



García Fonseca, María A. (1 de 2)
Secretario
Fecha Firm: 30/07/2018
HASH: 4c78d22dc77b06c1100cab05c414a2

Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Aguilar de Campoo (Palencia) el día 25 de julio de 2018, ha examinado el *anteproyecto de ley de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 5 de julio de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia en la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 313/2018, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El anteproyecto.

Amilivia González, Membro (2 de 2)
Presidente
Fecha Firm: 30/07/2018
HASH: b52280c9e3b55854690960f77967e

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018





El anteproyecto de ley sometido a dictamen, fechado el 2 de julio de 2018, tiene por objetivo prioritario el garantizar el derecho de acceso al entorno social de las personas usuarias de cualquier perro que pueda ser calificado como perro de asistencia, en atención a su función de apoyo a la autonomía personal en el ámbito de Castilla y León.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, 31 artículos, estructurado en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

El capítulo I establece unas "Disposiciones generales", dirigidas a determinar el objeto de la ley, su régimen jurídico, definiciones más significativas, las actividades encuadradas dentro del servicio de promoción de la autonomía personal, la clasificación de los perros de asistencia, las entidades de adiestramiento y las entidades colaboradoras y la capacitación profesional del adiestrador o adiestradora (artículos 1 a 7).

El capítulo II, "Derechos y obligaciones", recoge los derechos referidos al acceso al entorno, límites y las obligaciones de las personas usuarias, propietarias, adiestradoras y educadoras de perros de asistencia y de perros en formación para la asistencia (artículos 8 a 16).

El capítulo III, "Reconocimiento y extinción de la unidad de vinculación formada por la persona usuaria y su perro de asistencia", regula dicho reconocimiento, la identificación del perro en formación para la asistencia, el fichero de unidades de vinculación, su identificación y distintivo, las condiciones higiénico-sanitarias de estos últimos y la extinción y efectos de la unidad de vinculación (artículos 17 a 23).

Por su parte, el capítulo IV, "Régimen sancionador", contiene preceptos dedicados a las sanciones, los sujetos

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018
Cód. Validación: GGUC57MDSK6F23NY3X5287L5T3 | Verificación: <http://portalconsorcioayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 28

responsables, la clasificación de infracciones, las sanciones y su graduación, el procedimiento, órgano competente para sancionar y la prescripción tanto de infracciones como de sanciones (artículos 18 a 31).

La disposición adicional primera regula el reconocimiento como unidades de vinculación de los perros guía existentes a la entrada en vigor de la ley; la segunda establece el régimen de los perros de asistencia procedentes de un ámbito distinto al de la Comunidad de Castilla y León y la tercera prevé que las referencias a perros guía en otras disposiciones deberán entenderse realizadas a perros de asistencia a los efectos de lo señalado en la presente ley.

La disposición transitoria contiene un mandato de adaptación a los postulados de la nueva ley dirigido a las personas usuarias o propietarias de otros perros de asistencia a la entrada en vigor de esta.

La disposición derogatoria establece la derogación expresa del artículo 28 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras de Castilla y León, así como de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la ley.

La disposición final primera faculta a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones necesarias en desarrollo, aplicación y cumplimiento de esta ley; la segunda prevé los supuestos en que la Junta o el Gobierno de Castilla y León podrán extender el derecho de acceso; la tercera faculta al Gobierno de Castilla y León para actualizar los importes de las sanciones pecuniarias; la cuarta establece un plazo de dos años para la adaptación de la normativa y ordenanzas al contenido de la presente ley y la disposición final quinta determina la entrada en vigor de la ley a los seis meses desde su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Segundo.- El expediente remitido.

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Verificador: GG3XJ7MDSK6P3H7Y3X5Z9T15TG | Verificador: <http://consejoconsultivocastilla.yleon.es/electronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPública Gedeón | Página 3 de 28



En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Informe previo a su tramitación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

- Primer borrador de anteproyecto de ley de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia en la Comunidad de Castilla y León, de 13 de marzo de 2018.

- Documentación relativa al trámite de consulta pública previa a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas y el de participación ciudadana, efectuados ambos a través de la web corporativa de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto", sin que consten alegaciones.

- Escrito de remisión del borrador del anteproyecto de ley a las demás Consejerías y observaciones realizadas por las Consejerías de Economía y Hacienda y de la Presidencia.

- Informe favorable de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, de 14 de marzo de 2018.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 19 de marzo de 2018.

- Segundo borrador del anteproyecto de ley y su Memoria correspondiente, de 3 de abril de 2018.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 18 de mayo de 2018.

- Tercer borrador del anteproyecto de ley, de 25 de mayo de 2018.

- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el anteproyecto de ley, de 18 de junio de 2018.

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018
DICTAMEN
Cód. Validación: GGX357MDSK6P3HY2X5297L5TG | Verificación: <http://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 4 de 28



- Anteproyecto de ley y Memoria de 3 y 2 de julio de 2018, respectivamente, sometido a dictamen por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de 3 de julio de 2018.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, tras la nueva redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

CONSEJO
CONSULTIVO
DICTAMEN
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Verificador: CG2335TMDSKG93HY3X529TL5TG | Verificador: <http://normas.consejocastillayleon.es/electronicas/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma es@tribuna Gestión | Págin 6 de 23



Por otro lado, debe tenerse en cuenta –a pesar de no estar citada en el texto del anteproyecto, pero sí durante su tramitación– que parte de los artículos relativos a la elaboración de disposiciones normativas contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, han sido declarados contrarios al orden constitucional de competencias por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo 2018, recurso 3628/2016.

Conforme a lo señalado, consta que el anteproyecto ha sido elaborado inicialmente en la Consejería competente por razón de la materia, y su redacción ha estado precedida de estudios e informes, así como por el trámite de consulta previa a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. Se acompaña de una Memoria que contiene el marco normativo al que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, junto con un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación.

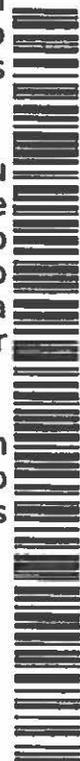
El artículo 75.4 de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Validación: 00335TMDSK5F34Y33529TL5TG | Verificación: <http://comunicacionsestivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 6 de 28



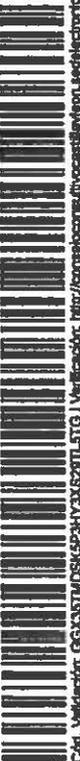
personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

En el ámbito autonómico el artículo 2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN
DICTAMEN
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018

Codi. Validador: GG335TMD8K934HY23G5297L5TG | Verificador: <http://consorciocomunicacioncastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 28



Conforme al artículo 4.1.a) del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, "(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras".

En este caso, la Memoria se refiere a la necesidad y oportunidad del proyecto, con alusión al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, transparencia, seguridad jurídica, eficiencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; al contenido del proyecto, en el que efectúa el análisis jurídico y de adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, así como la descripción de la tramitación realizada y el análisis de los impactos presupuestario, de género, en la discapacidad, infancia, adolescencia y en familias numerosas. Sin embargo, no se incluye en la Memoria alusión alguna al análisis de la contribución del proyecto de decreto a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, exigido en el Anexo II (primer objetivo, letra a) del Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León (aunque razonablemente puede estimarse que tal contribución sea nula, debe aludirse a ella en la Memoria pues así lo exige el citado Acuerdo).

Por lo demás, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha sometido al conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, con carácter previo al inicio de su tramitación, según lo dispuesto en el artículo 5.1 c) del Decreto 51/2015, de 30 de julio, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

- Se ha abierto un trámite de información previa y de información pública.

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías.

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018





- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Figura el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5ª.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido informe por el Consejo Económico y Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Consta también el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...).

»b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. (...).

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018





»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)".

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el anteproyecto de ley se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

No obstante, cabe señalar que hubiera sido deseable que se incorporasen al expediente los trabajos preparatorios y el acuerdo celebrado por el grupo de trabajo constituido por Cermi CYL, la Fundación Once y el conjunto de Consejerías que, tal y como se indica en la Memoria, han participado en la elaboración del anteproyecto de ley.

3ª.- Marco normativo y rango de la norma proyectada.

La Constitución Española impone a los poderes públicos el realizar una política de "prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos" (artículo 49).

Por su parte, el artículo 14 proclama la igualdad de todos los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Finalmente, el artículo 9.2 impone la obligación a los poderes públicos de "promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo aquellos obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 8.2, confirma esta misma obligación en el ámbito de la Comunidad.

La adopción de medidas tendentes al logro de estos objetivos a todo grupo de personas con independencia de que cuenten con

**CONSEJO
CONSULTIVO**

Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Dictamen firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | P.ágina 10 de 28



alguna discapacidad que permitan un alto grado de autonomía personal ha venido Impuesta tanto desde el plano internacional, de la Unión Europea, como de disposiciones normativas internas del Estado.

Así, la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con discapacidad -Nueva York, 13 de diciembre de 2006-, ratificada por España y en vigor dese el 3 de mayo de 2008 -BOE de 21 de abril de 2008-, impone la obligación de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente. En su artículo 9 encomienda a los Estados Parte asegurar la accesibilidad al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, instando, en su artículo 20, que se adopten medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible y, entre ellas, la de facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad.

En ámbito europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, -Estrasburgo, 12 de diciembre de 2007-, consagra el derecho a la integración de las personas con discapacidad, reconociendo y respetando el derecho a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad (artículo 26).

Por lo que se refiere al ámbito nacional, a partir de la habilitación conferida por disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se promulgó 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, refundiéndose así la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Verificador: GGX35TMDSKSP3H303291L5TG | Verificador: <http://mipr.consejocastillacastilla.es/verificador-electronico>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 11 de 28



oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por lo que respecta a la Comunidad la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León establece dentro de sus prestaciones los servicios de promoción de la autonomía personal, que, tal y como señala la exposición de motivos de la norma proyectada, "una de cuyas modalidades es el servicio de promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional. Dicha modalidad recoge, entre otras actuaciones, los programas de asesoramiento y entrenamiento en el uso de productos y tecnologías de apoyo, donde se pueden incluir formas de asistencia animal, según lo dispuesto en el artículo 20 de la Convención de la ONU, sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, así como el entrenamiento para la integración familiar, comunitaria y social".

Junto a ello, cabe citar la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 56 preceptúa que las Administraciones Públicas promoverán la utilización de animales de asistencia para facilitar la movilidad y autonomía de las personas con discapacidad que requieran este tipo de apoyo, garantizando que se permita su libre acceso, en la forma que se establezca reglamentariamente, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, transportes y demás espacios de uso público sin que ello conlleve gasto adicional alguno, y la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, cuyo objetivo prioritario declarado es hacer posible el normal desenvolvimiento de las personas y su integración real en la sociedad, estableciendo para ello en su artículo 28, ahora derogado, la posibilidad de acceder acompañadas por perro guía -a partir de la nueva ley se utiliza el concepto más amplio de perro de asistencia-, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, transportes y demás espacios de uso público a todas las personas con discapacidad visual u otras que por su discapacidad física o psíquica así lo hiciera preciso.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cad. Validador: 093357MDSK9F3HY23S2TLL5TG | Verificador: <http://portal.consejoayudasocialyveon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Castilla y León | Página 12 de 28

El anteproyecto de ley sometido a dictamen sigue la senda iniciada por una mayoría de Comunidades Autónomas de regular mediante norma de rango legal, con disposiciones de corte similar, el acceso al entorno de las personas usuarias de perros de asistencia. Así, y sin ánimo de exhaustividad, la Comunidad Valenciana aprobó la Ley 12/2003, de 10 de abril, sobre Perros de Asistencia para Personas con Discapacidades; el País Vasco la Ley 10/2007, de 29 de junio, de Perros de Asistencia para la Atención de Personas con Discapacidad; Cataluña a través de la Ley 19/2009, de 26 de noviembre, de Acceso al Entorno de las Personas Acompañadas de Perros de Asistencia; la Comunidad Foral de Navarra a través de la Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad Acompañada de Perros; la Región de Murcia por medio de la Ley 4/2015, de 3 de marzo, de Perros de Asistencia para Personas con Discapacidad; Madrid con la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad con Perros de Asistencia; la Comunidad Canaria a través de la Ley 3/2017, de 26 de abril, de perros de asistencia para personas con discapacidad; Cantabria por medio de la Ley 6/2017, de 5 de julio, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia y La Rioja, en la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Exposición de Motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las “Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León”, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Verificación: G32357MDSK3P3H3Y3D3E3R1L5TG | Verificación: <http://n3p://consejoconsultivocastillayleon.es/elelectronica/eu>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 28



General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

De acuerdo con el referido documento, lo primero que debe señalarse es que la parte expositiva en los anteproyectos de ley se denominará "exposición de motivos", por lo que deberá corregirse la titulación de "preámbulo" (I.4).

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Validador: GGX36TMDSK9F3JHY3CSZ9TLL5TG | Verificador: <http://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 14 de 28



Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido, explicando las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

Puede afirmarse que el contenido de la parte expositiva de la norma cumple, de manera holgada, los requisitos señalados. Es más, en algunos aspectos quizá en exceso, con reproducción prácticamente literal de preceptos con cuya mención o indicación de su contenido sería suficiente y reduciría en extensión la amplia exposición de motivos (por ejemplo, artículo 14 o 9.2 de la Constitución).

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Artículo 4.- Promoción de la Autonomía Personal.

El precepto prevé que determinadas actuaciones se encuadren dentro del Servicio de Promoción de la Autonomía Personal recogido en el artículo 19 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Dicho precepto regula las prestaciones esenciales, por lo que ello debería indicarse en el precepto que se comenta.

De otro lado, y dado el rango normativo de este anteproyecto, debería valorarse la oportunidad de modificar el precepto de la citada Ley 16/2010, de 20 de diciembre, con el objeto de incluir estas prestaciones en su artículo 19 y evitar la dispersión normativa de un precepto de especial importancia.

Capítulo II.- Derechos y obligaciones.

Las declaraciones terminantes que se efectúan a lo largo del capítulo en relación con los derechos de las personas usuarias de perros de asistencia pueden generar dudas y/o conflictos competenciales sobre su alcance, que lógicamente deben quedar circunscritos a aquellos ámbitos en los que la Comunidad Autónoma tiene competencias en la materia.

**CONSEJO
CONSULTIVO**
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



C64. Verificador: G3X35TM DSK6P2HY3ZS29T L5TG | Verificador: http://consejoconsultivo.castillaoleon.es/verificador/ Documentación firmada electrónicamente desde la plataforma e-Administración | Página 10 de 28



Por ello se propone, en aras de dotar de claridad al conjunto de derechos que se reconocen, bien el incluir una cláusula genérica en este sentido para todo el capítulo, bien en cada uno de los derechos que se regulan. Así, como ejemplo de esta segunda opción, el artículo 11 proyectado, relativo al "Ejercicio del derecho de acceso en los transportes públicos y privados", claramente inspirado en el artículo 8 de la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja, contiene, en su apartado 6 una previsión en este sentido: "El ejercicio de los anteriores derechos se entenderá aplicable dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y se entenderán incluidos los transportes de viajeros sujetos a régimen de concesión o de autorización de cualquier administración pública de La Rioja".

Artículo 17.- Reconocimiento de la unidad de vinculación formada por la persona usuaria y su perro de asistencia.

Gran parte del procedimiento está ausente de regulación (tramitación, efectos del silencio, etc.) por lo que habrá que entender que se realiza una remisión genérica a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

La letra a) del apartado 2 establece, entre la documentación a presentar por la persona que solicita el reconocimiento de la unidad de vinculación, la que "(...) se encuentre en alguna de las situaciones a las que se refiere el artículo 5 de la presente [L]ey", cuando en puridad el artículo 5 regula la clasificación de los perros de asistencia.

Artículo 21.- Condiciones higiénico-sanitarias de los perros de asistencia.

Entre las condiciones que debe cumplir el perro de asistencia se encuentra la de recibir los tratamientos profilácticos (vacunaciones) recomendados para la especie y proceder con la periodicidad adecuada a la realización de tratamientos contra endo y ectoparásitos. De nuevo, en aras de la seguridad jurídica debería especificarse qué debe entenderse por vacunaciones recomendadas (obligatorias o no) y por quién deben ser señaladas.

CONSEJO
CONSEJO
CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Verificación: GOX35TMDSK45F3H3X5Z8TL5G | Verificación: <http://consejosconsultivoscastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 18 de 28



Capítulo IV.- Régimen sancionador.

Parte de los artículos del presente capítulo reproducen, de manera no literal en ocasiones, preceptos de la normativa básica contemplada en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Dicha práctica, usualmente es censurada por parte de este Consejo -por todos Dictamen 228/2018, de 18 de junio-, por los peligros que ello comporta.

Tal y como señala el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, esta reproducción es válida si no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta última, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); e, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Validador: GGX35TMDSK9PqjHY3GSG29FL5TG | Verificador: <http://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma enPública Cesóna | Páginas 17 de 28



supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado y, sin embargo, se mantiene vigente el que lo reproducía.

En Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico".

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, el Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones que, en aquellos casos en que pueda considerarse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de ésta.

Asimismo sería conveniente un examen exhaustivo de las infracciones que se tipifican en la nueva ley, tanto en orden a su concreción, su adecuada graduación, así como por la posible superposición con otros regímenes sancionadores, con el objeto de respetar escrupulosamente los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad personal (o culpabilidad) y proporcionalidad exigidos por las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre.

Así, una adecuada tipificación de aquellas conductas reprobables aseguraría la claridad de la norma en una de las materias que, por su finalidad, más pueden motivar la presentación de recursos y reclamaciones tanto en sede administrativa como judicial. A pesar de lo positivo de todo tipo de medidas que se adopten que permitan reducir el fraude o el abuso en la materia regulada por la ley, lo que sí se observa es una excesiva indeterminación que puede originar problemas interpretativos y de aplicación, máxime si se tiene en cuenta que acarrear la apertura de un procedimiento y, en su

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



CAJ. Validación: GGX357MDSKSP24-Y2M529TL5TG | Verificación: <http://consejocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | P.Ágna 18 de 28



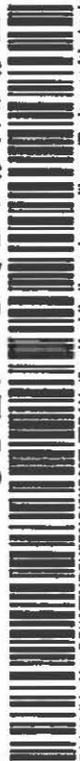
caso, la imposición de la correspondiente sanción. Puesto que la tipificación del ilícito administrativo que exige la garantía material en el ordenamiento administrativo sancionador se encuentra integrada, entre otros elementos, por la concreción de las obligaciones y prohibiciones cuyo incumplimiento producirá la infracción, se considera imprescindible revisar la redacción de los artículos con el fin de precisar el contenido de las infracciones.

A título de ejemplo puede señalarse que el artículo 26.2.c) califica como infracción leve el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 15.1 (con excepción de las letras b) -condición higiénico sanitarias- y f) -póliza de seguro-, cuyo incumplimiento califica como grave. Entre esas obligaciones de los usuarios, la letra a) del artículo 15.1 establece el cumplir con la normativa en materia de sanidad de animales de compañía.

Pues bien, las letras g) y h) del artículo 28.3 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía, tipifican como infracción grave el no mantener a los animales en buena condición higiénica sanitaria (letra g) o el no realizar las vacunaciones y los tratamientos veterinarios obligatorios, paliativos, preventivos o curativos esenciales que pudieran precisar los animales (letra h), lo que exigiría una cierta coordinación.

Se señalan así los evidentes peligros de que se infrinja el principio de "*non bis in idem*". Tal y como ya puso de manifiesto este Órgano Consultivo en el Dictamen 602/2006, de 6 de julio, este principio literalmente significa "nunca dos veces por lo mismo" (STC 2/1981) y "tiene lugar técnicamente cuando se produce un doble castigo de un mismo sujeto o se le somete a un doble procedimiento punitivo (STC 2/2003), y cuya vulneración requiere que exista una dualidad de sanciones (administrativas ambas o penales y administrativas) por idénticos sujetos, hechos y fundamento". La finalidad es evitar una reacción punitiva desproporcionada, que haga quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente (SSTC 154/1990 o 177/1999).

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018





Artículo 24.- Infracciones.

La redacción del artículo podría ser mejorada, en especial su apartado 1, con el objeto de evitar dudas interpretativas. En puridad, y de acuerdo con el principio de tipicidad, no constituyen infracciones administrativas las acciones u omisiones que vulneren derechos reconocidos o incumplan obligaciones impuestas por la presente ley, sino aquellas acciones u omisiones que, además de lo anterior, sean tipificados como infracción.

Artículo 26.- Clasificación de las infracciones.

Dada la especialidad y rigurosidad con que debe regularse la materia sancionadora y, en concreto en el artículo que se comenta, debe realizarse un especial esfuerzo en concretar la tipificación de las infracciones, tratando de huir de conceptos -jurídicos o no- indeterminados. El precepto, de clara inspiración en leyes de otras Comunidades Autónomas, hereda gran parte de las objeciones que, en relación con este precepto, se han efectuado por los diferentes órganos informantes de aquellas.

El apartado 2.a) del precepto tipifica como infracción leve la exigencia de forma arbitraria o irrazonada de la presentación de la documentación acreditativa de la unidad de vinculación. Es quizá éste uno de los ejemplos más evidentes de la advertencia efectuada en el párrafo anterior, pues la exigencia de "forma arbitraria o irrazonada" son conceptos de diferente apreciación y, por ello, puede generar dificultades y/o conflictos en su aplicación.

En este sentido, el Dictamen 484/2015, de 28 de diciembre, del Consejo Consultivo de Canarias, ante un precepto de redacción similar, expone y sugiere lo siguiente: "Se dispone como infracción leve la "exigencia indiscriminada y arbitraria de la presentación en la documentación", lo que quizás resulta de difícil delimitación, pues lo que resultaría infracción sería la petición discriminatoria de la misma, si por indiscriminada entendemos aleatoria. Por otra parte, la petición arbitraria de la misma es de difícil deslinde de la petición pura. Quizás el supuesto al que se puede reconducir el hecho típico es la petición

Dictamen Consejo
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018
Cód. Validación: GG3X57MDSK4F28Y3V3S29TL3TG | Verificación: <http://consejocorras@vocacion.castilla-y-leon.es/sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 20 de 28



determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, lo cual no concurre en este caso. Debe tenerse en cuenta que, aunque esta norma regula el deporte, lo hace desde ámbitos muy variados (fomento, instalaciones, innovación, competición, disciplina...).

»La Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2009, de 23 de marzo, declaró la nulidad del artículo 69.3.c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, precisamente un artículo similar: "Son infracciones leves todas las acciones u omisiones no tipificadas como infracciones graves o muy graves en el presente título y que sean contrarias a las normas y reglamentos aplicables a los espectáculos deportivos".

»El precepto fue declarado inconstitucional porque constituía una norma sancionadora abierta y en blanco, lo cual era contrario al principio de legalidad garantizado por el artículo 25.1 de la Constitución, tal y como ya se había hecho constar para normas similares en varias otras sentencias (por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre).

»De este modo, el artículo 69.3.c) de la Ley del Deporte, que no contenía ni siquiera una descripción básica de conducta alguna y se limitaba a remitirse a las prescripciones reglamentarias no incluidas en los apartados anteriores como graves o muy graves, vulneraba la garantía material de legalidad y tipicidad sancionadora, pues no permitía conocer a los destinatarios de la norma qué otros comportamientos podrían pasar a ser objeto de sanción a través de la regulación reglamentaria, lo que resultaba frontalmente contrario a la reserva de ley del mencionado artículo 25.1 CE.

»Con anterioridad, el Tribunal Constitucional de forma reiterada (por todas las Sentencias 42/1987 y 133/1999, entre otras) ya había indicado que el artículo 25.1 reserva a la ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, en tanto que al reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley. De este modo, en materia de tipificación de infracciones, el artículo 25.1 de la Constitución prohíbe la remisión de la Ley al

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Verificación: CGX35TMDSK4P2JHY20X525T5L5TG | Verificación: <http://consejoconsultivo.castillayleon.es/sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 22 de 28

reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia ley (entre otras, Sentencias 42/1987, 341/1993 y 116/1999).

»Este principio no excluye la colaboración reglamentaria en la tipificación de las infracciones y atribución de las sanciones, lo que pretende evitar son que las remisiones se conviertan en una regulación independiente y no subordinada a la ley. Es decir, la ley debe plasmar la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponderle, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por aquélla”.

Por ello, el precepto analizado también puede ser considerado una norma sancionadora abierta y en blanco, porque no determina las infracciones a sancionar, sino que deja al arbitrio de la autoridad sancionadora decidir qué conductas tendrán encaje en dicho precepto como infracciones leves y, además, porque se remite a normas inespecíficas a desarrollar.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

De especial trascendencia son también las tipificaciones como infracción grave la comisión de tres infracciones leves en el periodo de un año, cuando así hayan sido declaradas por resolución administrativa firme -artículo 26.3 g)-, y de muy grave la comisión de tres infracciones graves, en el periodo de un año, cuando así haya sido declarado por resolución administrativa firme -artículo 26.4 f)-. A ello cabría añadir que el artículo 27.4 contempla también tanto la reincidencia, cuando se cometa en el plazo de un año más de una infracción de la misma naturaleza, declarada por resolución administrativa firme y la reiteración, cuando se dicten tres resoluciones firmes por la comisión de infracciones de naturaleza diferente dentro del período de dos años.

Este Consejo considera que tal como está redactado el precepto estudiado se vulneraría también el principio *non bis in idem*,

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018





Íntimamente vinculado a los principios de legalidad y de tipicidad de las infracciones.

Interpretando literalmente el precepto, quien hubiera sido sancionado administrativamente en el período de un año por la comisión de tres faltas leves o graves, cometería automáticamente una tercera, que sería grave o muy grave. De este modo los hechos constitutivos de las tres faltas leves (o graves) serían sancionados dos veces, una en tal concepto y otra como infracción muy grave, subsumidas en el tipo descrito por el referido precepto.

Podría pensarse que la falta muy grave que se ha querido tipificar en el artículo que venimos examinando es el hecho de cometer una tercera falta grave en un período de un año; o más bien, cometer esa tercera falta grave cuando dentro de ese año se hubiese sido sancionado mediante resolución firme en vía administrativa por la comisión de otras dos faltas graves. Pero esto no es lo que dice el precepto comentado; el sentido expuesto resulta de una labor interpretativa cuya compatibilidad con el principio de tipicidad suscita serios reparos.

Resulta obligado hacer referencia a la doctrina constitucional al respecto, y en concreto a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 2005, en la que se afirma que es inconstitucional sancionar una falta muy grave como consecuencia de haber cometido otras tres faltas graves, ya que supone castigar dos veces un mismo hecho sin que la segunda sanción tuviera como fundamento la protección de un interés jurídico diferente. Manifiesta expresamente:

“Según una reiterada jurisprudencia constitucional, que tiene sus orígenes en nuestra STC 2/1981, de 30 de marzo (RTC 1981, 2), el principio *non bis in idem* tiene su anclaje constitucional en el art. 25.1 CE (RCL 1978, 2836), en la medida en que este precepto constitucionaliza el principio de legalidad en materia sancionatoria en su doble vertiente material (principio de tipicidad) y formal (principio de reserva de Ley).

»(...). Una vez constatada en el asunto ahora enjuiciado la identidad fáctica entre la falta disciplinaria muy grave y las graves,

Dictamen Consejo
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018
Cód. Validador: G03X357MDSK4P3HY3X5Z87L5TG | Verificador: <http://consejocomunes.uclvcastillayleon.es/validador/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 24 de 28



debemos determinar, a continuación, si las mismas responden a un mismo fundamento o si, por el contrario, persiguen la protección de bienes o intereses jurídicos diferentes. Y es que la doble identidad de sujeto y de hechos apreciada en el precepto cuestionado en el presente proceso constitucional no supone, por sí sola, la vulneración del principio *non bis in idem*. En efecto, nos encontramos ante un tipo sancionador destinado a castigar a determinados sujetos, (...). Ahora bien, hemos exigido que la doble sanción tuviese un fundamento diferente, esto es, que cada uno de los castigos impuestos a título principal estuviesen orientados a la protección de intereses o bienes jurídicos diversos, dignos de protección cada uno de ellos en el sentir del legislador o del poder reglamentario (previa cobertura legal suficiente) y tipificados en la correspondiente norma legal o reglamentaria (respetuosa con el principio de reserva de ley). O, expresado en los términos de la STC 234/1991, de 10 de diciembre (RTC 1991, 234), no basta «simplemente con la dualidad de normas para entender justificada la imposición de una doble sanción al mismo sujeto por los mismos hechos, pues si así fuera, el principio *non bis in idem* no tendría más alcance que el que el legislador (o en su caso el Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria) quisieran darle. Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado» (FJ 2).

»(...) En definitiva, el art. 27.3 j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo (RCL 1986, 788), de fuerzas y cuerpos de seguridad, al tipificar como falta disciplinaria muy grave el «[H]aber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año», resulta contrario a la garantía que representa el principio *non bis in idem* en su vertiente material o sustantiva, en la medida en que mediante dicho precepto se posibilita la duplicidad en el castigo a un determinado sujeto mediante la imposición de una doble sanción disciplinaria por la realización de unos mismos hechos, teniendo dichas sanciones un mismo fundamento. Y, dado que para la imposición de la sanción por la infracción muy grave tipificada en el

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018





precepto cuestionado es necesario seguir un nuevo procedimiento disciplinario distinto a los cumplimentados para la imposición de cada una de las tres (o más) sanciones por la comisión de las tres (o más) faltas graves que integran el tipo cuestionado, existiendo entre ellas, tal y como ya hemos visto, una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, la aplicación de dicho precepto implicaría también una lesión del principio *non bis in idem*, pero esta vez desde la perspectiva formal, procesal o, si se quiere más correctamente, procedimental”.

A la vista de la doctrina expuesta, este Consejo considera que no son ajustados a derecho estos preceptos del anteproyecto, pues tal y como están redactados serían contrarios al principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 25 de la Constitución y en el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En igual sentido se ha pronunciado este Consejo entre otros, en los dictámenes 683/2004, de 2 de diciembre, y 696/2006, de 3 de agosto.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 29.- Órgano competente.

En este precepto se perfila un esquema poco claro respecto del reparto competencial. Debe no obstante tenerse en cuenta las exigencias del artículo 63.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ya citada, según el cual la fases instructora y sancionadora deben encomendarse a órganos diferentes. De acuerdo con tal previsión, este artículo podría indicar el órgano competente para la instrucción del procedimiento, teniendo en cuenta que el órgano que imponga la sanción no podrá instruir aquél.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Esta disposición prevé la entrada en vigor de la ley en el plazo de seis meses desde su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



C64. Validador: GGX35TMD5KGF2H-Y3X5Z3TJL5T1G | Verificador: http://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 26 de 28



La redacción del precepto genera dudas sobre la eficacia y entrada en vigor de sus diferentes preceptos. Así, por un lado la disposición final cuarta ordena que, en el plazo de dos años, la Comunidad Autónoma y las entidades locales deben adoptar su normativa a las disposiciones de la ley. Por otro, la disposición fue objeto de modificación a partir de las observaciones realizadas por los Servicios Jurídicos, señalándose en la Memoria que, a pesar de la *vacatio legis* establecida se modifican también los artículos 6 y 20 a los efectos de que se permita la inmediata aplicación de la ley desde la fecha de su entrada en vigor.

De esta manera, en aras de dotar a la norma de seguridad jurídica, si se prevé la inmediata aplicación de algunos de sus preceptos, así debería establecerse de modo expreso.

5ª.- Consideraciones sobre la calidad normativa.

Se considera necesario realizar una revisión íntegra del texto a fin de corregir redacciones defectuosas -artículos 3.f), 17.2 b),...- o reiterativas (la expresión "la presente ley" es utilizada de manera constante y, en ocasiones, en el mismo precepto, en un número de veces excesivo que debería ser sustituido), algunos errores de puntuación y/o tipográficos, y la utilización uniforme de las mayúsculas (ad. ex. 'presente Ley/ley" de la disposición transitoria y disposición final primera) siguiéndose en todo caso, y como más arriba se apuntó, Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

CONSEJO
Fecha: 30/07/2018

CONSEJO
Número: 2018-0120

CONSEJO
DICTAMEN

CONSEJO
DICTAMEN

CONSEJO
DICTAMEN

CONSEJO
DICTAMEN



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 26, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León” y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia en la Comunidad de Castilla y León.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2018-0120 Fecha: 30/07/2018



Cód. Validador: GGX35TMDSK6F3HY3XS28TL5G | Verificación: <http://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 28 de 28