



INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE ADICCIONES.

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el artículo 4 del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO.

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, persigue 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, así como aquellas actuaciones que protejan 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.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Señalar, en primer lugar, que el anteproyecto de ley objeto de informe se encuentra incluido en el listado de proyectos legislativos recogido en el Anexo I del Acuerdo de Consejo de Gobierno celebrado el 25 de junio de 2013, por el que se aprueba el calendario legislativo de la X legislatura (2012-2016), cuya aprobación está prevista para el segundo semestre del 2014.

La ley proyectada tiene como antecedente inmediato a la Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias (modificada en tres ocasiones), que quedará derogada a la entrada en vigor de la norma que nos ocupa.

Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la citada Ley y de las conclusiones obtenidas durante su vigencia, se ha visto necesaria la elaboración de una nueva norma que permita:

1. Modernizar el tratamiento de la materia y adaptarlo de forma que se contemplen las adicciones desde una perspectiva más amplia que la mera dependencia.

2. Modificar el enfoque causal del fenómeno de las adicciones, actualmente basado en los factores de riesgo (características internas y externas de las personas para desarrollar una adicción) y ampliarlo teniendo en cuenta los factores de protección (factores que disminuyen las probabilidades de desarrollarla).

3. Una estructuración más sistemática y ordenada de las materias, identificando las grandes áreas de intervención (promoción de la salud, prevención de las adicciones, reducción de la oferta, asistencia e inclusión social, desarrollo y gestión del conocimiento, así como, la regulación de la organización institucional para llevar a cabo las medidas necesarias en las diferentes áreas).

Con tales objetivos, por el Departamento de Salud, se ha incoado el oportuno expediente para la tramitación de esta nueva propuesta normativa, de cuya documentación puesta a disposición de esta Oficina se relaciona la más significativa:

- Orden de 17 de septiembre de 2013, del Consejero de Salud, de inicio del procedimiento.

- Orden de 12 de junio de 2014, del Consejero de Salud, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto.

- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 9 de septiembre de 2014.

- Informe de la Dirección de Salud Pública y Adicciones, de 30 de julio de 2014, relativo a las cargas administrativas e incidencia económica del anteproyecto de ley.

- Memoria de la Dirección de Salud Pública y Adicciones, de 18 de julio de 2014, justificativa del anteproyecto tramitado.

- *Informe jurídico, de 16 de julio de 2014, de la Asesoría Jurídica departamental.*

- *Memoria económica del anteproyecto, de 16 de septiembre de 2014.*

- *Memoria de la Directora de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, de 19 de septiembre de 2014, sobre las alegaciones y sugerencias planteadas en relación con el anteproyecto de ley.*

- *Informe de EMAKUNDE, de 29 de septiembre de 2014.*

- *Borrador del texto correspondiente al anteproyecto (versión de 19 de septiembre de 2014).*

- *Informe de la Dirección de Presupuestos, de 16 de octubre de 2014, emitido a instancias de esta Oficina y cuyo contenido sustancial se incorpora en el apartado IV de este informe.*

Examinada la documentación remitida, se observa en primer lugar que no se han incorporado al expediente, a fecha del presente informe, 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, a fin de garantizar el acierto y legalidad de la regulación prevista.

Apuntar, por otro lado, que el Informe de Emakunde (de fecha 29/09/2014) sobre la Ley propuesta se ha sumado al expediente con posterioridad a su remisión a esta Oficina, por lo que sus recomendaciones no se abordan en la memoria relativa a las alegaciones y sugerencias presentadas (de fecha 19/09/2014), aunque el hecho de que dicho Informe haya sido emitido pasado el plazo establecido para ello no obsta para que pueda ser finalmente analizado y, en su caso, tomado en consideración en la medida en que sus aportaciones puedan convenir al proyecto de ley que se tramita.

Se echa en falta también, a fecha del presente Informe, la participación del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura en la tramitación de la presente norma, dados los ámbitos abarcados por la norma, en particular aquellas disposiciones (algunas novedosas) que afectan a menores. A nuestro juicio resultaría aconsejable que tal departamento se pronunciara expresamente al respecto de la norma propuesta con carácter previo a su aprobación, y así se propone por esta Oficina.

Por lo demás, se considera que la documentación aportada se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de

Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en 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.

En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido, con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

Al efecto recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la citada Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi) deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en el proyecto examinado como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico.

III. ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, *“en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración Pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general”*.

Por lo que respecta, de forma específica, a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del *Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la

remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta. El artículo 43 del mencionado Decreto, requiere documentación adicional a la anteriormente relacionada (medios materiales y personales con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital, estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, etc...), cuando el control económico se realice en su modalidad económico-organizativa.

En el dictamen nº 43/1999 CJA, por su parte, se señalaba que el fin último de previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad. Y este estudio o evaluación coste-beneficio, precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo 31.2 de la CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio, cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para la iniciativa empresarial y para los profesionales implicados puede derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes y servicios.

Se trataría, en definitiva, y dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, de realizar una completa evaluación del gasto que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

En cuyo marco, y examinada la documentación remitida, esta Oficina procede a su actuación de control económico normativo y económico-organizativo, en los términos previstos en 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, a cuya tarea se circunscribe el presente informe.

La norma proyectada consta de 98 artículos (ha de corregirse la numeración de los dos últimos artículos, que debieran aparecer como 97 y 98 y lo hacen reiterando la numeración de los dos que les preceden, 95 y 96), dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Su regulación se estructura en torno a ocho títulos en los que se agrupan, sucesivamente (y subclasificados en su caso en sus correspondientes capítulos y secciones) los contenidos normativos referidos a las Disposiciones Generales (Título Preliminar), la Promoción de la Salud y Prevención de las Adicciones (Título Primero), la Reducción de la Oferta (Título Segundo), la Asistencia Sanitaria y Sociosanitaria (Título Tercero), la Inclusión Social (Título Cuarto), el Desarrollo y Gestión del Conocimiento (Título Quinto), la Organización Institucional, Planificación, Iniciativa Social, Coordinación y Participación (Título Sexto) y las Infracciones y Sanciones (Título Octavo).

Examinados los mencionados contenidos, en lo que importa al presente informe, esta Oficina estima oportuno realizar las siguientes consideraciones:

Aspectos Organizativos

Dentro del Título Sexto, referido a la Organización Institucional, Planificación, Iniciativa Social, Coordinación y Participación, su Capítulo Segundo regula los Órganos de coordinación, dirección, consulta, asesoramiento y participación social en materia de adicciones, estableciendo los siguientes:

1. Como órgano novedoso en relación con los previstos en la vigente Ley 18/1998, de 25 de junio, en el artículo 73 de la ley propuesta se crea la **Comisión de Coordinación Interinstitucional** sobre Adicciones, adscrita al Departamento competente en tal materia, que será el máximo órgano de coordinación, colaboración y participación de las administraciones públicas vascas en las actuaciones derivadas de la aplicación de la presente ley, y cuyas funciones consistirán en:

a) Emitir informe previo sobre la normativa y las disposiciones reglamentarias en el ámbito las adicciones derivadas de la presente Ley, así como sobre el Plan sobre Adicciones de Euskadi.

b) Deliberar y proponer las principales estrategias, instrumentos comunes y propuestas a adoptar por las administraciones públicas vascas en materia de adicciones.

c) Formular propuestas de criterios para la suscripción de los instrumentos de colaboración interadministrativa y fórmulas de ejercicio de competencias previstas

en el ordenamiento jurídico, así como los presupuestos y créditos que deben sustentarlos.

d) Cualesquiera otras que le atribuya el ordenamiento jurídico.

En cuanto a los posibles gastos que pueda generar el funcionamiento de dicho órgano, se explica en la memoria de cargas administrativas e incidencia económica que obra en el expediente que su impacto presupuestario será prácticamente nulo ya que sus representantes, salvo que se invite a personas de nivel técnico, son todos altos cargos de las administraciones públicas vascas, por lo que no perciben asistencias por concurrir a las reuniones de la Comisión, en aplicación del artículo 20.4 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio, que señala que en ningún caso serán de aplicación las asistencias, ni se devengará cuantía alguna por tal concepto, cuando la pertenencia o participación en un Órgano Colegiado, Consejo de Administración o Tribunal de pruebas selectivas esté determinada en razón directa del puesto de trabajo ocupado.

2. En el artículo 74 se prevé la creación de un **Órgano de Apoyo y Asistencia** para asistir al Gobierno Vasco en las funciones que tiene atribuidas en materia de adicciones, y cuya estructura se establecerá reglamentariamente.

Aunque dicho órgano no supone una novedad en sí mismo respecto al ya recogido en el artículo 39 de la vigente Ley 18/1998, de 25 de junio, sí que lo es el establecimiento de sus específicas funciones en la propia ley, tal y como se recoge en el párrafo 2 del mencionado artículo 74, donde se le asignan los siguientes cometidos:

a) Prestar apoyo técnico a la Comisión Interinstitucional sobre Adicciones y la puesta en marcha de los acuerdos adoptados.

b) Valorar las necesidades generadas por los problemas derivados de las adicciones.

c) Dirigir el Observatorio sobre Adicciones.

d) Asistir e impulsar al Consejo Vasco sobre Adicciones.

e) Proponer iniciativas de actuación, en particular, al Gobierno Vasco, a la Comisión Interinstitucional sobre Adicciones y al Consejo Vasco sobre Adicciones.

f) Elaborar la propuesta del Plan sobre Adicciones de Euskadi.

g) Dirigir, impulsar y coordinar la actuación de los departamentos del Gobierno Vasco en aplicación del Plan sobre Adicciones de Euskadi.

h) Elaborar la memoria anual de cumplimiento del plan y de la memoria final de evaluación una vez concluido el período de vigencia del Plan sobre Adicciones de Euskadi.

i) Elaborar la propuesta sobre presupuestos y los créditos necesarios para que los Departamentos del Gobierno Vasco, los organismos autónomos, entes públicos de Derecho privado y empresas públicas dependientes de los mismos puedan hacer frente a los compromisos que se establecen en la presente Ley.

j) Elaborar su reglamento de organización y funcionamiento.

k) Las actuaciones tendentes a evitar la utilización de la publicidad ilícita en materia de adicciones, promocionando la resolución de controversias previas a la vía judicial.

l) Cualesquiera otras funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico.

Entre las citadas funciones, que asumirá el Órgano de Apoyo y Asistencia, se relacionan tres que la ley y reglamento vigentes (artículo 39.2 de la Ley 18/1998 y art.5.a) del Decreto 302/1999, por el que se desarrolla el dispositivo institucional contenido en la Ley 18/1998, de 25 de junio) atribuyen a la Comisión Interdepartamental de Drogodependencias, que desaparecerá a la entrada en vigor de esta nueva Ley. Se trata de las propuestas de elaboración del Plan sobre Adicciones de Euskadi, de la referida a los presupuestos y créditos necesarios para que los departamentos y entidades dependientes puedan hacer frente a los compromisos establecidos en la presente ley, y de la coordinación de la actuación de los distintos departamentos, que se recogen respectivamente en los apartados *f), g)* e *i)*, del precitado artículo 74.2.

Por otro lado, es de reseñar que la proyectada ley no ha recogido entre las funciones del Órgano de Apoyo y Asistencia aquellas que, en materia de infracciones y sanciones, asignaba el artículo 3.1.f) del Decreto 302/1999, de 27 de julio, a la entonces Secretaría de Drogodependencias, aparentemente en el desarrollo de sus funciones de órgano de apoyo, tras instituirlo como tal en su artículo 2. No será, pues, éste Órgano de Apoyo y Asistencia, como tal, quien desarrolle los cometidos en esa materia, sino el órgano correspondiente del Departamento competente en materia de adicciones, en la actualidad la Dirección de Salud Pública y Adicciones (y así lo hace en los términos recogidos en el artículo 8.u) del Decreto 195/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud), aún y cuando tal dirección pueda

además desarrollar de forma transitoria las funciones de aquél otro órgano de apoyo.

En efecto, la ley que se propone establece en su disposición transitoria única que *“En tanto se mantenga la actual estructura del Departamento de Salud, las funciones atribuías en el artículo 74.2 de la presente ley al Órgano de apoyo y asistencia serán asumidas por la Dirección de Salud Pública y Adicciones”*, de lo que se deduce la diversidad funcional de ambos órganos, uno de los cuales asumirá transitoriamente los cometidos del otro en tanto no se haya desarrollado reglamentariamente su estructura (desarrollo reglamentario previsto en el artículo 74.1).

Pero si ello va a ser así, habrá de adecuarse el contenido de ambos reglamentos y clarificarse con precisión sus respectivas funciones, con independencia de la aludida asunción transitoria por parte de la Dirección de Salud Pública y Adicciones, pues el vigente Decreto 195/2013, de 9 de abril, no discierne cuáles de sus funciones las desarrolla en su calidad de Órgano de apoyo y asistencia (así por ejemplo nos encontramos con que el mencionado Decreto 195/2013, de 9 de abril, refleja entre los cometidos de la Dirección de Salud Pública y Adicciones el de dirigir el Observatorio Vasco de Drogodependencias, función que este nuevo proyecto de ley asigna al órgano de apoyo y asistencia, y que resultaría duplicada en la medida en que no confluyeran en uno sólo ambos órganos).

En cualquier caso, la ley propuesta no predetermina en su artículo 74 la naturaleza del órgano ni su incardinación departamental (como si lo hace, por el contrario, con la Comisión Interinstitucional y el Consejo Vasco sobre adicciones, órganos colegiados que adscribe expresamente al Departamento competente en materia de adicciones) aunque según se deduce del informe relativo a las cargas administrativas que acompaña al anteproyecto, se estaría pensando en un órgano *“adscrito al Departamento competente en materia de adicciones, se trata de identificar un órgano dentro de la Administración General realice las funciones que atribuye la ley, siendo las normas de estructura orgánica del departamento competente en salud el que identifique cuál es órgano concreto de que se trata. En la actualidad estas funciones la realiza la Dirección de Salud Pública y Adicciones”* y que su titular será un alto cargo que ostentará además la vicepresidencia del Consejo Vasco sobre adicciones.

La reflexión que cabría hacer respecto del planteamiento propuesto, y dada la operativa que se ha seguido hasta al momento en la prestación de las referidas funciones de apoyo y asistencia al Gobierno Vasco por parte de la propia Dirección competente, es sobre la efectiva necesidad de designar a priori un órgano específico de la estructura departamental que desarrolle las funciones previstas en la ley

cuando ya lo hay, o deberá haberlo al menos para el desarrollo de dichas funciones si así lo quiere la ley, pero sin que ésta se preocupe de definirlo y prever el establecimiento reglamentario de su estructura.

Los departamentos de la administración general, una vez predeterminados y conocidas sus funciones y áreas de actuación (tal atribución se encuentra regulada en la actualidad por Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos) han de organizar su estructura interna de la manera más adecuada para el cumplimiento de sus funciones (atendiendo a criterios de eficacia y eficiencia administrativa, en un marco de recursos limitados), entre ellas las que una ley pueda directamente asignarles cuando apela al órgano o departamento competente en la materia (como pueda ser la que nos ocupa), por lo que tal vez resultara más sencillo a la ley establecer las funciones que ha de llevar a cabo "el departamento competente en la materia" sin especificar ni predeterminar un órgano concreto de su estructura. De esta manera, los correspondientes decretos de estructura y funciones de los diferentes departamentos serán quienes hayan de integrarlas en aquél órgano al que prevean atribuir la ejecución de funciones en el ámbito concernido, y se evitaría en cualquier caso la incertidumbre sobre la potencial existencia de más de un órgano de la misma estructura actuante en un mismo ámbito o eventuales solapamientos funcionales. Se propone considerar tal alternativa por parte del órgano promotor de esta iniciativa.

En cualquier caso, sobre la función asignada al Órgano de apoyo y asistencia en el artículo 74.1.i) de la ley propuesta *-Elaborar la propuesta sobre presupuestos y los créditos necesarios para que los Departamentos del Gobierno Vasco, los organismos autónomos, entes públicos de Derecho privado y empresas públicas dependientes de los mismos puedan hacer frente a los compromisos que se establecen en la presente Ley-* entendemos que tal propuesta se refiere a aquella que el órgano pueda realizar a los diferentes departamentos, organismos y entidades en un determinado momento del procedimiento de elaboración presupuestaria y con carácter previo a la presentación de sus propios anteproyectos presupuestarios por parte de aquellos, pues no ha de producirse aquí interpretación diferente que pueda generar alguna duda sobre la competencia de los diferentes departamentos de la administración para la elaboración de sus propios anteproyectos y los de sus organismos autónomos y entidades adscritas o dependientes de los mismos, conforme lo establecido en el artículo 59 del Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV nº 122, de 28 de junio de 2011).

3. Por último, **el Consejo Vasco sobre Adicciones previsto** en el artículo 75 tampoco resulta una novedad en la ley propuesta, pues sustituirá en sus funciones de participación sectorial, consultoras y de asesoramiento al actual Consejo Superior de Drogodependencias, con la novedad de que se ha incorporado la representación de las asociaciones de personas consumidoras de drogas y de personas con adicciones sin sustancia, del Servicio Vasco de Salud, y de los medios de comunicación social editados en Euskadi, por entender el promotor de la iniciativa que la regulación y la importancia de estas materias en la ley hace conveniente la necesidad de la representación del sector en el consejo, según precisa la mencionada memoria de cargas administrativas e incidencia económica.

La citada memoria no prevé tampoco coste específico derivado del funcionamiento del Consejo, dado que *“se pretende regular este órgano sin previsión de asistencias por concurrencia a sus reuniones, en atención al carácter excepcional de las mismas que señala el artículo 21.1 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero”*.

Por su parte, la memoria económica remitida concluye en similar sentido anterior, señalando que la necesidad de desarrollo normativo posterior de tales instrumentos *“dificulta la valoración de su impacto económico en este momento por lo que, en la medida en que esta normativa se vaya desarrollando, se irá cuantificando su posible impacto teniendo en cuenta las novedades que incorpore, respecto a la normativa actual”*, añadiendo que *“En cualquier caso, se estima por parte de la Dirección promotora del expediente que su impacto en los presupuestos será prácticamente nulo, puesto que sus representantes serán en su mayoría altos cargos de las Administraciones Públicas Vascas, que no perciben retribuciones por asistencias a reuniones en atención al carácter excepcional de las mismas que señala el Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio.”*

IV. INCIDENCIA ECONÓMICA.

En los estados de gastos

Por lo que se refiere al coste de implantación o mantenimiento de las medidas previstas en la ley, la memoria económica que acompaña a la ley proyectada señala que *“Las acciones a realizar para llevar a cabo el objeto del Anteproyecto de Ley sobre Adicciones, serán financiadas con las dotaciones que en los sucesivos presupuestos se asignen al Departamento de Salud, en el programa 4116 Drogodependencias, de la Dirección de Salud Pública y Adicciones // La asignación económica del Presupuesto para el programa 4116 Drogodependencias en el ejercicio 2014, asciende a 5.076.660 €, ... // Si desglosamos el presupuesto de este programa para el ejercicio 2014, los gastos de personal (426.179 €) suponen el*

8,39% del total del programa, los gastos de funcionamiento (1.462.437 €) el 28,8% y las transferencias y subvenciones de gastos corrientes a Municipios, a Fundaciones y a otras instituciones sin fines de lucro (3.188.044 €) el 62,79%”.

Constar al respecto que tanto la mencionada dotación global del programa presupuestario 4116 como su distribución por capítulos de gasto se corresponden con los créditos consignados en los Presupuestos Generales de la CAE para 2014 en su importe total por capítulos de gasto (1, 2, y 4).

No obstante, en lo que se refiere a las específicas partidas de gasto que integran el capítulo II de dicho programa 4116, hay que decir que no se identifican suficientemente en la memoria económica ahora remitida, pues aunque señala correctamente el montante total del crédito de dicho capítulo de gasto (1.462.437 €), sobre las concretas partidas de financiación que lo componen únicamente localiza las dirigidas a financiar los gastos de la formación de técnicos (CACsc 238.82 p.002 por importe de 10.000€), a la realización de jornadas y cursos (CACsc 238.82 p.003 por importe de 14.400€) y del observatorio vasco de drogodependencias (49.000€), mientras que de los restantes gastos presupuestados en dicho capítulo se limita a expresar con carácter general que “*Se realizarán mediante contratos y en la medida que las asignaciones presupuestarias para cada ejercicio lo permitan, las actuaciones necesarias para la consecución de los objetivos de la Ley tanto en el ámbito de la prevención como en el de reducción de la oferta. En el ejercicio 2013 el montante de este apartado fue de 743.844,32 €. En el presente ejercicio 2014, y a falta aproximadamente de un trimestre, se han gestionado contratos por un total de 740.915,29 €.*”

Conviene completar la memoria económica en lo que respecta a las actuaciones que se prevén financiar con cargo a créditos de dicho capítulo y se identifiquen convenientemente las específicas partidas presupuestarias mediante las que se logrará tal cobertura en el presente ejercicio 2014, así como, en su caso, su proyección a futuros ejercicios.

Destacar, en todo caso, que la referida memoria no prevé incremento alguno de los gastos de personal a cuya cobertura se destinan los créditos del capítulo 1 anteriormente mencionados, a consecuencia de la entrada en vigor de la ley, señalando al respecto que “*En lo que respecta a los recursos humanos, el programa 4116 en el ejercicio 2014, está dotado de 426.176 € para financiar los gastos del personal. Según la Dirección que promueve el expediente este personal tiene encomendadas las funciones y tareas para llevar a cabo el mayor número de actuaciones en materia de promoción de la salud y prevención de las adicciones que encomienda el anteproyecto, por lo que se estima que a la entrada en vigor de la Ley no supondrá nuevas necesidades de personal.*”

Hubiera sido deseable en todo caso una más precisa conexión de las partidas de crédito implicadas en la financiación de las medidas de la ley con las específicas actuaciones que materializarán tales medidas, que permita deducir la razonabilidad de la cobertura presupuestaria prevista a los objetivos pretendidos en la norma.

Y nos referimos aquí no únicamente al específico programa 4116 en la actualidad denominado "drogodependencias" (y cuya denominación se ha previsto sustituir por la de "adicciones" para los próximos presupuestos, según afirma la memoria) sino al resto de programas presupuestarios tanto del Departamento de Salud como de otros Departamentos o Administraciones que, en el marco de sus competencias, hayan de actuar en la ejecución de las medidas de la ley.

Así, sobre el programa de financiación y contratación sanitaria (Osakidetza y conciertos sanitarios) la memoria económica ofrece determinados datos de ejecución del gasto en 2013, pero no aporta estimaciones cuantitativas para el corriente ejercicio 2014 ni identifica partidas presupuestarias para su financiación, señalando al respecto que *"No se tienen datos de los gastos correspondientes al ejercicio actual pero de la información procedente de la Dirección promotora del expediente se concluye que los recursos existentes en el ámbito sanitario son suficientes para dar cobertura a las necesidades que se deriven de la aplicación de la nueva Ley"*.

Y más imprecisas aún se presentan las previsiones económicas relativas a la intervención de otros departamentos, cuando indica que *"En materia de prevención de las adicciones, el anteproyecto establece medidas dentro del ámbito laboral, de los medios de comunicación social, del deporte, del ocio y del tiempo libre, del medio ambiente y urbanístico, judicial, penitenciario y de seguridad, cuyas actividades para la consecución de los objetivos se realizarán por los departamentos del Gobierno Vasco competentes en las diferentes materias y serán financiadas con las dotaciones que se les otorgue en los presupuestos generales de futuros ejercicios"*, donde nada más se detalla sobre las actuaciones que se llevarán a cabo por cada uno de los departamentos, estimación de necesidades en recursos materiales y humanos, e identificación de los créditos consignados en sus respectivos estados presupuestarios para su cobertura económica. También aquí cabe completar la memoria económica con el análisis de tales aspectos, identificando y cuantificando los potenciales focos de gasto que afectan a cada departamento (y sus organismos o entidades dependientes) y los créditos con los que cuentan en sus estados presupuestarios para hacer frente a los mismos, aún y cuando no se estime la generación de un mayor gasto derivado de las medidas de la ley que ya vienen aplicándose con la norma vigente, pues a la memoria económica compete medir el alcance o dimensión económica de las actuaciones que se regulan, ya sea las que se mantienen, ya las que se estime que vayan a generar mayores necesidades de recursos, pues en uno y otro caso han de contar con la

garantía de su razonable cobertura presupuestaria por parte de las administraciones llamadas a su ejecución, tanto en el ejercicio en curso como a futuro.

Llama la atención, por otro lado, el análisis diferenciado que la memoria económica realiza en su apartado C) sobre el Sistema Vasco de Servicios Sociales y el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, pues no clasifica los servicios de tales sistemas en razón de las administraciones, departamentos, organismos o entidades que los prestan, clasificación ésta más lógica a los efectos de la memoria económica, puesto son tales entidades las titulares de los presupuestarios que financian las diferentes prestaciones de tales sistemas.

Con todo, la memoria realiza una apreciación genérica sobre la suficiencia de recursos de los mencionados sistemas, concluyendo que *“Hasta el momento actual los recursos económicos asignados a ambos sistemas han cubierto las necesidades de inclusión social de las personas con adicciones o en riesgo de padecerlas y no se estima por parte de la Dirección que promueve el expediente que aumenten las necesidades de financiación por la aplicación de la nueva Ley sobre Adicciones.”*

En cualquier caso, las disposiciones en materia de inclusión social recogidas en el Título Cuarto (artículos 58, 59 y 60) no parecen pretender alterar el actual régimen de prestación de dichos servicios, a juzgar por las continuas remisiones a las vigentes normas reguladoras en tales ámbitos (Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social), y así se deduce también del informe de cargas administrativas e incidencia económica, donde se expresa que

“el anteproyecto de ley recoge que la inclusión social de la persona con adicciones se lleva a cabo por otros sistemas públicos diferenciados y con principios de actuación propios:

- *El Sistema Vasco de Servicios Sociales que atenderá las NECESIDADES DE ATENCIÓN SOCIAL de la persona con adicciones y*
- *El sistema Vasco para la Garantía de ingresos que atenderá las necesidades económicas básicas y de inclusión social y laboral de la persona con adicciones.*

Estos dos sistemas públicos tienen como marco normativo de referencia las siguientes leyes:

- *Ley 12/2008, de 5 de diciembre de Servicios Sociales*

- *Ley 18/2008, de 23 de diciembre para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.*

Las previsiones presupuestarias previstas para esos dos sistemas públicos darán cobertura a las necesidades de inclusión social derivadas de la aplicación de la nueva ley.”

Pero entonces, lo que cabría preguntarse es el sentido de incorporar un título a esta nueva ley que únicamente opera como recordatorio de lo establecido en otras normas.

Así, cuando el artículo 60.1.a) dispone que el Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en su atención a personas con adicción o riesgo de padecerla, se aplicará a *“garantizar la cobertura de sus necesidades económicas básicas, mediante la tramitación de la Renta de Garantía de Ingresos y de la Prestación Complementaria de Vivienda, en los casos en los que dichas personas cumplan los requisitos que dan el acceso a dichas prestaciones económicas en los términos contemplados en la Ley 18/2008, de 23 diciembre, modificada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social”* no parece contener disposición diferente al que pudiera esperarse de la propia ley aludida que, entendemos, cuenta con sus propios instrumentos de garantía en el cumplimiento de sus mandatos, así como de los procedimientos adecuados para la tramitación de tales prestaciones; y el artículo 60.1.b) cuando señala que *“...y de conformidad con lo previsto en la Ley 18/2008, de 23 diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, en su nueva redacción dada por la Ley 4/2011, de 24 de noviembre, el convenio de inclusión activa integrará en sus contenidos el compromiso por parte de la persona titular de cumplir las actuaciones de inclusión social que los distintos sistemas diseñen en los casos en que la persona requiera, además de actuaciones orientadas a la inclusión laboral, actuaciones orientadas a la inclusión social que deban ser atendidas por los sistemas de servicios sociales, vivienda, sanidad o educación, o en los casos en los que no sea viable su participación, a corto o medio plazo, en actividades directamente orientadas a la inclusión laboral”* viene a reproducir lo ya dispuesto en el artículo 65.4 de la precitada Ley 18/2008, de 23 de diciembre, donde se establece que *“En los casos en que la persona titular u otros miembros de su unidad de convivencia requieran, además de actuaciones orientadas a la inclusión laboral, actuaciones orientadas a la inclusión social que deban ser atendidas por los sistemas de servicios sociales, vivienda, sanidad o educación, o en los casos en los que no sea viable su participación, a corto o medio plazo, en actividades directamente orientadas a la inclusión laboral, el convenio de inclusión activa integrará en sus contenidos el compromiso por parte de la persona titular de cumplir las actuaciones de inclusión social que los distintos sistemas diseñen”*.

Se aconseja evitar las remisiones o reiteraciones de lo ya dispuesto en otras normas vigentes.

Ha de hacerse mención, por último, a la novedad recogida en los artículos 89.4 y 94, que se habría introducido para dar un carácter educativo a la sanción, según explica la memoria, y que prevé la sustitución de las sanciones a personas menores de edad por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad o su inclusión en programas de carácter formativo o informativo relacionados con las adicciones. Para la realización de estas actividades, señala la memoria económica que la Dirección que promueve el expediente cuenta con 38 equipos municipales de prevención (algunos Ayuntamientos ya contemplan esta posibilidad en sus ordenanzas) además de que mediante la convocatoria de programas de formación e información tanto de las entidades locales como de las entidades de iniciativa social, se contratarán programas de prevención y reducción de riesgos en los que se podrían incluir a las personas infractoras sin necesidad de impulsar nuevos programas. También aquí hubiera procedido alguna conclusión más precisa, no ya sobre la no necesidad de crear programas nuevos, sino sobre eventuales necesidades de recursos adicionales a los ya existentes, caso de incrementarse su demanda a raíz de esta nueva posibilidad prevista en la ley.

Por lo demás, en cuanto a las proyecciones de gasto para 2015, señala la memoria económica que *“Para el ejercicio 2015 el proyecto de presupuesto, en fase de elaboración, prevé unas dotaciones similares a las del ejercicio 2014, reflejando, la prioridad que el Departamento de Salud otorga a la intersectorialidad, cooperación y coordinación con todos los agentes que intervienen en la atención a las adicciones y que se refuerza en el anteproyecto de Ley sobre adicciones”*.

Aunque aún no ha sido aprobado el proyecto de presupuestos para dicho ejercicio, del Informe de la Dirección de Presupuestos, recabado por esta Oficina, se deduce como razonable una previsión de créditos similar a las del presente ejercicio en el marco de los escenarios presupuestarios previstos para ejercicios venideros.

En los estados de Ingresos

Entre las novedades que afectan el régimen de infracciones y sanciones que se propone en el Título Séptimo de la Ley destaca por un lado la reducción de cuantía de las sanciones a fin de adaptarlas a la gravedad de la infracción al considerar el promotor de la iniciativa que las sanciones con cuantías excesivamente elevadas y desproporcionadas no son garantía de cumplimiento de la ley. Pero no se cuantifica en la memoria económica, siquiera estimativamente, las variaciones que tal modificación pueda generar en los estados presupuestarios de ingresos de la administración recaudadora.

Por otro lado, en relación con la posibilidad prevista en el artículo 93.4 (que no resulta novedosa respecto a la ya recogida en el artículo 52.2 de la vigente Ley 18/1999, de 25 de junio) habrá de estarse en todo caso al régimen presupuestario vigente en la CAE en materia de afectación de ingresos y calificación de los créditos (en particular lo establecido sobre el destino de los ingresos en el artículo 41. del Texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, y lo estipulado en relación con la afectación y calificación de los créditos en el artículo 24 del del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo).

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el anteproyecto de Ley examinado, se emite el presente informe para su incorporación al expediente tramitado por el Departamento de Salud.