



## SR. CONSEJERO DE SALUD

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 2 de diciembre de 2014, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 174/2014, relativa al **anteproyecto de Ley sobre adicciones (Ref.: DNCG\_LEY\_7098/2013\_08)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Calonge Crespo.

### **PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

### **VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

### **VOCALES:**

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M<sup>a</sup> Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D<sup>a</sup> Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Gorka Erlantz Zorrozuza Aierbe.

D. Imanol Zubizarreta Arteché.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

### **SECRETARIO:**

D. Jesús M<sup>a</sup> Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N° 189/2014

### ANTECEDENTES

1. Por Orden de 23 de octubre de 2014, del Consejero de Salud (con registro de entrada del mismo día), se somete a consulta de la Comisión el anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento.
2. Además de la orden de remisión del Consejero y del texto del anteproyecto, el expediente consta de:
  - a) Orden de 17 de septiembre de 2013 del Consejero de Salud, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del proyecto de Ley sobre adicciones.
  - b) Primer borrador del proyecto.



- c) Orden de 12 de junio de 2014, del Consejero de Salud, de aprobación previa del proyecto de Ley sobre adicciones, en la que se incluye el texto de la norma en bilingüe.
- d) Resolución de 12 de junio de 2014, de la Directora de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud sometiendo a información pública el proyecto y publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de 17 de junio siguiente.
- e) Exposición pública en el tablón de la sede electrónica del Gobierno Vasco (Euskadi.net) desde el 18 de junio hasta el 10 de julio de 2014.
- f) Oficios de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales remitiendo copia del anteproyecto de Ley sobre adicciones a las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa; EUDEL; Osalan; Dirección de Asistencia Sanitaria y Asesora Jurídica de Osakidetza, Agencia Vasca de Protección de Datos a los colegios oficiales de Médicos, de Farmacéuticos y de Enfermería de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, a los Colegios Profesionales de trabajadores sociales, de educadores sociales y de doctores y licenciados en filosofía y letras, al Consejo de Médicos del País Vasco, Consejo Vasco de la Abogacía, Asociación vasca de Periodistas, CONFEBASK; a la Asociación alavesa de jugadores en rehabilitación; Asociación de ayuda a ludópatas de Bizkaia, Federación de Hostelería del País Vasco, Asociación de hostelería de Gipuzkoa, Asociación de salones de juego de Euskadi, Federación vasca de empresarios del juego, Bingos asociados de Euskadi, Asociación Nacional del cigarrillo electrónico, Osatzen- Sociedad vasca de medicina en familia, Asociación de padres y madres de Euskal Herria EHIHE, UFEPa unión de federaciones de asociaciones de padres y madres de enseñanza libre de Euskadi, INNOBASQUE, Fundación Eguia-Careaga, Consejo Social de la UPV-EHU, Dirección General de EITB, Radio Televisión Española, Audiencia Provincial de Álava, Fiscalía Especial Antidroga, ETORKINTZA, AGIPAD, GIZAKIA, AI LAKET, Comisión Antisida de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, Asociación de Consumidores de Cannabis (EUSFAC) y Sociedad Vasconavarra de Prevención del Tabaquismo.
- g) Memoria justificativa del anteproyecto de ley, de 24 de junio de 2014.
- h) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística, de 8 de julio de 2014.
- i) Informe de la Dirección de Asistencia Sanitaria de Osakidetza, de 17 de julio de 2014.
- j) Alegaciones de diversas fechas de las diputaciones forales de Álava, Bizkaia, y de Gipuzkoa, y de EUDEL, de 9 de septiembre.



- k) Alegaciones de fechas diversas efectuadas por el Consejo de Médicos del País Vasco, Colegio de Médicos de Bizkaia, Colegio de Enfermería de Bizkaia, UGT, CCOO, CONFEBASK, Basquegame; Asociación Española de Empresarios del Tabaco (ADELTA); Asociación de Salones de Juego de Euskadi; Federación Española de Bebidas Espirituosas, Asociación de Empresarios de Hostelería de Gipuzkoa, Federación Vasca de Empresarios del Juego, Etorkintza, Instituto Deusto de Drogodependencias, Federación Vasca de Cannabis (EUSFAC) y de las asociaciones de empresarios de estaciones de servicio del País Vasco.
- l) Informe de la Secretaria Técnica de la Fiscalía General del Estado, de 29 de julio de 2014.
- m) Informes del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, de 11 de julio de 2014; del Departamento de Seguridad, de 24 de julio de 2014, y del Departamento de Administración Pública y Justicia, de 5 de septiembre de 2014; así como de OSALAN y de la Agencia Vasca de Protección de Datos.
- n) Informe de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, de 14 de julio de 2014.
- o) Informe de la Dirección de Salud Pública y Adicciones relativo a las cargas administrativas e incidencia económica del anteproyecto, de 30 de julio de 2014.
- p) Informe provisional sobre la evaluación previa del impacto en función del género, de 12 de agosto de 2014.
- q) Acta de la reunión del Consejo de Sanidad de Euskadi celebrada el 3 de septiembre de 2014
- r) Informe de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Euskadi, de 11 de septiembre de 2014.
- s) Memora económica relativa al anteproyecto, de 12 de septiembre de 2014.
- t) Tercera versión del anteproyecto de ley, de 12 de septiembre de 2014.
- u) Acta del Consejo Vasco de Espectáculos Públicos de 19 de septiembre de 2014
- v) Memoria sobre las alegaciones y sugerencias planteadas, de 19 de septiembre de 2014.
- w) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de 29 de septiembre de 2014
- x) Dictamen 10/14 del Consejo Económico y Social (CES), de 3 de octubre de 2014.



- y) Informe favorable de la Comisión Consultiva de Consumo, de 7 de octubre de 2014.
- z) Informe de la Oficina de Control Económico de fecha 16 de octubre de 2014
- aa) Memora económica complementaria de 21 de octubre de 2014
- bb) Memoria complementaria del procedimiento de elaboración del anteproyecto, de 23 de octubre de 2014.
- cc) Acuerdo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) relativo a la ponencia sobre el proyecto de ley de adicciones, de 14 de noviembre de 2014.

## **CONSIDERACIONES**

### **I INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN**

- 3. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1. a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de ley”, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

### **II DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

- 4. El texto sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, noventa y ocho artículos distribuidos en ocho títulos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y dos disposiciones finales.
- 5. La parte expositiva describe los motivos que impulsan la nueva normativa, que se centran en realizar un abordaje multidisciplinar e integral de las adicciones, haciendo especial énfasis en la educación para la salud en todos los ámbitos y áreas que tiene incidencia en la misma. Se trata de dar amparo jurídico a las medidas que los poderes públicos deben adoptar en cada momento y situación ante este fenómeno, especialmente en defensa de las personas menores de edad y de los colectivos socialmente más vulnerables.
- 6. El texto contempla medidas para las adicciones a sustancias, donde se incluyen las denominadas drogas institucionalizadas (algunas de consumo muy arraigado en nuestro entorno como el alcohol o el tabaco, y otras en las que se encontrarían los derivados del cannabis, otros opiáceos, los psicoestimulantes, los alucinógenos, los medicamentos psicótrópos, los derivados anfetamínicos y otras sustancias sintéticas y procedentes de la fabricación química). También incluye, como novedad, las adicciones



sin sustancia o adicciones comportamentales y, por la posible incidencia que los nuevos comportamientos puedan generar, añade los factores de riesgo precursores de las dos anteriores, así como las conductas excesivas susceptibles de general adicciones comportamentales.

7. La norma viene a sustituir a la legislación que sobre drogodependencias está vigente en nuestra Comunidad desde el año 1988. Fue la Ley 15/1988, de 11 de noviembre, dictada en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía otorgaba a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), la legislación que de manera pionera puso las bases para llevar a cabo las políticas de prevención, asistencia y reinserción teniendo un contenido altamente pedagógico.
8. Posteriormente, la Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias (LPAID), incorporó a su articulado las directrices contenidas en el Acuerdo de 30 de junio de 1994 de la Comisión sobre las Drogodependencias del Parlamento Vasco. Este texto legal, aun con sus contenidos novedosos y cambios estructurales, mantuvo el carácter pedagógico, presente desde sus orígenes en la legislación en materia de drogodependencias de la CAPV, y reforzó la estrategia comunitaria caracterizada por la globalización, la normalización, la planificación y la participación.
9. La LPAID fue modificada en dos ocasiones para introducir cambios puntuales. Así, la primera modificación fue mediante la Ley 1/1999, de 18 de mayo, que modificó dos artículos relativos a la composición de la Comisión Interdepartamental y a la composición del Consejo Asesor de Drogodependencias. Por su parte, la segunda modificación se realizó a través de la Ley 7/2004, de 30 de septiembre, que convirtió en quinquenal el Plan de Drogodependencias, que hasta este momento tenía una duración trienal.
10. Más recientemente se produjo un cambio de mayor calado mediante la Ley 1/2011, de 3 de febrero, que reformó la LPAID en lo referente a las cuestiones relacionadas con el tabaco, para adaptarlas a las exigencias planteadas en el ámbito de la protección de la salud pública por la Organización Mundial de la Salud, la Unión Europea y la legislación básica del Estado.
11. La exposición de motivos deja asimismo constancia de la normativa que inspira la iniciativa. En el proceso de redacción se han tenido en cuenta las referencias internacionales, muy especialmente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Unión Europea, como la Estrategia de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga 2013-2020, y el Plan de Acción Europeo para reducir el Uso Perjudicial del Alcohol 2012-2020 de la Organización Mundial de la Salud de la Región Europea, así como la reciente Directiva 2014/40/UE relativa a la aproximación de las disposiciones



legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE.

12. A continuación aborda la exposición del contenido más destacable de la parte dispositiva.
13. El título preliminar, “Disposiciones Generales”, agrupa los artículos 1 al 7.
14. El artículo 1, dedicado al objeto y ámbito de la ley, plasma que su pretensión es regular las medidas y acciones a desarrollar en el ámbito de las adicciones, en las áreas de la promoción de la salud, prevención, reducción de la oferta, asistencia, inclusión social, formación e investigación y organización institucional. Todo ello dirigido a proteger a terceras personas de perjuicios que pueden causarse por el consumo de sustancias o por las adicciones comportamentales, con una consideración especial de la infancia y la juventud.
15. El artículo 2 delimita el ámbito material, que incluye las adicciones a sustancias, las comportamentales, así como otro tipo de factores de riesgo, conductas excesiva o incluso los consumos problemáticos. Detallan posteriormente el contenido y significado de dichos términos.
16. El artículo 3 recoge los principios rectores de las actuaciones en materia de adicciones en la CAPV.
17. El artículo 4 se dedica a describir los fundamentos básicos del modelo de prevención y actuación a las adicciones en la CAPV.
18. Por su parte, el artículo 5 contempla el derecho de las personas con consumos o comportamientos aditivos en sus múltiples manifestaciones a no ser discriminados por su condición, gozando de los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos en el acceso a los servicios de salud o socio sanitarios.
19. El artículo 6 se dedica a definir los diferentes conceptos que se contempla en la norma.
20. El artículo 7 describe los objetivos generales de la norma centrados en el área socio sanitaria, preventiva, educativa y de protección de las personas.
21. El título primero, dedicado a la promoción de la salud y a la prevención de las adicciones, incluye los artículo 8 a 22 distribuidos en dos capítulos diferenciados.
22. El artículo 8 define el enfoque de salud pública en la materia, centrado en los dos ámbitos de promoción y prevención que define el título.



23. El artículo 9 aborda una de las estrategias básicas del enfoque de salud pública, cual es la educación para la salud.
24. Dentro del capítulo dedicado a la promoción de la salud, el artículo 10 concreta el tipo de acciones que se contemplan en este ámbito. El artículo 11 establece los objetivos que se pretenden conseguir, y el artículo 12, por su parte, describe las políticas, programas y actuaciones a desarrollar y la consideración de los destinatarios de las mismas.
25. El capítulo segundo aborda la prevención de las adicciones. En su artículo 13 contempla el tipo de medidas preventivas orientadas a la sensibilización e información de la población a adoptar por las administraciones públicas vascas, así como sus instrumentos de actuación, ámbitos prioritarios y personas especialmente protegibles. El artículo 14 detalla los objetivos que se pretenden conseguir en esta materia. Los siguientes artículos abordan las medidas de prevención en diferentes ámbitos; así el artículo 15 contempla el ámbito familiar; el 16, el comunitario; el 17, educativo; el 18, el laboral cuyas medidas específicas son contempladas en el artículo 20; el artículo 21, el ámbito de los medios de comunicación social; el 22, el ámbito del deporte, el ocio y el tiempo libre; y finalmente el artículo 23, el ámbito del medio ambiente y urbanístico.
26. El título segundo aborda la reducción de la oferta a través de 28 artículos distribuidos en cuatro capítulos.
27. El artículo 25 contempla los criterios de actuación policial en relación con el tráfico ilícito de drogas, otras sustancias, así como criterios de actuación en el juego.
28. El artículo 26 establece que será el órgano competente en materia de adicciones el encargado de actuar para evitar la publicidad ilícita.
29. El capítulo primero de este título, dedicado a las limitaciones a la publicidad, promoción, suministro, venta y consumos de bebidas alcohólicas, se subdivide a su vez en tres secciones.
30. Dentro de la sección 1ª el artículo 27 establece las limitaciones relativas a la publicidad; el artículo 28 se refiere a las particularidades de la promoción del consumo; el artículo 29 establece determinadas prohibiciones en la publicidad exterior e interior; por su parte, el artículo 30 concreta las prohibiciones relativas a la publicidad en los medios de comunicación; y el artículo 31 se refiere al resto de formas de publicidad prohibidas.
31. La sección 2ª incluye las limitaciones al suministro y venta de las bebidas alcohólicas. Así, el artículo 32 detalla la prohibición con carácter general de que las personas menores de edad puedan vender o suministrar bebidas y, a continuación, se establece una prohibición general de venta a las mismas, junto con la prohibición de venta a



determinadas personas en razón de su profesión u oficio. También recoge los diferentes lugares objeto de prohibición. Destaca la instauración, con carácter general, de la limitación de venta y suministro en la franja horaria de las 22:00 a las 7:00 horas del día siguiente, salvo en los locales de consumo inmediato. Finalmente, el artículo establece la obligación de advertir de dichas restricciones mediante carteles informativos. El artículo 33 limita la entrada y permanencia de menores de 16 años en establecimientos públicos que sirvan bebida alcohólicas si no van acompañados de persona mayor responsable, hecho que deberá ser objeto de anuncio en lugar visible del local.

32. La sección 3ª, dedicada a las limitaciones del consumo de bebidas alcohólicas, dedica el artículo 34 a establecer la prohibición general de consumo a los menores de 18 años, así como a determinadas personas en virtud de su actividad laboral (sanitarios, conductores, fuerzas y cuerpos de seguridad, etc.)
33. El capítulo segundo aborda, en sus tres secciones, las limitaciones a la publicidad, promoción, suministro, venta y consumo de tabaco. La sección 1ª regula las prohibiciones en el ámbito de la publicidad y promoción de su consumo. El artículo 35 detalla las excepciones a la prohibición de toda publicidad, circunscritas a publicaciones destinadas a profesionales y aquellas otras ínsitas en publicaciones de países que no forman parte de la Unión Europea y su destino principal no sea la misma, salvo si están dedicada a menores. El artículo 36 contempla la prohibición de cualquier forma de promoción del tabaco y de cualquier producto o servicio asociado, excepcionándose únicamente aquellas actividades ligadas a los profesionales o aquellas desarrolladas dentro de las expendedurías autorizadas, siempre que no tengan como destinatarias a menores de edad, ni tengan un carácter gratuito o tengan un valor superior al 5% del producto que se pretende promocionar. El artículo 37 refleja la prohibición total de cualquier tipo de publicidad en los medios de comunicación citados en la Comunidad Autónoma. El artículo 38 se dedica a la prohibición de cualquier tipo de publicidad indirecta o encubierta, salvo en aquellos espacios relacionados con las actividades profesionales o en los estancos.
34. La sección 2ª contiene dos artículos relativos a las limitaciones al suministro y venta de tabaco. El artículo 39 detalla los locales y sistemas autorizados para la venta y suministro de tabaco, así como la prohibición de realizarlo a los menores de 18 años, estando obligados los locales autorizados a comunicar este hecho mediante carteles informativos; también se prohíbe la venta de unidades sueltas no provistas de capa natural o empaquetamiento de menos de 20 unidades; igualmente queda prohibida la realización de este tipo de operaciones mediante la venta a distancia o procedimientos similares. El artículo 40 fija las limitaciones y especificaciones concernientes a las máquinas expendedoras de tabaco, así como los locales y lugares donde se puede instalar.



35. La sección 3ª regula las limitaciones al consumo de tabaco en cuanto a afecta a terceras personas. El artículo 41 se dedica a concretar las características generales de los sitios y lugares donde está prohibido fumar, particularizando una serie de establecimientos entre los que destaca la excepción que pueden disfrutar los hoteles o análogos de un porcentaje de hasta el 30% de sus habitaciones cumpliendo una serie de características. El artículo 42 contempla las excepciones a la prohibición de consumir tabaco en establecimientos cerrados y las obligaciones de los titulares de los mismos en este sentido.
36. El capítulo tercero, que incluye 5 artículos, recoge las limitaciones a la publicidad, promoción, suministro, venta y consumo de dispositivos susceptibles de liberación de nicotina. El artículo 43 contempla la prohibición de su publicidad y sus excepciones. El artículo 44 regula las limitaciones al patrocinio y promoción. El artículo 46 refleja la prohibición de cualquier tipo de publicidad indirecta o encubierta, aquella que consista en patrocinio de actividades u otro tipo de promociones. Los artículos 47 y 48 regulan el suministro y venta y el consumo, respectivamente, de manera similar a lo aplicable para el tabaco.
37. El capítulo cuarto recoge las limitaciones relativas a otro tipo de sustancias. Así, el artículo 49 regula los aspectos relacionados con los medicamentos y el artículo 50 se dedica a los productos de uso doméstico o industrial y las sustancias volátiles así establecidas reglamentariamente.
38. El capítulo quinto aborda las limitaciones sobre los servicios o establecimientos relacionado con conductas susceptibles de generar adicciones o generar adicciones comportamentales. El artículo 51 observa las medidas relacionas con la actividad del juego. El artículo 53 se refiere a las medidas para prevenir los riesgos que puedan provocar el uso excesivo de las tecnologías digitales y sus nuevas aplicaciones.
39. El título tercero contiene 4 artículos dedicados a la asistencia sanitaria y sociosanitaria.
40. El artículo 53 expone los principios generales de la atención sanitaria y social a prestar a las personas con adicciones o con riesgo de padecerlas.
41. El artículo 54 establece los criterios en las actuaciones sanitarias de los servicios de salud de la CAPV.
42. El artículo 55 contempla la garantía de prestación de determinados servicios por parte de la red sanitaria y de la red de servicios sociales de atención primaria y secundaria a las personas con adicciones.
43. El artículo 56 prevé las medidas y programas específicos a implementar respecto de colectivos con un mayor riesgo o problemática asociada a la adicción.



44. El título cuarto dedica los artículos 58 a 60 a la inclusión social.
45. El artículo 58 expone los principios generales de los sistemas públicos de atención en el ámbito de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre de servicios sociales (LSS), y de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre para la garantía de ingresos y para la inclusión social (LGIIS)
46. El artículo 59 especifica las áreas y criterios de actuación prioritaria de los servicios sociales con respecto a las personas con adicción o con riesgo de padecerla.
47. Por su parte, el artículo 60 contempla las áreas y criterios de actuación para dichas personas en el ámbito de la garantía de ingresos y la inclusión social.
48. El título quinto incluye los artículo 61 a 65, referidos al desarrollo y gestión del conocimiento.
49. El artículo 61 contempla las actividades de información a desarrollar en los ámbitos de salud, asistencia social, laboral y educativo.
50. El artículo 62 establece el compromiso de las administraciones públicas vascas de abordar programas formativos para el personal propio o ajeno, relacionado con el ámbito de las adiciones.
51. El artículo 63 crea el Observatorio sobre Adicciones, adscrito al órgano de apoyo y asistencia del Gobierno Vasco, como sistema centralizado de información e impulso a la investigación.
52. El artículo 64 introduce la evaluación de las políticas como instrumento de análisis y mejora.
53. El artículo 65 instauro la posibilidad de crear reconocimientos destinados a aquellas personas o instituciones cuya labor en la materia lo merezca.
54. El título sexto, que incluye los artículos 66 a 87 agrupados en tres capítulos, regula la organización institucional, coordinación, planificación e iniciativa social.
55. El capítulo primero destina 4 artículos a la ordenación y coordinación entre administraciones.
56. La sección 1ª de este capítulo fija la distribución competencial entre las administraciones públicas vascas. El artículo 66 identifica con carácter general los diferentes ámbitos de actuación, remitiendo su delimitación a la normativa sectorial. Por su parte, con el fin de evitar solapamientos establece la posibilidad de suscribir



instrumentos de colaboración interadministrativa de acuerdo con los criterios propuestos por la Comisión Interinstitucional sobre Adicciones. El artículo 67 contempla las competencias que corresponden al Gobierno Vasco, el 68 a las diputaciones forales y el 69 a los ayuntamientos. El artículo 70 contempla la obligación de las instituciones competentes de reservar créditos para el cumplimiento efectivo de la ley.

57. La sección 2ª se dedica al ámbito de la planificación. El artículo 71 contempla el Plan sobre adicciones de Euskadi y el 72, los planes forales y locales.
58. El capítulo segundo, a través de los artículos 73 a 85, diseña la organización destinada a la coordinación, dirección, consulta, asesoramiento y participación social en la materia de adicciones.
59. El artículo 73 crea la Comisión de Coordinación Interinstitucional sobre adicciones como máximo órgano de coordinación, colaboración y participación de las administraciones vascas.
60. El artículo 74 regula el carácter y funciones del órgano de apoyo y asistencia al Gobierno Vasco en la materia de adicciones.
61. El artículo 75 contempla el diseño y funciones del Consejo Vasco de Adicciones como máximo órgano consultivo y de participación social en la materia.
62. El artículo 76 cita la posibilidad de que por parte de las administraciones competentes se puedan crear otro tipo de órganos para los fines establecidos en el presente capítulo.
63. El artículo 77 trae a colación la obligatoriedad de participación equilibrada en todos los órganos representativos establecida en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de igualdad de hombres y mujeres.
64. El capítulo tercero incluye los artículos 78 al 85, dedicados a la iniciativa social.
65. El artículo 78 establece la posibilidad de que las personas y entidades puedan colaborar en el ámbito de las adicciones y el apoyo de las administraciones vascas a estas iniciativas.
66. El artículo 79 se dedica a las entidades privadas sin ánimo de lucro y la posibilidad de su declaración como entidades de utilidad pública.



67. El artículo 80 dispone el carácter de preferente para la colaboración y concesión de conciertos y de subvenciones a los agentes que operen en el ámbito de actuación de la iniciativa social que señala..
68. El artículo 81 regula los conciertos sanitarios con centros privados para combatir las adicciones.
69. El artículo 82 establece los requisitos de actuación de los centros, servicios y establecimientos privados que presten servicios asistenciales.
70. El artículo 83 aborda el fomento del voluntariado en este ámbito.
71. El artículo 84 contempla las particularidades de las entidades de personas consumidoras de cannabis.
72. El artículo 85 excluye de la aplicación de la ley los clubes privados de personas fumadoras que cumplan los requisitos previstos en él..
73. El título séptimo aborda a través de los artículos 86 a 98 el régimen sancionador de la ley.
74. El artículo 86 fija los aspectos generales referidos a las infracciones y sanciones.
75. El artículo 87 establece la clase de infracciones existentes.
76. El artículo 88 se dedica a los conceptos de reincidencia y reiteración.
77. El artículo 89 considera responsables a las personas físicas y jurídicas que cometan las infracciones.
78. El artículo 90 contempla las medidas cautelares que se pueden adoptar en los procedimientos sancionadores por infracciones graves o muy graves.
79. El artículo 91 refleja los diferentes tipos de sanciones existentes.
80. El artículo 92 recoge los criterios de graduación de las sanciones.
81. El artículo 93 prevé las cuantías de las sanciones según el tipo de infracción.
82. El artículo 94 abre la posibilidad a la sustitución de las sanciones en el caso de las sanciones de multa a menores de edad.
83. El artículo 95 establece el régimen de la prescripción de las infracciones administrativas y las sanciones impuestas.



84. El artículo 96 deslinda las competencias de inspección y sanción entre las administraciones vascas.
85. El artículo 97 somete el procedimiento sancionador a la legislación correspondiente.
86. Finalmente, el artículo 98 contempla las relaciones de sujeción especial para aplicar el régimen sancionador específico.
87. La disposición adicional contempla el uso de las lenguas oficiales.
88. La disposición transitoria única prevé que, en tanto se mantenga la actual estructura departamental, las funciones del órgano de apoyo y asistencia corresponden a la Dirección de Salud Pública y Adicciones.
89. La disposición derogatoria única contempla las normas concretas objeto de derogación.
90. La disposición final primera otorga al Gobierno la facultad de desarrollo de la norma.
91. Por último, la disposición final segunda dispone la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOPV.

### **III ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN**

92. El procedimiento que es preciso seguir en la elaboración del anteproyecto de ley es el establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG).
93. Ello no obstante, esta Comisión ha expuesto ya las diferencias que existen en la valoración que debe hacerse del procedimiento, en atención a la peculiar naturaleza del producto al que conduce la tramitación, pues no es lo mismo que sea un reglamento o una iniciativa legislativa. Es en sede parlamentaria donde se desenvuelve con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas imponen condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que el Parlamento pueda pronunciarse sobre ellos y, en su caso, del correspondiente anejo de financiación (artículo 57 de la Ley de Gobierno y 133.2 del Reglamento de la Cámara).
94. Como también ya hemos dicho de forma reiterada, la LPEDG ha querido orientar la actividad del Gobierno a fin de que procure seguir en la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que emplea para elaborar las disposiciones generales. De ese modo, señala la Exposición de Motivos de la LPEDG, se contribuye muy



positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone.

95. Esto es, la LPEDG no es parámetro para enjuiciar la validez de la norma, sino que establece un cauce que permite allegar todos los elementos relevantes que atañen a la iniciativa, sus condicionantes jurídicos y económicos, su incidencia en la realidad donde se proyecta y en sus destinatarios más directos, etc., y verificar en qué medida existe una adecuación entre la iniciativa y los objetivos que se pretenden conseguir, y si éstos podrán ser alcanzados con su puesta en vigor.
96. Por ello, abordaremos el examen del expediente a fin de contrastar si el procedimiento seguido para obtener el texto que se somete a dictamen es conforme con lo dispuesto en la LPEDG.
97. Se ha dictado la orden de iniciación, prevista en el artículo 5 LPEDG, con el contenido dispuesto por el legislador, siendo el anteproyecto de ley objeto de aprobación previa en los términos del artículo 7.1 LPEDG.
98. Obra en el expediente una memoria justificativa en la que, tras realizar un somero análisis de la situación actual del fenómeno de las adicciones y de los antecedentes normativos en nuestra Comunidad Autónoma, se exponen los objetivos del proyecto que se dirigen a otorgar un nuevo enfoque normativo a los siguientes aspectos: i) abordaje global e integral de las adicciones, incluyendo tanto las clásicas como las comportamentales; ii) óptica transversal y multidepartamental; iii) nuevas realidades sociales y nuevos patrones de consumo; iv) enfoque de salud pública y paradigma de salud en todas las políticas; v) promoción activa de una cultura de salud; vi) estrategia de reducción de riesgos y daños; vii) protección especial a personas con mayor vulnerabilidad; viii) respeto a la libertad de elección de las personas; ix) reconocimiento de los derechos de las personas en sus comportamientos; x) fomento de actitudes responsables; xi) retraso de la edad e inicio en el consumo; xii) tendencia descendente; xiii) modificación de las percepciones y actitudes; xiv) favorecimiento de la inclusión normalizada; y xv) perspectiva de géneros. La memoria también analiza el contenido y las principales novedades respecto de lo ya contemplado en la normativa en vigor. En un último apartado se efectúa el análisis de impacto de género.
99. También se ha redactado la memoria económica, en la que se expone de forma detallada, la situación y financiación de los diversos programas en la materia y la incidencia que el proyecto tiene en los recursos públicos. La misma se completa con una memoria sobre la reducción de cargas administrativas, donde se realiza a través de todos y cada uno de los títulos del anteproyecto un análisis de los recursos que se



emplean por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los ayuntamientos de la CAPV, pormenorizándose los presupuestos de gastos a lo largo de los años en la materia de adiciones.

100. Se ha realizado el Informe de impacto en función del género, cuya elaboración exige el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (en adelante LIMH), habiéndose aprobado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 21 de agosto de 2012, las directrices para la realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres. En el mismo se contienen una evaluación previa del impacto en función del género y las medidas que la norma propone para eliminar las desigualdades y promover la igualdad.
101. El informe jurídico cumple las exigencias del artículo 7.3 LPEDG y abarca, en sucesivos epígrafes, los antecedentes, consideraciones de carácter general y jurídicas, así como un análisis del articulado del anteproyecto de ley —que a su vez se subdivide en estructura, título, exposición de motivos y contenido—, tramitación del anteproyecto y conclusión.
102. Conforme al artículo 8.1 de la LPEDG el texto fue sometido al trámite de información pública. Asimismo se ha practicado el trámite de audiencia, referido en el artículo 8.3 LPEDG, trasladándose el texto de manera particular a las entidades y asociaciones que anteriormente han sido citadas.
103. Igualmente, se ha consultado a las administraciones con competencias en el ámbito de la iniciativa, diputaciones forales y ayuntamientos a través de EUDEL (Euskadiko Udalen Elkarte-Asociación de Municipios Vascos), que han realizado las alegaciones que han considerado de su interés y han propuesto las modificaciones oportunas en el contenido del anteproyecto.
104. El anteproyecto de ley ha sido remitido a todos los departamentos que integran la Administración General de la Comunidad Autónoma, así como a Osakidetza y Osalan, a fin de que formulen las propuestas, consideraciones y alegaciones que estimen oportunas,
105. Las alegaciones realizadas han sido aceptadas en su gran mayoría. Las que no han sido aceptadas han sido rechazadas en forma razonada, permitiendo el conocimiento de los motivos de la concreta elección por el órgano redactor de su tenor final. Cabe reconocer en este asunto el esfuerzo del departamento en la integración de todas las sensibilidades que se han manifestado, introduciendo la inmensa mayoría de las recomendaciones o sugerencias propuestas. En todo caso, ello no impide a la Comisión recomendar un mayor detalle en la explicación de la negativa a atender aquellas



observaciones que, por su interés o trascendencia, parecen reclamar un análisis más detenido. En este sentido, podemos destacar la relativa al trabajo de los menores, que luego abordaremos más detalladamente; las relativas al régimen de prohibición de venta y suministro de bebidas alcohólicas, así como a su consumo; y la clarificación de los lugares y circunstancias en los que actúa la prohibición respecto a las bebidas alcohólicas.

106. La Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura ha informado desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera.
107. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha elaborado el informe recogido en el artículo 21 LIMH, habiendo valorado de forma muy positiva el trabajo realizado, en especial, la búsqueda y aportación de datos realizada sobre el consumo de tabaco, alcohol, cannabis y otros tipos de drogas por parte de las mujeres. No obstante, estima que hubiera sido de interés profundizar en el estudio de la información ya aportada sobre la tendencia al alza en el uso de los somníferos, incluyendo un análisis desagregado por sexos, y en el ámbito del juego de cara a conocer la situación diferencial de hombres y mujeres jugadores problemáticos. Valora de manera positiva el anteproyecto proponiendo la inclusión de determinadas medidas tendentes a posibilitar el aumento de la perspectiva de género en órganos y políticas.
108. La Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, a través del informe elaborado al efecto, considera que la regulación de los clubes de cannabis entra en contradicción axiológica con otras normas del ordenamiento jurídico y con la doctrina sentada por la propia Fiscalía General del Estado en su Instrucción 2/2013. En todo caso, entiende que las circunstancias relacionadas con su cultivo serían competencia de la Agencia Española de Medicamentos, no siendo lícito en ningún caso el cultivo sin autorización administrativa. También realiza otro tipo de matizaciones, referidas a los criterios de actuación policial y respecto al régimen de infracciones y sanciones, cuestiones todas ellas que han sido admitidas en el texto.
109. Consta el Informe del Consejo Económico y Social Vasco emitido en virtud del artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de marzo, reguladora del mismo, que realiza una valoración positiva del texto.
110. A pesar de haberse enviado el texto a diferentes órganos no consta su respuesta, como en el caso del Consejo Vasco del Voluntariado, Consejo Vasco de Familia, Consejo Vasco para la Inclusión Social y Consejo Vasco de atención sociosanitaria.
111. Llama la atención la ausencia de respuesta del Consejo Asesor de Drogodependencias que debería emitir su informe según el artículo 41.4.d) de la LPAID y del artículo 13.d)



del Decreto 302/1999, de 27 de julio, por el que se desarrolla el dispositivo institucional de la ley.

112. La Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, que informó en virtud del artículo 36.1.a) de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de estatuto de personas consumidoras y usuarias, ha manifestado su conformidad con el texto.
113. Figura el informe del Consejo Vasco de Juego requerido por el artículo 2.a) del Decreto 142/1990, de 29 de mayo, por el que se crea el mismo.
114. Figura asimismo el informe de la Oficina de Control Económico en ejercicio de las funciones que le atribuyen los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que concluye advirtiendo que la memoria económica que obra en el expediente ha de completarse, al menos, en lo que respecta a las actuaciones que se prevén financiar con cargo a créditos de dicho capítulo (drogodependencias) y se identifiquen convenientemente las específicas partidas presupuestarias mediante las que se logrará tal cobertura. Así mismo, se hace constar en el informe la conveniencia de una mayor concreción en las partidas de crédito implicadas en la financiación de las medidas contempladas en el anteproyecto, no únicamente en el Programa 4116, específico de drogodependencias, sino que también en otras partidas del propio departamento, como puede ser el programa de financiación y contratación sanitaria (conciertos sanitarios y Osakidetza). Finalmente, el informe considera imprecisas las previsiones económicas relativas a otros departamentos del Gobierno.
115. Como resultado, se ha elaborado una memoria económica complementaria en la que se incorporan las propuestas realizadas por la Oficina de Control Económico. Entiende la Comisión que la nueva memoria ha dado cumplimiento a tales exigencias.
116. También ha realizado una ponencia el TSJPV que en sus conclusiones no aprecia vulneración de competencia alguna en la materia, además de entender que se emplea un lenguaje claro y preciso, destacando la protección del menor. Respecto al régimen sancionador entiende que cumple estrictamente con el principio de legalidad administrativa y que el catálogo de sanciones es congruente y proporcional al régimen de infracciones. Considera adecuado el establecimiento de medidas cautelares y aconseja la creación de un registro público de acceso restringido donde se anotasen las infracciones y sanciones firmes para garantizar, más si cabe, la seguridad jurídica en los supuestos de reiteración y reincidencia .
117. Examinada la documentación remitida, se observa en primer lugar que no se han incorporado al expediente los respectivos informes de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración y de la Dirección de Función



Pública que, entre otros, reclama la Orden de 17 de septiembre de 2013 de inicio del procedimiento, cuya inserción en el procedimiento hubiera sido pertinente, sobre todo derivado de la creación y modificación de los órganos colegiados que componen la estructura de la estrategia vasca en el campo de las adicciones y de aquellos otros órganos coadyuvantes de los mismos.

118. Asimismo, a juicio de esta Comisión hubiera sido necesario completar la justificación respecto al diseño del entramado institucional que, con ligeros cambios (sustitución de la Comisión Interdepartamental por la Comisión de Coordinación Interinstitucional), responde al diseño elaborado hace más de dos décadas. Así, y siguiendo los dictados del proyecto de Ley de Administración pública vasca, recientemente aprobado por el Gobierno y que enmarca la acción pública en esta materia, hubiera sido conveniente reflexionar sobre su dimensionamiento, su diversificación, su funcionamiento e, incluso, sobre la propia justificación de su existencia o la inconveniencia de su simplificación o reducción, lo que hubiera contribuido a valorar su factibilidad.
119. Por otra parte, falta incorporar la memoria conclusiva, cuya elaboración dispone el artículo 10.2 LPEDG, pero, en este caso, el sentido y la finalidad del trámite han quedado asegurados, ya que han sido valoradas las observaciones y sugerencias de todos los intervinientes en el proceso, quedando constancia de las razones esgrimidas para su aceptación y rechazo.
120. Tampoco consta el informe sobre evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, previsto en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco. A lo largo del texto de la memoria justificativa se afirma que “en el caso de las bebidas alcohólicas, el anteproyecto contempla medidas más restrictivas que las contempladas en el texto vigente en relación a la promoción, venta, suministro y consumo, sobre todo con el objetivo de dificultar el acceso de las personas menores al consumo de las mismas, sin embargo en referencia a la publicidad de bebidas alcohólicas el anteproyecto contempla un régimen menos restrictivo que el actualmente vigente al permitir por ejemplo la publicidad exterior de bebidas alcohólicas de menos de 20 grados. Por lo que aunque las medidas contempladas en referencia a la promoción, venta, suministro y consumo de bebidas alcohólicas pueden generar un impacto negativo en el sector al dificultar el acceso al consumo de bebidas alcohólicas este hecho se verá compensado con una regulación más flexible de la publicidad”. No obstante, a juicio de esta Comisión, esta afirmación requeriría un análisis más acabado puesto que, si bien el informe jurídico no afronta esta cuestión en los términos previstos en el artículo 6 de la citada ley, tampoco el resto del expediente ofrece una explicación en torno a los potenciales efectos que la norma va a tener derivados de la prohibición de venta de alcohol a determinadas horas, la adopción de medidas por parte de los locales para evitar esta venta, así como el establecimiento de mayores limitaciones a la publicidad o a la venta



en materias de cigarrillos electrónicos, aspectos todos ellos que no vienen justificados por la normativa básica.

#### **IV TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO.**

##### **A) Estado-Comunidad Autónoma:**

121. Desde el punto de vista de la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, el anteproyecto estudiado comparte título habilitante con la norma legal que sustituye —esto es, la Ley 18/1998—.
122. Como ya dijimos en los dictámenes 32/2003 y 139/2010 con motivo de las reformas precedentes de la LPAID, dicha ley cuenta con varios títulos, pero resulta claramente preeminente el que reconoce el artículo 18 del Estatuto de Autonomía (EAPV), que atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, así como a la ejecución de productos farmacéuticos, junto con el de asistencia social, de la competencia exclusiva de la Comunidad (artículo 10.12 EAPV).
123. Dicho precepto es el núcleo de la regulación sobre el que se asientan las prescripciones que dan sentido al régimen que se quiere implantar, sin perjuicio de que también concurren, a la vista de los campos en los que se proyecta, otros títulos relevantes.
124. Como la propia exposición de motivos manifiesta, el carácter multidisciplinar de la ley hace que abarque de manera más o menos intensa otros ámbitos competenciales. Así, tomando en cuenta las restricciones que se establecen a la venta y suministro de los productos de tabaco y alcohol, el de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia (artículo 10.27 EAPV). En la medida en que se imponen límites y condiciones a la publicidad y patrocinio de productos del tabaco y el alcohol, el de publicidad en colaboración con el Estado (artículo 10.27 EAPV). Cuando se dispensa una protección reforzada a los menores de 18 años, la competencia en materia de política infantil y juvenil (artículo 10.39 EAPV); al abordar la prevención en el ámbito educativo, la competencia en educación (art.16 EAPV); al regular medidas en el ámbito laboral, la competencia en materia de higiene y salud laboral (art. 10.15 EAPV); al contemplar aspectos relativos a los servicios sociosanitarios y de inclusión social y comunitario, el de asistencia social (artículo 10.12 EAPV); y en la medida que se aborda las competencias de los entes locales, el de régimen local (art. 10.4 EAPV).
125. Sin olvidar otros títulos como carácter más incidental tales como cultura (art. 10,17 EAPV), turismo, deporte, ocio y esparcimiento (10.36 EAPV), desarrollo comunitario (artículo 10.39 EAPV), seguridad pública (art. 17 EAPV), medio ambiente y urbanismo



- (11.1.a EAPV), comercio interior (art. 10.21 EAPV), administración de justicia (art. 13 EAPV), instituciones penitenciarias (art. 14 EAPV), medios de comunicación (art. 19 EAPV), estadística (art. 10.37 EAPV) e investigación (art. 16 EAPV). A los que se podría añadir juego (art. 10.35 EAPV), espectáculos públicos y actividades recreativas (art. 10.38 EAPV) y asociaciones (art. 10.13 EAPV).
126. Como hemos manifestado, entre todos los títulos citados, pueden destacarse como preeminente el relativo al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.
  127. Sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo, simplemente recordaremos, por cuanto la norma incide fundamentalmente en el ámbito material de la protección de la salud de los ciudadanos, las determinaciones de los artículos 41 y 43 de la Constitución (CE), que proclaman el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud y encomiendan a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de prestaciones y servicios necesarios, principios cuyo reconocimiento, respeto y protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.3 CE, deben informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Y, precisamente, su desarrollo por ley es lo que hace posible que puedan ser invocados ante los tribunales.
  128. En tal sentido, la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, encarga a todas las administraciones públicas el desarrollo de programas de atención a grupos de población de mayor riesgo y programas específicos de protección frente a factores de riesgo, así como programas de prevención de las deficiencias, tanto congénitas como adquiridas, y para el control sanitario de los productos farmacéuticos, otros productos y elementos de utilización terapéutica, diagnóstica y auxiliar y de aquellos otros que, afectando al organismo humano, puedan suponer un riesgo para la salud de las personas (artículo 18.5 y 18.11).
  129. Debe igualmente citarse, en el ámbito autonómico, la Ley 8/1997, de 26 de junio, de ordenación sanitaria de Euskadi (LOSE), cuyo artículo 2 se refiere al marco institucional de la salud, comprensivo de todos los poderes públicos vascos, a los que se atribuye la misión preferente de promocionar y reforzar la salud en cada uno de los sectores de la actividad socio-económica, previendo, por otro lado, el establecimiento de cauces necesarios de cooperación con las administraciones públicas competentes en materia de servicios sociales.
  130. Asimismo, hay que tener presente la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales, que en su artículo 5.1 establece que el Sistema Vasco de Servicios Sociales constituye una red pública articulada de atención, de responsabilidad pública, cuya finalidad es favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas



las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional.

131. Tal y como citamos en nuestro Dictamen (DCJA) 139/2010, al analizar la reforma de la LPAID cuyo objeto fue incorporar la nueva normativa en el ámbito del tabaco a la CAPV, debemos mencionar como marco normativo específico la Ley estatal 28/2005, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que, tras su reforma de 2014, incorpora previsiones sobre los cigarrillos electrónicos.
132. La citada Ley 28/2005, según su disposición final primera, se dictó con carácter básico al amparo del artículo 149.1.1ª, 16ª, 18ª y 27ª CE. Se exceptúa de lo anterior el artículo 10, que se dicta al amparo del artículo 149.1.9ª CE. Menciona la misma que corresponde a las comunidades autónomas, en su respectivo ámbito territorial, aprobar las normas de desarrollo y ejecución de esta ley.
133. También cabe citar la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad, dictada en virtud de los artículos 149.1.1º, 6º y 8º de la CE en relación con la prohibición de la publicidad del alcohol.
134. Sin que, derivado del abordaje en el texto de los clubs de cannabis, nos podamos olvidar de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, ni de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.
135. En todo caso y a pesar de la multiplicidad de títulos que se invocan, lo cierto es que en el fundamento básico de prevención y atención de las adicciones prevalece el enfoque de salud pública y el paradigma de salud en todas las políticas y en la meta de las mismas.
136. Esto es, dado que fundamentalmente persigue la protección de la salud con la adopción de una serie de medidas tendentes a prevenir y combatir las adicciones, el título primordial es el contenido en el artículo 149.1.16ª de la CE, “Bases y coordinación general de la sanidad”, sin que se descarte la presencia de algún otro título competencial del Estado en el que ubicar la regla básica estatal.
137. Según la reiterada jurisprudencia constitucional, traída a colación en la STC 204/2013, de 5 de diciembre de 2013, “cuando el art. 149.1.16 CE se refiere a la competencia estatal para fijar las bases y realizar la coordinación general de la ‘sanidad’, este último vocablo hay que entenderlo referido a la ‘sanidad interior’ por exclusión con el de ‘sanidad exterior’ que previamente es utilizado en ese mismo apartado (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2). En segundo término, y en relación al concepto de ‘bases’, nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales



han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto. Con esa delimitación material de lo básico se evita que puedan dejarse sin contenido o cercenarse las competencias autonómicas, ya que el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 6, de 19 de abril, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9; 197/1996, de 28 de noviembre FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8; 126/2002, de 23 de mayo, FJ 7; 24/2002, de 31 de enero, FJ 6; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9; y 1/2003, de 16 de enero, FJ 8, en torno al concepto de lo ‘básico’). La fijación de las bases no debe llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido en la materia (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2) (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6). Tampoco la coordinación general a la que también se refiere la regla 16 del art. 149.1 CE, que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones, y reduciendo disfunciones, según las SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3; y 80/1985, de 4 de julio, FJ 2.”

138. No debemos olvidar la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE y que establece la obligación, por parte de los estados miembros, de incorporar sus dictados a la legislación interna antes de 31 de diciembre de 2016.

#### **B) Ámbito intracomunitario:**

139. Desde la perspectiva de los títulos competencias que sirve de base a la iniciativa hay que decir que en materia de sanidad la ordenación de la materia y su ejecución corresponde a las instituciones comunes conforme a la distribución interna genérica que plasma la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), a través de la cláusula residual del artículo 6.1 LTH.
140. Por lo que se refiere a la asistencia social, de acuerdo con el artículo 7.c).1 y 2 de la LTH, los territorios históricos tienen competencia para la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las instituciones comunes en materia de “Asistencia Social”, así como en materia de desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de



la tercera edad, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las instituciones comunes.

141. Por lo que se refiere a los municipios, hay que tener en cuenta las prescripciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL) —con las modificaciones que ha introducido recientemente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)—, en especial la relativa a las competencias recogidas en el artículo 25, que recoge el listado de competencias propias de los municipios que necesitan una ley sectorial para su concreción. Entre las allí expresadas figuran materias que guardan estrecha relación con el objeto del anteproyecto. Así cabe destacar, las de protección de la salubridad pública, evaluación e información de situaciones de necesidad social y policía local.
142. Tales materias identifican también competencias autonómicas sectoriales de distinto alcance, que permiten al normador autonómico concretar las tareas que han de asumir los entes locales.
143. En esa labor, entiende la Comisión que el proyecto se ajusta al parámetro recogido por el artículo 2.1 LBRL, según el cual, “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”
144. En realidad —tal y como lo recuerda la memoria procedimental y de impacto normativo del departamento de la iniciativa— el anteproyecto mantiene para los municipios de la CAPV básicamente el mismo nivel competencial en la materia que se contempla en la vigente LPAID. Así, se atribuye a los alcaldes y alcaldesas ciertas competencias sancionadoras en materia de consumo de tabaco, cuando anteriormente tenían atribuida alguna en materia de consumo de bebidas alcohólicas. Por otra parte, tampoco consideran nuevas competencias las actividades de los municipios complementarias de las propias de otras administraciones, que aquéllos venían ejerciendo en aplicación del anterior artículo 28 LBRL, y que podrán seguir ejerciendo.
145. Con carácter general, salvo la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas, la ley atribuye a los alcaldes y alcaldesas la competencia sancionadora en infracciones calificadas como leves.



146. Se trata de pequeñas variaciones que, si bien suponen modulaciones de las tareas ya existentes, no puede decirse que impliquen el establecimiento de nuevos servicios locales y desde luego se ha de excluir que requieran la previsión de recursos adicionales para asegurar la sostenibilidad y suficiencia financiera de las entidades locales.
147. Por lo demás, las disposiciones del anteproyecto permiten atisbar que se contienen suficientes previsiones en el ámbito de las competencias, relaciones interadministrativas, participación en órganos de colaboración, ejercicio de la potestad normativa o participación en el régimen de inspección y sanción, como para concluir que la regulación que se efectúa en el anteproyecto de ley es totalmente respetuosa con la configuración que del régimen local realizan los preceptos estatutarios y garantiza, por otra parte, el pleno respeto de la autonomía local.

## **V ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

### **A) Consideraciones generales:**

148. Tal y como se manifestaba en el Acuerdo del Consejo de Gobierno del 25 de junio de 2013, que aprobaba el Calendario Legislativo para la X Legislatura (2012-2016), el texto se elabora con el objeto de actualizar la política vasca en materia de adicciones en función de las nuevas realidades sociales y los nuevos patrones de consumo, así como de ampliar el enfoque para abordar todo tipo de adicciones.
149. El ámbito material del texto contempla tres niveles de adicciones: i) las drogodependencias o adicciones a sustancias y las adicciones comportamentales o adicciones sin sustancia; ii) los consumos problemáticos de sustancias y las conductas excesivas con riesgo de generar adicciones comportamentales; y iii) otras conductas excesivas no conceptualizadas como adicciones comportamentales en el momento actual pero que resulten problemáticas y precursoras de una futura adicción, tales como las compras, la alimentación compulsivas o el ejercicio físico o laboral desorbitados.
150. El texto pretende incorporar enfoques habituales en el ámbito de la salud pública al campo de las adicciones. Así, bajo la óptica de salud pública y el enfoque sanitario en todas las políticas, se “pretende alcanzar un compromiso interinstitucional que impulse una estrategia intersectorial y transversal, dirigida a hacer que la salud y la equidad en salud sean asumidas como metas del conjunto de todas las políticas públicas y agentes sociales”.
151. Se propugna una estrategia de reducción de riesgos, un reconocimiento de los derechos y obligaciones de las personas adictas y se otorga especial énfasis al ámbito familiar, laboral y social para el tratamiento y prevención de las adicciones.



152. El proyecto mantiene el carácter pedagógico y programático del texto en vigor y el enfoque preventivo y educativo que lo ha impregnado desde sus inicios, manteniendo la mayoría de las medidas de reducción de la oferta existentes y la sanción de los comportamientos que inobserven sus prescripciones. Ahora bien, derivado de su carácter globalizador y transversal, incluye una serie de novedades, tanto en lo relativo a las sustancias y productos generadores de las adicciones, como en la configuración de la participación de los diferentes ámbitos y sectores implicados en la lucha contra las adicciones
153. En todo caso, el texto mantiene la mayoría de los contenidos vigentes de la LPAID, actualizándolos al nuevo enfoque. Previamente a este proyecto, esta Comisión ya tuvo ocasión de pronunciarse con ocasión de las dos últimas reformas, en las que realizó diversas observaciones que, en general, fueron tomadas en cuenta, por lo que no nos detendremos en ellas.
154. Nuestro análisis no pretende particularizar todas y cada una de las novedades que incluye el texto, ya que algunas únicamente se dirigen a optimizar el tratamiento previamente dado o a adaptarse a la legislación vigente en la materia. En cambio, se centra en aquellas que por su significación o impacto normativo merezcan ser objeto de contraste.
155. En todo caso, no debemos pasar por alto que, tal y como reiteradamente ha manifestado esta Comisión, en este tipo de iniciativas normativas que imponen una serie de obligaciones a los particulares y empresarios es necesario realizar un análisis sobre la factibilidad de la norma, pues esa reflexión ofrecerá datos imprescindibles para valorar las medidas y fines que se proponen y su idoneidad como instrumento al servicio de la consecución de los objetivos de interés general que persigue su dictado. La transcendencia en la vida social de las medidas que en el presente texto se adoptan y el impacto en la libertad individual y en la libertad comercial, valores todos ellos constitucionalmente protegidos, impone una cuidadosa justificación de aquellas que demuestre no sólo su adecuación de cara a satisfacer el interés general de protección de la salud, sino también cómo éste se verá impedido de no adoptarse tales medidas, siempre teniendo en cuenta que toda medida limitativa de libertades debe, además de no resultar discriminatoria y venir motivada por razones de interés general, respetar el principio de proporcionalidad: su adecuación a los fines que se persiguen y la elección de la medida menos restrictiva de aquellas libertades. Además, no debe perderse de vista, que la aplicación con carácter general de prohibiciones sin una correcta valoración de la realidad social puede llevar a tener aquellas por injustificadas y a su no comprensión por parte de la ciudadanía. Se hace llamativo en el caso de las bebidas alcohólicas en el que se establece una especie de ley seca de horarios y lugares, justificada sobre todo en la protección de la salud de los jóvenes, que contrasta con la realidad social existente y cuya implantación derivaría, en determinados supuestos,



incluso en el cierre de determinados negocios. Por ello, en cada caso, sería conveniente reflexionar sobre el bien jurídico que se pretende proteger y ponderar las medidas a imponer, pudiendo ser conveniente en determinados casos especificar supuestos de lugares u horarios en los que, derivado de la ausencia o no preponderancia de los colectivos a proteger, se eviten las limitaciones.

#### **B) Dispositivos susceptibles de liberación de nicotina:**

156. Como novedad inicial, el texto regula los dispositivos susceptibles de liberación de nicotina, más conocidos como cigarrillos electrónicos, que son aquellos productos, cualquiera de sus componentes o incluso los envases de recarga, que puedan utilizarse para el consumo de vapor que contiene nicotina.
157. Sobre estos mecanismos la Organización Mundial de la Salud desaconsejó, en julio de 2013, el consumo hasta que no hubiera datos que demostrasen que es un producto seguro, eficaz y de calidad aceptable, y que esto estuviera certificado por un organismo regulador competente.
158. Basado en esta premisa y en aras de garantizar la tutela general de la salud pública a través de medidas preventivas y de promoción de la salud, se instaura con respecto a estos dispositivos un régimen igual al establecido para el tabaco. El conjunto de medidas destinadas a limitar el consumo, la publicidad y la promoción, suministro y venta son más restrictivas si las comparamos con las previstas en la normativa estatal.
159. Inicialmente, la legislación estatal en materia del tabaco —Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco— fue reformada para contemplar estos dispositivos, a través de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley general para la defensa de consumidores y usuarios y otras leyes complementarias. Esta normativa de carácter básico equiparó algunos aspectos relativos a la venta y suministro, uso, consumo y publicidad de los dispositivos susceptibles de liberación de nicotina y productos similares a la regulación establecida para el tabaco. Esta regulación, en palabras del departamento autor de la iniciativa, es “insuficiente tanto en materia de publicidad como de consumo puesto que deja fuera de su regulación a prácticamente todo el sector privado, constituido fundamentalmente por la hostelería, como ocurría con el tabaco antes de la Ley 28/2005”.
160. De manera casi coetánea, pero posterior en el tiempo, estos dispositivos y sus componentes han sido contemplados en la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los



productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE. La Directiva expresa que “los cigarrillos electrónicos pueden desarrollar la adicción a la nicotina y, en último término, al consumo tradicional de tabaco, puesto que imitan y banalizan la acción de fumar. Por esta razón, resulta conveniente adoptar un planteamiento restrictivo respecto de la publicidad de cigarrillos electrónicos y envases de recarga”.

161. La Directiva, en su artículo 20.5), concreta las características que deben cumplir los cigarrillos electrónicos y sus envase de recarga para poder ser comercializados en el ámbito de la Unión Europea y recoge una serie de medidas concretas en el ámbito de la publicidad que deberán ser garantizadas por los estados miembros antes del 20 de noviembre de 2016.
162. Tal y como manifiesta, la Directiva no armoniza las normas sobre entornos libres de humo, ni sobre disposiciones nacionales de compraventa o publicidad, o sobre extensión de marca, ni introduce un límite de edad para los cigarrillos electrónicos o envases de recarga. En cualquier caso, dispone que la presentación y la publicidad de dichos productos no debe promover el consumo de tabaco ni suscitar confusión con productos del tabaco. En este ámbito proclama que los estados miembros tienen libertad para regular tales asuntos en su propio ámbito de competencia, y se les alienta a que así lo hagan.
163. Así las cosas, nuestro análisis debe abordar la posibilidad de la existencia de una disensión entre la norma autonómica y la estatal derivada de los dictados de una directiva comunitaria a la que, en todo caso, deberá adaptarse posteriormente.
164. Según la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional (TC), la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (SSTC 236/1991, fundamento jurídico 9º y 79/1992, fundamento jurídico 1º).
165. Es decir, que en el caso de la aplicación del derecho europeo no nos encontramos ante un título autónomo en el reparto competencial. Así, tanto la integración de las directivas que corresponda hacer en el ámbito interno, como la aplicación concreta del derecho comunitario, por más que sea una responsabilidad global del Estado ante las instituciones europeas, no es necesariamente competencia estatal. La competencia dependerá de la materia objeto de transposición y de los títulos competenciales que estén implicados dentro del sistema constitucional de distribución competencial, pudiendo ser estatal o autonómica.
166. En supuestos como el que nos ocupa, tal y como se analizó en la STC 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatut de Catalunya (EAC), y para el caso contemplado en su artículo



189.3 que establece que “En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. El Tribunal Constitucional manifestó que “de acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como dispone con carácter general el art. 189.1 EAC, y, en consecuencia, tampoco, en principio, para que pueda adoptar, cuando ello sea posible, legislación de desarrollo a partir de una legislación europea que sustituya a la normativa básica del Estado en una materia. Ahora bien, una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado en su caso concernida, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada, pues, como señala el Abogado del Estado, la sustitución de unas bases por el Derecho europeo no modifica constitutivamente la competencia constitucional estatal de emanación de bases.”

167. Así las cosas, en cuanto a la publicidad e independientemente de la litigiosidad que ha existido en la materia de publicidad del tabaco, que incluso llevaron a anular la Directiva 98/43/CE (predecesora de la 2003/33/CC) y cuyo análisis fue profusamente realizado por el Consejo de Estado en su Dictamen 366/2005 al que nos remitimos, dados los términos de la directiva consideramos que la incorporación de las previsiones en la materia respecto de los cigarrillos electrónicos y sus dispositivos son acordes con las competencias de la CAPV, sin interferir en las competencias básicas del Estado, más aún en el ámbito de la sanidad interior en el que la Comunidad Autónoma tiene la competencia de desarrollo legislativo, y que las mismas pueden estimarse racionales y proporcionales para el fin que se persigue.
168. En el mismo sentido nos podemos pronunciar respecto al resto de medidas limitativas del consumo en determinados lugares en los que la normativa básica no ha creído conveniente establecer tal prohibición. y que se incardinan en las competencias autónomas de salud pública y en la posibilidad de que con el objetivo de promoción de la salud y prevención de enfermedades impongan mayores restricciones que la legislación básica al consumo de sustancias cuyo efecto inocuo no ha sido demostrado.

**C) Venta y suministro por parte de menores de alcohol y dispositivos susceptibles de liberación de nicotina:**

169. En los artículos 32.1 y 47.2 se recogen las prohibiciones de venta o el suministro por parte de personas menores de bebidas alcohólicas y de dispositivos susceptible de liberación de nicotina, respectivamente. Estos artículos han sido objeto de diversas alegaciones a lo largo del expediente, ya que, en principio, el establecimiento de estas prohibiciones parece entrar en contradicción con lo establecido en el Real Decreto



Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores (ET), que permite el trabajo a partir de los 16 años. A pesar de las alegaciones, el departamento ha mantenido la prohibición por mimetismo con la regulación del tabaco, que posteriormente citaremos.

170. En cuanto a la regulación de la materia, el ET, en su artículo 6, prohíbe la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años, además de imponer otras limitaciones a los menores de dieciocho años, tales como no realizar trabajos nocturnos, ni aquellas actividades o puestos de trabajo declarados insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana. Únicamente existe una excepción relacionada con la intervención de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos, que sólo se autorizará en casos excepcionales por la autoridad laboral siempre que no suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana; el permiso deberá constar por escrito y para actos determinados.
171. En parecidos términos se manifiesta el artículo 27.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, que ordena al Gobierno establecer limitaciones a la contratación de menores en trabajos que presenten riesgos específicos. Al no haberse dictado el reglamento correspondiente, continúa manteniendo su vigencia el Decreto de 26 de julio de 1957 que establece una serie de trabajos prohibidos a los menores de 18 años, no encontrándose entre sus excepciones ninguna relativa a la venta de alcohol por trabajadores de entre dieciséis y dieciocho años.
172. Precisamente, sobre el concepto de trabajador se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la STC 227/1998, de 26 de noviembre, cuando dice: "...que el ámbito objetivo de aplicación del ET en cuanto sede natural de la definición de la categoría de trabajador no se encomienda al legislador en términos de absoluta libertad de configuración. Por el contrario, las normas que en particular delimitan dicho ámbito subjetivo, en forma de exclusión o delimitación negativa de determinadas personas en razón de su actividad profesional o laboral, dada la relevancia constitucional que dicha exclusión adquiere, habrán de evitar que, por medio de las mismas, no se lleve a cabo una restricción constitucionalmente legítima de los trabajadores como sector social".
173. En este sentido, la existencia de una regulación especial para el trabajo de los menores no es, obviamente, discriminatoria, pues sus especiales características reclaman una regulación diferenciada de la común. Ahora bien, tal y como manifiesta la STC 31/1984, de 7 de marzo, "la categoría de los menores reclama en el mundo laboral una acción pública dirigida a la protección con modulaciones de un principio absoluto de igualdad".



174. Como señaló la STS de 9 de junio de 1999 —RJ 1999, 6394—, “con la prohibición de determinados trabajos se trata de proteger la salud del menor en relación a la ejecución de trabajo afectado por sustancias nocivas y peligrosas que inciden directamente en un quebranto de la salud”.
175. De acuerdo con el art. 6.2 ET, los menores no podrán efectuar los trabajos que reglamentariamente se declaren insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana.
176. Por su parte, el artículo 32 del Tratado de la Unión Europea establece la prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye el periodo de escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas. Los jóvenes admitidos a trabajar deberán disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.
177. Tal y como hemos citado anteriormente, una prohibición similar ya se encuentra en vigor con respecto a la venta y suministro de tabaco y sus imitaciones, siendo introducida en el derecho interno a través de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. En su tramitación administrativa este apartado fue objeto de análisis por parte del Consejo de Estado, que consideró adecuada dicha medida al encontrarse amparada en el derecho internacional, concretamente, en el artículo 16.7 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco que obliga a que el firmante “...debería adoptar y aplicar, según proceda, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para prohibir la venta de productos de tabaco por personas de una edad menor a la establecida en la legislación interna, la legislación nacional o por menores de 18 años”.
178. Por tanto, el establecimiento de una limitación al derecho del trabajo debería venir motivada en razones de peligro para la salud o la integridad de los menores que deberían justificar la insalubridad, penosidad, nocividad o peligrosidad de los mismos para los menores. En determinados supuestos el establecimiento de dicha limitación podría colisionar con el derecho del trabajo y las normas que lo reconocen o limitan. En todo caso, sería difícil plantear la negativa al trabajo de mayores de 16 años en sitios tales como supermercados, restaurantes, tiendas de conveniencia o, incluso, que no pudieran efectuar tareas de transporte o manipulación de mercancías cuando los productos objeto de la operación contengan alcohol, todo ello relacionándolo con la protección de su salud.



#### D) Clubs sociales de cannabis:

179. Uno de los aspectos más destacables del texto es la regulación de los denominados clubes sociales de cannabis. Con ello se pretende dar respuesta a la encomienda realizada por el Parlamento Vasco en el seno de la Ponencia sobre la materia de la Comisión de Salud y Consumo. El Parlamento, tras constatar que en los últimos años el consumo de cannabis en Euskadi se ha ido convirtiendo en una realidad cotidiana, insta al Gobierno Vasco a dar los pasos necesarios, en ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye, para avanzar en un sistema propio que ofrezca garantías y seguridad jurídica en la actividad de los denominados clubes sociales de cannabis, basado en los principios de las políticas de reducción de daños, y dentro de un marco de derechos y obligaciones de personas consumidoras
180. El Parlamento parte de la concepción de que el cannabis no es una sustancia inocua; por tanto, puede tener efectos nocivos para la salud. Y por ello, en ningún caso su consumo debe ser promocionado o estimulado ni desde la iniciativa privada ni, menos, desde la pública. *A contrario sensu*, se deben subrayar y dar a conocer los efectos que su consumo puede provocar, especialmente en edades tempranas (en proceso de maduración) y en otros colectivos vulnerables (personas diagnosticadas de patología mental...), y llevar a cabo las medidas de prevención y reducción de la oferta que se precisen, tanto para retrasar al máximo la edad de inicio en el consumo como para un consumo responsable.
181. La ponencia, que se elaboró después de dar audiencia a diversos profesionales y expertos en la materia, no obvia las dificultades existentes y, en ese sentido, el Parlamento Vasco insta a las Cortes españolas, al Gobierno del Estado y a la Administración de Justicia a revisar la normativa –así como las instrucciones que la interpretan–, a fin de aportar un soporte legal seguro y comprensible, evitando inseguridad jurídica para todas las partes concernidas.
182. Las conclusiones de la ponencia enumeraban una serie de condiciones que debía observar la futura regulación. Así, en todo caso, los usos medicinales o terapéuticos deberían quedar excluidos del ámbito de los clubes sociales de cannabis. También manifestaban que las administraciones públicas vascas deberían efectuar un especial esfuerzo de seguimiento, coordinación y evaluación de la aplicación de la regulación de los clubes sociales de cannabis. A tal efecto, y con objeto de concretar los necesarios objetivos de coordinación administrativa, se entiende oportuna la creación, en el seno del Gobierno Vasco, de una comisión interdepartamental de seguimiento de la experiencia de regulación de los clubes sociales de cannabis, cuyo objetivo será hacer un seguimiento y evaluación de su funcionamiento. Igualmente se conmina a intensificar el esfuerzo público en campañas de promoción tendentes a limitar el consumo de cannabis y otras sustancias potencialmente peligrosas para la salud,



habida cuenta de que existe en muchos casos una baja percepción del riesgo que supone su consumo, principalmente en las personas menores de edad y otros colectivos especialmente vulnerables.

183. En este momento, nos parece oportuno realizar un breve recordatorio de la regulación existente en la materia.
184. El actual sistema de control de drogas en todo el mundo se basa en tres convenciones internacionales. Con referencia a la planta de cannabis está fiscalizada desde la Convención Única de las Naciones Unidas de 1961 sobre estupefacientes, aunque quedan excluidas las semillas y aquellas partes de la planta que no sean las sumidades floridas, enmendada por el Protocolo de 1972. Por otra parte, la sustancia o principio activo estupefaciente o psicotrópico que contiene el cannabis, el tetrahidrocannabinol, se fiscaliza en el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 21 de febrero de 1971. Finalmente, encontramos el Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988.
185. En 1968, en virtud de las disposiciones de la Convención Única, se creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) como “un órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial” para vigilar su aplicación. El mandato de la JIFE fue reforzado posteriormente, dentro de límites claramente definidos, con el Protocolo de 1972, extendiéndose también a la vigilancia del cumplimiento del Convenio de 1971 y a la supervisión del sistema de control de precursores establecido por la Convención de 1988.
186. Según diferentes informes de expertos de la ONU sobre la materia, los últimos años han sido testigos de una creciente reticencia entre cada vez más Estados partes a adherirse sin reservas a una lectura estrictamente prohibicionista de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU. Esta tendencia se ha visto impulsada por la convicción de que, en materia de políticas nacionales, los enfoques no punitivos, pragmáticos y orientados a la salud que están en sintonía con las normas fundamentales de los derechos humanos abordan mejor las complejidades que rodean al consumo de drogas ilícitas que el enfoque de tolerancia cero que priorizan los actuales tratados internacionales; tratados que, en su mayor parte, fueron negociados y adoptados en una época en que tanto el mercado ilícito como los conocimientos sobre su modo de operar tenían poco que ver con los de hoy día.
187. Es evidente la tendencia que en los últimos años están teniendo las políticas aperturistas que, de uno u otra forma, están “liberalizando” el consumo de cannabis con fines recreativos y hasta el cultivo de una cantidad limitada de plantas para uso personal. Baste recordar los casos de California, Colorado, Washington, Uruguay, Canadá, Holanda, entre otros.



188. La legislación estatal está configurada por la Ley 17/1967, de 8 de abril, de estupefacientes (LE), que regula desde hace más de cuatro décadas la intervención por parte de las administraciones públicas de los estupefacientes fiscalizados por el Convenio de 1961.
189. Junto con la anterior, nos encontramos con el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, por el que se regula la fabricación, distribución, prescripción y dispensación de sustancias y preparados psicotrópicos, que sigue las razones y propósitos del Convenio de 1971, y la Orden de 14 de enero de 1981, que desarrolla el anterior y el procedimiento para otorgar la autorización administrativa que éste prevé
190. La LE, en su artículo 22 (relativo a la posesión, uso y consumo de las sustancias estupefacientes fiscalizadas), no permite otros usos de los estupefacientes que los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados. Según diferentes autores esta previsión no incluye el consumo privado, pues el concepto de “uso” es expresamente diferenciado del de “consumo” por la norma.
191. Por su parte, el artículo 8 LE dispone que ninguna persona natural o jurídica podrá dedicarse al cultivo y producción indicados, ni aún con fines de experimentación, sin disponer de la pertinente autorización. Autorización que, en su caso debería ser otorgada por el Servicio de Control de Estupefacientes.
192. El Real Decreto 2829/1977 carece de regulación alguna sobre el consumo de esta sustancia, pero sí hace referencia expresa a su uso, fabricación, importación, exportación, tránsito, comercio, distribución y tenencia. Ofrece la posibilidad de pedir autorización administrativa para el uso de sustancias psicotrópicas con fines científicos ante la actual Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS).
193. En definitiva, no encontramos en el ordenamiento jurídico vigente ningún permiso administrativo para poder realizar la actividad de cultivo para consumo personal. Las autorizaciones discrecionales o regladas que contemplan tanto la LE como el Real Decreto 2829/77 no están previstas para facultar a sujetos privados llevar a cabo un cultivo de cannabis para su consumo personal y privado.
194. Por su parte la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (LSC), no contiene regulación alguna en materia de cultivo de cannabis, pero sí que sanciona el consumo y tenencia en lugares públicos.
195. Así, el artículo 25.1 de la LSC establece que: “Constituyen infracciones graves a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias



psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal, así como el abandono en los sitios mencionados de útiles o instrumentos utilizados para su consumo”.

196. Actualmente, está en tramitación un nuevo proyecto de LSC, aprobado por el Gobierno, que en su artículo 36.20 entiende sancionable “la ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, no constitutivos de delito”. Este texto, si finalmente entra en vigor, viene a añadir un elemento de incertidumbre porque no deja muy claro cuándo es constitutivo de delito o no un cultivo de cannabis; tampoco lo está que esté prohibido o requiera alguna autorización cuando se lleva a cabo en un espacio privado.
197. Además de lo anterior, el pasado 5 de agosto de 2013, la Fiscalía General del Estado dictó la Instrucción 2/2013 sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannábicas. La instrucción, aparte del análisis de la supuesta legalidad de la constitución de asociaciones con fines de cultivo, entiende que en ningún caso es lícito el cultivo de cannabis sin autorización administrativa, aunque sea para uso privado. Por el contrario, dicha actividad será constitutiva de delito contra la salud pública o, en su defecto, de infracción administrativa. En su opinión, la autorización administrativa es competencia de la vigente AEMPS.
198. También es cierto que diversas asociaciones han intentado solicitar la autorización administrativa por parte de la AEMPS, pero no han sido admitidas.
199. Finalmente reseñar que recientemente el Ayuntamiento de San Sebastián ha aprobado la Ordenanza Municipal reguladora de la ubicación de clubes sociales de cannabis y las condiciones de ejercicio de su actividad, donde se recogen las condiciones necesarias que deben cumplir estos clubes para poder ejercer su actividad en el término municipal.
200. Corresponde, en este momento, analizar la normativa penal y la doctrina jurisprudencial al respecto para obtener alguna luz sobre el asunto.
201. En el ámbito penal es el artículo 368 del Código Penal (CP) el que castiga a los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines.
202. El bien jurídico tutelado es la salud pública y actúa como delito de peligro abstracto, no se exige un daño concreto e individualizado; son delitos de mera actividad; se castigan conductas en la medida en que puedan generar un riesgo en la salud pública.
203. La mera posesión de drogas por sí sola no es constitutiva de delito, puesto que puede ser obtenida para consumo propio, modalidad que es atípica, incluso cuando es



adquirida por varias personas de común acuerdo para un consumo conjunto e inmediato, sin ánimo de revender.

204. El Tribunal Supremo utiliza una tabla elaborada por el Instituto Nacional de Toxicología el 18 de octubre de 2001 sobre las dosis medias de consumo diario, que se mantiene en su jurisprudencia (así, las sentencias de 14 mayo 1990, 15 de diciembre de 1995, 1778/2000 de 21 de noviembre y de 1 de noviembre del 2003). El Instituto Nacional de Toxicología mantiene que un consumidor habitual suele adquirir para sí mismo la cantidad necesaria para 5 días, de Marihuana son 100 gr.
205. Sobre la doctrina jurisprudencial en la materia es ilustrativa la Sentencia de la Audiencia Provincial de Bizkaia (Sección 6ª) 42/2014, de 16 junio JUR\2014\218388. Esta sentencia, que no considera relevante penalmente la actividad de un club de cannabis donde se incautó gran cantidad de marihuana, recoge la evolución jurisprudencial en la materia y analiza la alegalidad de los diversos supuestos de consumo privado y consumo compartido.
206. Así, cita la STS 775/2004, de 14 de junio (RJ 2004, 5054) , que se pronuncia en los términos siguientes: “Tiene declarado esta Sala, como es exponente la Sentencia 983/2000, de 30 de mayo (RJ 2000, Audiencia Provincial 23 de octubre de 2014), que partiendo de la concepción de los delitos contra la salud pública como de infracciones de peligro en abstracto, pueden existir supuestos en los que no objetivándose tal peligro se estaría en una conducta atípica, en cuanto no estaría comprometido el bien jurídico que tales delitos tratan de defender, habiéndose señalado como indicadores que abonarían tal atipicidad, cuando se trata de consumo compartido, la adquisición de una cantidad no importante de droga por varias personas que ya son consumidores y para su ingesta en tiempo próximo y en lugar cerrado”.
207. También es adecuado mencionar la STS 76/2011, de 23 de febrero (RJ 2011, 4266) , que dispone, en el mismo sentido, lo siguiente: “...lo relevante es que ese consumo sea realizado sin ostentación, sin promoción del consumo, y entre consumidores que lo encarguen, para determinar si por la cantidad puede establecerse un razonado juicio de inferencia de estar destinada al tráfico o de consumición entre los partícipes en la adquisición, y no medie contraprestación remuneratoria alguna por parte de los drogodependientes, con cita de la SAP Valencia, Secc. 4ª, 4/2010, de 7 de enero (PROV 2010, 115405).”
208. Asimismo, como ejemplo de la doctrina, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Secc. 4ª, 221/2010, de 18 de octubre (ARP 2011,124), con cita de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia, Secc. 4ª, 4/2010, de 7 de enero (PROV 2010, 115405), señala que “ ..... dista mucho de ser extraño que los consumidores de marihuana, con el fin de no tener que acceder a los mercados clandestinos con el riesgo que ello implica y por la simplicidad del cultivo y fácil obtención de semillas de la planta, decidan acudir al cultivo doméstico de la planta y abastecerse para su consumo. En tal contexto, tampoco debe ignorarse que el cultivo requiere un



ciclo temporal de varios meses hasta el crecimiento, obtención y secado de las zonas de la planta que albergan el THC, siendo lógica por ello la finalidad de acopio para disponer de la sustancia durante periodos temporales claramente superiores a varios días. Tampoco puede resultar extraño, en el contexto anterior, que varios consumidores sumen voluntades y recursos y se impliquen en una única plantación de marihuana para consumo de todos ellos".

209. Igualmente ilustrativa de cuanto decimos es la Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra, Secc.1ª, 102/2005, de 8 de junio, que se pronuncia en los términos siguientes: "Y es que no puede obviar la Sala, que si el autoconsumo o consumo compartido en la forma determinada por el Tribunal Supremo en su jurisprudencia no tiene encaje en el delito del Art. 368 del C. Penal, en casos como el presente en que se da un cultivo compartido de cannabis sativa, y que para la obtención de la sustancia prohibida no es necesario ningún proceso químico alguno, sino sólo el sometimiento de las hojas y flores y semillas, a su secado, y cuya finalidad es el posterior consumo del producto obtenido por los propias personas que lo cultivaron, no parece que se genere un riesgo sobreañadido al propio que tiene lugar en los supuestos propio de autoconsumo o consumo compartido de marihuana o hachís comprada, pues el cultivo y posterior consumo se produce dentro del propio grupo que generó aquél, y si bien la cantidad es relevante aisladamente considerada ésta pierde esa relevancia, como para constituirse como un indicio sustancial de carácter unívoco, cuando como aquí ocurre el cultivo se da entre cinco personas todas ellas consumidoras, y dicho cultivo exige un periodo de tiempo para la finalización de su ciclo, de cuando menos más de seis meses (según resulta del periodo que llevaba el cultivo y lo que faltaba para haber agotado el mismo). Es por ello que al no poder concluir en la concurrencia en la intención de los recurrentes de promover con dicho cultivo el consumo de marihuana más allá de las propias personas que integraban el grupo de cultivo, y en ausencia por tanto del elemento subjetivo del tipo, el pronunciamiento no puede ser otro que el absolutorio en el ámbito del derecho penal".
210. Así las cosas, aclarada la opinión mayoritaria de la judicatura en la materia, solo nos quedaría analizar la competencia de la CAPV en la materia al objeto de otorgar a personas adictas una autorización administrativa para establecer un proyecto de autoconsumo destinado a un grupo de consumidores.
211. La materia relativa a la regulación de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas y su posible carácter básico a efectos del mencionado precepto de la CE ha sido abordada en más de una ocasión por el Tribunal Constitucional en el marco de diversos conflictos positivos de competencia entre las comunidades autónomas y el Estado.
212. Entre todas, destacan las tempranas sentencias 23/1983 y 42/1983. En ellas se dice que "la autorización y el registro sobre los productos («drogas, productos estupefacientes, psicotrópicos o similares especialidades farmacéuticas y sus materias primas y demás productos sujetos a registro farmacéutico, fitosanitario y zoonosanitario»), sobre el material o instrumental médico, terapéutico o sanitario, así como sobre los laboratorios, centros o establecimientos que los produzcan, elaboren o



importen constituye una materia básica de la sanidad nacional que corresponde por tanto al Estado”.

213. En cualquier caso, debemos clarificar que el cultivo de cannabis destinado al consumo personal, ya sea de forma colectiva o individual, no es de ninguna manera una actividad industrial o farmacéutica, pues no es objeto de la regulación que aquí se propone el reconocimiento del cannabis como fármaco o la puesta a disposición en el tráfico comercial de esta sustancia.
214. Baste recordar que la jurisprudencia constitucional, en su reciente Sentencia 204/2013, de 5 de diciembre de 2013, establece: “Es doctrina constitucional reiterada que la regulación de un producto que entrañe un potencial peligro para la salud humana se conecta con la protección de ésta. En consecuencia, el Estado puede aprobar una normativa al respecto en virtud de la competencia que sobre las bases de la sanidad interior le atribuye el art. 149.1.16 CE”.
215. Es evidente que el proyecto no aboga por explorar dichos caminos. Más bien, entendemos que la materia se aborda desde el punto de la prevención y la asistencia a las personas adictas. Esto es, derivado de la realidad de la existencia de personas adictas, se pretende tratar a las mismas como sujetos de especial atención. Se trata de que en colaboración con los propios adictos se establezcan programas específicos de atención sociosanitaria destinados a ellos, con el fin de proteger su salud e intentar reducir los riesgos que pueden padecer dichas personas con su exposición en el mercado clandestino. Además de fomentar políticas de deshabituación y de inclusión social. Tal y como hemos manifestado, este tipo de políticas se deben plantear en colaboración con las asociaciones que se constituyan al efecto, que se convierten en colaboradores necesarios de dichas políticas.
216. En todo caso, la regulación proyectada debería completarse en el sentido de contemplar que el desarrollo reglamentario establecerá las facultades de la Administración sanitaria en materia de inspección y control sobre los locales y actividad de los clubes.
217. Por otra parte, y derivado de la reserva de ley, se deberían tipificar las conductas sancionables por incumplimientos y, en su caso, las medidas provisionales que puedan ser adoptadas; de lo contrario, se carecería de los instrumentos necesarios para su control.
218. Conviene traer a colación lo expresado sobre el particular por la STC 25/2004: “A este respecto es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la



potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (STC 42/1987, de 7 de abril [ RTC 1987, 42 ], F. 2). En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero [ RTC 1988, 3 ], F. 9, y 305/1993, de 25 de octubre [ RTC 1993, 305 ], F. 3). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre [ RTC 1992, 177 ], F. 2), lo que significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, de forma que, a partir de la Constitución, no es posible tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley (por todas, STC 113/2002, de 9 de mayo [ RTC 2002, 113 ], F. 3)”.

#### **E) Régimen sancionador:**

219. Siguiendo, en particular con el régimen sancionador, esta Comisión ha reiterado a lo largo de sus dictámenes el cuidado que debe ponerse a la hora de definir los tipos infractores y las sanciones, por cuanto que el Tribunal Constitucional ha extendido al ámbito de la potestad administrativa sancionadora las garantías que derivan de los artículos 24 y 25 CE, aunque lo sean con matizaciones.
220. Un aspecto importante a tener en cuenta es que corresponde al legislador la atribución de la potestad sancionadora (ley previa) y, a la hora de describir las infracciones y sanciones correspondientes, debe hacerlo con la mayor precisión y claridad posible, de tal manera que el ciudadano conozca, de antemano y con la mayor certeza alcanzable, cuáles de sus conductas constituyen infracción y cuál es la respuesta punitiva que puede esperar (*lex certa*).
221. En lo que se refiere al propio régimen sancionador, como ha dicho muchas veces el Tribunal Constitucional, las comunidades autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en el ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1 CE, básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio.
222. En materia sanitaria, concretamente la STC 87/1985, de 16 de julio, dejó señalado lo siguiente:

“Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que



difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones —en el marco ya señalado—, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales.”

223. Con carácter general el proyecto sigue los dictados del régimen sancionador preexistente, que incluía la reforma precedente en materia de tabaco, y cuyo texto siguió las recomendaciones efectuadas por esta Comisión. Ello no obsta a que debamos realizar alguna consideración sobre sus previsiones.
224. Se constata que el texto, en general, ha evitado el uso de términos jurídicos indeterminados en relación con la legislación que sustituye. Se ha evitado la utilización del concepto “riesgo o perjuicio para la salud”, tipificando las concretas conductas, lo cual contribuye a la claridad de la norma. Ahora bien, el esfuerzo no ha sido completo ya que esa calificación se mantiene en el ámbito de la publicidad o promoción de bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillos electrónicos y sus dispositivos, así como en los apartados 11.2 c), 3. a) 11; 3 e) y 4 del artículo 87. En este sentido, sería necesario realizar un esfuerzo adicional para que fueran erradicados este tipo de conceptos que no contribuyen a la seguridad jurídica de la norma, sino que más bien podrían generar una conflictividad innecesaria.
225. En otro orden de casos sería conveniente establecer una cláusula de cierre respecto al resto de obligaciones formales de información, que permitiría englobar cualquier otra obligación no suficientemente recogida entre las prohibiciones.
226. Por lo que se refiere a las sanciones, merece destacar que las cuantías se han adaptado a la Ley 28/2005. Ahora bien, en el párrafo 1 del artículo 93 se advierte la ausencia de la inclusión de la cuantía mínima de la horquilla, que debería ser de 30 euros. En este párrafo se ha incluido también la cuantía de la multa por fumar en lugares prohibidos. Esta cuantía, de carácter fijo, difiere de la establecida en la legislación básica, que establece una horquilla de 0 a 30 €, que entendemos permite una mayor flexibilidad a la hora de imponer la sanción de acuerdo a las circunstancias concurrentes, posibilitando además que, en determinados casos, la sanción podría limitarse a un simple apercibimiento por la conducta errónea.
227. En el elenco de sanciones se incluye por primera vez, como sanción accesoria, el decomiso de las mercancías u objetos directamente relacionados con los hechos. Dicha



sanción, que puede ser proporcional en determinados supuestos, no parece adecuada en otros, por lo que no cabe su establecimiento con carácter general. Por ello se debería contemplar la posibilidad de que por parte de la autoridad competente se pueda imponer la misma cuando concurren las circunstancias que así lo aconsejen. Relacionado con lo anterior, podría ser aconsejable la inclusión de la referencia a la posible destrucción de los bienes.

228. Por su parte, las previsiones del artículo 87.3 en sus apartados a) 10, b) 12 y c) 8, consideran infracción grave la acumulación de tres infracciones leves en el plazo de un año). En este sentido solo recordar, tal y como ha expresado el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 6 de la STC 189/2013, que este tipo de preceptos tendrán un juicio acorde con la Constitución “si se entiende, como se ha venido razonando, que centra la sanción muy grave en la efectiva comisión de una tercera infracción grave, adicional, nueva y distinta a las dos igualmente graves previamente cometidas, no siendo éstas nuevamente sancionadas mediante este artículo, sino que son meramente incluidas en el tipo sancionador para ser tenidas en cuenta a los efectos de cualificar la nueva infracción que, empero, se erige en el objeto estricto del precepto cuestionado. Tal es el sentido que ha de darse al precepto para acomodarlo con el tenor y espíritu del 25.1 CE, lo que determina, en los términos expuestos la correspondiente referencia en el fallo para excluir cualquier otra interpretación que sería vulneradora del art. 25 CE y por lo tanto inconstitucional”. Por tanto, convendría elaborar una redacción más correcta del artículo para referir como infracción grave, en cada caso, la comisión de una tercera infracción leve en el plazo de un año.

#### F) Análisis del articulado:

229. El **artículo 5**, tras formular como principio la no discriminación de las personas que sufran adicciones y el reconocimiento de que ostentan los mismos derechos que el resto de la ciudadanía, reitera de manera particularizada el mensaje en su párrafos 2 y 3. Así el párrafo 2 enmarca los derechos y deberes en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios en el contexto de las leyes que rigen en la materia. Por su parte el párrafo 3 se dedica a particularizar el mensaje de no discriminación para las personas usuarias de los clubes de cannabis. Entendemos que ambos párrafos deberían ser eliminados ya que únicamente reiteran una serie de derechos y obligaciones que ya ostentan las personas que sufren adicciones y que han sido genéricamente enunciados en el primer apartado.
230. En el **párrafo 1 del artículo 19** convendría eliminar la referencia a la negociación colectiva, ya que, de acuerdo a la legislación laboral, el departamento no es un actor implicado en la misma. Por ello se recomendable sustituir la frase “favorecerá a través de la negociación colectiva y de los” por “potenciará”.



231. El **párrafo 3 del artículo 25** encomienda a la policía del País Vasco la investigación de los posibles delitos relacionados con la organización de juegos de azar de carácter ilegal y la prevención de las adicciones comportamentales con su presencia en zonas cercanas a establecimientos de juego, para prevenir la participación de personas menores.
232. Merece la pena destacar que el juego ilegal no es delito sino, en su caso, falta administrativa y que el control de las actividades de juego corresponde a la administración autonómica y no a la policía. La actividad del juego está sujeta a medidas de policía administrativa y en ellas la policía, en nuestro caso la Ertzaintza, es un instrumento al servicio de la actividad de la Administración; un servicio que se presta a través de la Unidad de juego y espectáculos, de conformidad con lo establecido en la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del juego en la CAPV.
233. Por otra parte, respecto a la tarea que se encomienda, cabe advertir que los locales de juego disponen de medidas de seguridad que garantizan que los menores y otro tipo de personas con conductas adictivas no accedan al interior de los locales destinados al juego. La implantación de estas medidas, de carácter obligatorio, son responsabilidad de las empresas titulares de la explotación. En estos supuestos la actividad administrativa se desarrolla mediante la inspección y control de las mismas y su efectividad y en los casos en los que se produzca el acceso de personas que no tienen permitido el acceso a un local de juego sería objeto del correspondiente expediente sancionador por parte de la Administración.
234. En todo caso, se podría reformular el apartado para establecer que, con el fin de prevenir las adicciones comportamentales, la policía del País Vasco realizará actuación de vigilancia y control para evitar la participación de personas menores en juegos o actividades cuyo acceso les esté prohibido.
235. En relación con la actuación policial y derivado del establecimiento de la prohibición con carácter general del consumo de alcohol en la vía pública, establecido en el artículo 32.4 d), sería adecuado establecer que la policía del País Vasco realizará esta labor de control cuando no esté permitido, con especial énfasis en la protección de los menores y con el fin de evitar conductas no deseadas.
236. Sobre esta materia cabe recordar que el proyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas recientemente remitido al Parlamento Vasco, contiene una previsión en la materia. Así establece en el art. 5.1.f) que “El consumo de bebidas no procedentes de locales de hostelería en la calle o espacios públicos por grupos de personas cuando, como resultado de la concentración o de la acción del consumo, se puedan causar molestias a las personas que utilicen el espacio público, a los vecinos, deteriorar la tranquilidad del entorno o provocar situaciones de insalubridad, atendiendo a la regulación municipal que pueda desarrollarse



al respecto”. Entendemos que ambos textos deberían cohererse al objeto de evitar contradicciones innecesarias.

237. En este sentido y más allá de la salvaguarda establecida para excepcionar eventos o celebraciones autorizadas, convendría matizar el término vía pública sujeto a posibles diversas interpretaciones. Todo ello derivado de la habitualidad del consumo de alcohol en diversos espacios o lugares públicos tanto de forma colectiva como individual, lo que llevado al extremo podría prohibir todo el consumo que se produzca fuera de los espacios o locales permitidos y de aquellos expresamente autorizados.
238. El **artículo 32.6** establece la prohibición con carácter general de la venta o suministro de bebidas alcohólicas en establecimientos comerciales, no destinados al consumo inmediato, desde las 22 horas hasta las 7 horas del día siguiente. Esta previsión modifica lo establecido en la disposición final segunda de la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de actividad comercial, por la que se otorgaba a los ayuntamientos la facultad de imponer a los establecimientos comerciales tal prohibición de venta. Dado que el anteproyecto no realiza mención alguna a la norma precedente, sería conveniente adecuar ambas normas a través de una disposición adicional que modificara la norma en el sentido de reenviar a la legislación en materia de adicciones el establecimiento de las limitaciones basadas en motivos de protección de la salud.
239. Esta prohibición, que cuenta con diversos antecedentes en la legislación autonómica, afectará a la libertad de horarios de las tiendas de conveniencia y establecimientos de zonas turísticas, así como a los establecimientos de menos de 150 metros cuadrados que cuenta con libertad de horarios. Por ello, sin bien la protección de la salud, como bien jurídico protegible, fundamentalmente de la población joven, y para evitar los problemas generados con el consumo, debe primar sobre la libertad de horarios establecida, se debería justificar de manera adecuada la imposición de dichas medidas, más allá de la suposición de que su implantación va a traer beneficios sin más, todo ello, además, teniendo en cuenta el supuesto impacto en la actividad comercial.
240. En todo caso, convendría, al igual que otro tipo de legislaciones —en el caso de Galicia, Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad—, contemplar una serie de supuestos que deberían quedar excluidos de la prohibición, tales como la venta electrónica (en todos o en alguno de sus supuestos), la venta para la distribución a profesionales y la venta en los mercados de abastos, en sus horarios autorizados.
241. En cuanto al párrafo segundo del artículo 32.6 debería ser más preciso si lo que pretende es concretar medidas específicas a adoptar durante los horarios objeto de prohibición o si se pretende que dichas medidas se extiendan durante todo el horario de apertura de los establecimientos. En este último caso debería figurar como un



apartado autónomo. En todo caso, el último inciso es reiterativo con los expresados en el apartado 7, por lo que debería ser suprimido.

242. El **artículo 33** del texto contempla la prohibición de entrada y permanencia de personas menores de 16 años en establecimientos públicos cerrados que sirvan bebidas alcohólicas, tales como bares, salas de fiesta, discotecas, espectáculos o salas de recreo público y, en general, en cualesquiera lugares o establecimientos públicos en los que se venda o consuma alcohol, salvo que vayan acompañados de sus madres, padres o personas responsables. Este texto no coincide con el que el texto existente en el proyecto de Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas que el Consejo de Gobierno recientemente remitió al Parlamento Vasco, por lo que debería ser tenido en cuenta a efectos de su coordinación
243. El **artículo 63.1** prevé la creación de un Observatorio sobre Adicciones, adscrito al órgano de apoyo y asistencia, como sistema centralizado de información, que formará parte del Observatorio Vasco de Salud. Dada la ausencia de información sobre su configuración orgánica y la falta de opinión de los órganos gubernamentales especializados, el artículo debería aclarar los aspectos relacionados con su naturaleza y la adecuación a las directrices organizativas vigentes.
244. El **artículo 74** atribuye al órgano de apoyo y asistencia las funciones de elaborar su reglamento de organización y funcionamiento. Dado que no nos encontramos en presencia de un órgano colegido, sino de un órgano administrativo de la estructura de la Administración General de la CAPV, y que lo que se concreta en el texto son las funciones del mismo en materia de adicciones, entendemos que el establecimiento de cualquier norma organizativa corresponderá al Gobierno o, en su caso, al departamento a través del decreto de estructura correspondiente o de otros instrumentos tales como las Relaciones de puestos de trabajo o la aprobación de sus correspondientes organigramas o, en su caso, ordenes de desarrollo de la estructura.
245. A diferencia del texto en vigor de la LPAID, a lo largo del texto no se encuentra referencia alguna al régimen de autorización e inscripción de los centros que presten asistencia sanitaria para el diagnóstico, desintoxicación y deshabituación. Entendemos conveniente su inclusión para dar cobertura jurídica a la intervención administrativa en la materia y posibilitar la colaboración con los mismos, formulada en el artículo 57 del texto.

#### **G) Técnica normativa:**

246. Siguiendo el contenido del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, publicado por Orden de 6 de abril de 1993, del



Consejero de Presidencia, Régimen jurídico y Desarrollo Autonómico (en adelante, Directrices), la Comisión considera conveniente efectuar las siguientes mejoras de técnica normativa:

247. La Exposición de motivos contiene diversas referencias a la Comunidad Autónoma Vasca. Sobre este particular queremos recordar que, según el artículo 1 el EAPV, nuestra Comunidad Autónoma se constituye bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, por lo que cualquier referencia a la misma se deberá realizar utilizando dichos términos.
248. Siguiendo con la parte expositiva, cuando se enumeran las competencias de la CAPV para afrontar la iniciativa, se repite el término “medio ambiente”, por lo que debería ser subsanado.
249. En otro de sus párrafos se debería corregir el término “picoestimulantes” por “psicoestimulantes”.
250. Por otra parte, debemos reseñar que al final de la citada parte expositiva se incluye dos veces la referencia a la Ley 28/2005, pero de manera incompleta. Así debemos recordar que la alusión a disposiciones debe ser por su denominación oficial. Por ello, en lugar de “Ley 28/2005, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco” debe decir “Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco”.
251. En cuanto a la parte dispositiva se recuerda que la numeración de los títulos y capítulos debe hacerse mediante números romanos.
252. En el artículo 1.2, al definir uno de los objetos de la ley utiliza, el tiempo verbal futuro en lugar del presente. Debemos subrayar que la norma no remite su definición a posteriores acciones sino debe concretarlos por ella misma, por ello se debería expresar que la norma “contempla”. Igualmente sería conveniente la revisión del texto para corregir dicho matiz allí donde sea conveniente.
253. En otro orden de cosas, se debe evitar en lo posible la utilización de las mayúsculas para toda la titulación de aquellos conceptos que no están integradas en la denominación de normas, instituciones u órganos concretos o se empleen para singularizar algún vocablo. Así por ejemplo en los apartados c) y d) del artículo 4.
254. A lo largo del texto se emplea profusamente la combinación “y/o”. Tal y como ha manifestado reiteradamente esta Comisión el uso de la combinación de dos conjunciones, “y/o” no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar



que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará sólo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas.

255. El texto usa reiteradamente los conceptos de niños y niñas, adolescentes y jóvenes, a veces incluso de manera entremezclada. Conviene recordar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 a), b) y c) de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia, los conceptos definidos serían menores de edad, infancia (periodo entre el nacimiento y los doce años) y adolescencia (periodo de vida entre los trece años y la mayoría de edad establecida por ley o la emancipación, y por adolescentes las personas que se encuentran en dicho período de vida). Por su parte, con la utilización del concepto joven suele abarcarse la edad comprendida entre los catorce y los treinta años. Por todo ello, se recomienda repasar las menciones de la norma para adecuarlas al verdadero sentido perseguido.
256. La distribución de los artículos del título preliminar debería ser alterada para dar más sistemática al texto. Así los artículos 3 y 4 deberían preceder a los artículos 6 y 7.
257. Cabe reseñar, igualmente, que no está aconsejado la utilización en los artículos 15 y 19 de puntos, símbolos o guiones para estructurar su contenido. Con carácter general, primero se han de emplear párrafos numerados en cifras árabes, si fuera preciso dividir los párrafos se ha de recurrir a letras minúsculas ordenadas alfabéticamente y sólo excepcionalmente se realizaran subdivisiones ulteriores, que han de ir nuevamente en números árabes.
258. El apartado g) del artículo 2.2, incluido dentro del apartado dedicado a las sustancias adictivas, incluye una cláusula de cierre que reenvía a la definición general recogida al comienzo del artículo, que abarca otros ámbitos además de las sustancias, por lo que debería corregirse.
259. En el artículo 4 c) se debería eliminar la expresión “-ya se trate de legales o ilegales-”, se trata de una precisión excesiva que nada aporta al texto y que genera inseguridad jurídica. Las referencia a la sustancias debe realizarse sin distinción tal y como están definidas en el artículo 2.2.
260. En el tercer párrafo del artículo 10 se deberá sustituir la frase “..las a sustancias ..” por “..las sustancias..”.
261. En el mismo artículo, en su apartado b), así como en otras partes del texto, se usan los artículos “las” y “los” para evitar la tendencia masculina del idioma. Ahora bien, en determinados casos, como en el presente, resulta innecesario o incorrecto ya que es imposible convertir la referencia a un género distinto. En este caso es imposible



convertir en género femenino “los demás” pues estamos hablando de individuos. El mismo caso, pero al contrario, sucede cuando nos referimos a personas. Por ello, lo más adecuado sería que el hiciera la referencia completa a las personas. También se deberá revisar las expresiones de género con la palabra “agentes” ya que cuando nos referimos a órganos u organizaciones su género es invariable.

262. En el artículo 15.2 se deberá eliminar la expresión “Por ello”, más propia de una exposición de motivos o de un texto razonado que de un texto dispositivo.
263. Se debería completar el texto del primer párrafo del artículo 20 con la expresión “la puesta en marcha”, que dota de mayor sentido al mismo.
264. El artículo 26 debería ubicarse como un apartado más del artículo 74 ya que recoge las competencias del órgano de apoyo y asistencia
265. El artículo 75 prevé la integración de EUDEL en la composición del Consejo Asesor de Adicciones, por ser la más representativa en el momento actual en su ámbito de actividad pero, igualmente, tal representatividad es susceptible de variar, por lo que habría que precisar que la incorporación de tal ente se hace en tanto sean las más representativa del ámbito de actividad que se quiere tener en cuenta.
266. El artículo 75.1 debe eliminar la expresión “referido anteriormente”, ya que se trata de un recurso retórico, más propio de textos expositivos, sin que su inclusión aporte claridad al mensaje transmitido.
267. En el artículo 84 se deberían eliminar los guiones que acotan las características de las entidades en cuestión.
268. El artículo 87 resulta excesivamente largo y farragoso por lo que convendría su división en tres artículos, cada uno englobando las conductas correspondientes a cada diferente tipo de sanción.
269. Las referencias incluidas en el artículo 87.2 d) deber ser hechas respecto al artículo 50.
270. El apartado 5 del artículo 87.3 b) debe ser suprimido ya que su contenido pertenece al párrafo anterior.
271. Por otra parte, en el artículo 87.3.b).7 se debería completar el mensaje, para incluir la excepción de la venta mediante máquinas expendedoras.
272. En el artículo 87.3.c).8 se deberá eliminar la barra entre los términos “consumir” y “utilizar”, incluyendo la conjunción “o”.



273. Por su parte el artículo 87.4.d) deberá eliminar la especificación referida a “diagnostico, desintoxicación y deshabituación” sustituyéndola por “en este ámbito” ya que tal diferenciación no se corresponde con los contenidos del artículo 82.1 al que se remite, que establece el régimen de autorización e inscripción con carácter general para todos los centros que presten funciones asistenciales.
274. La referencia a padres y madres contenida en el artículo 89.4 debería ser corregida por un término que englobe a ambos, tal como progenitores. La redacción actual, pretendiendo huir de las convenciones del lenguaje, ha introducido un término que altera el concepto civil de padres, en general, como responsables de los hijos que se encuentren bajo su guarda.
275. La última frase del artículo 89.4 debería reflejarse en un párrafo independiente al ser su mensaje diferente al de la responsabilidad.
276. También debería señalarse como párrafo independiente el mensaje del último apartado del artículo 91.1.
277. En el párrafo 3 del artículo 93 se deberá modificar la redacción actual para referirse únicamente al “sujeto pasivo”.
278. La disposición transitoria única debería ser una disposición adicional por lo que deberían numerarse correlativamente las dos nuevas existentes
279. Finalmente, con relación a la disposición final segunda, debe señalarse la entrada en vigor de una forma correcta gramaticalmente, afirmándose que tendrá lugar “el día siguiente al de su publicación”.

## **CONCLUSIÓN**

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 4 de diciembre de 2014 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).



Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**