

En Logroño, a 19 de mayo de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

45/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales sobre Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de los órganos de coordinación y participación en materia de drogodependencias.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

En fecha 1 de octubre de 2002, el Director General de Salud y Desarrollo Sanitario dicta un acuerdo de iniciación de expediente de elaboración de disposición de carácter general, con el fin de regular la composición y funcionamiento de los órganos de coordinación y participación en materia de drogodependencias, designando en el mismo a la Dirección Técnica de Drogodependencias como órgano responsable de la instrucción del procedimiento.

Segundo

Sobre la base de ese encargo, consta en el expediente un primer borrador de la disposición, de fecha 21 de octubre de 2002, que acompaña a la memoria del Director Técnico de Drogodependencias, que describe las razones de oportunidad que justifican el proyecto de disposición.

Tercero

Posteriormente, consta un segundo borrador, de fecha 19 de noviembre de 2002, que introduce una serie de modificaciones respecto del texto del primero y que es el que se traslada a todas las Asociaciones, colectivos profesionales, Sindicatos y demás organizaciones que pueden tener algún interés en la materia objeto de la Disposición, constando únicamente la contestación dada por la Federación de Empresarios de La Rioja, que no considera oportuno realizar alegación alguna.

Cuarto

El citado segundo borrador es sometido a informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, que emite un amplio informe en fecha 5 de marzo de 2003.

Quinto

Recogiendo gran parte de las recomendaciones del anterior informe se elabora un tercer borrador, de fecha 26 de marzo de 2003, que es sometido al informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que se emite en fecha 1 de abril del año en curso.

Sexto

Por último, y con la misma fecha que el anterior informe, se realiza una Memoria por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sociales en el que se efectúa un resumen de todo el **iter** procedimental seguido para la elaboración de la disposición, así como se establece el marco normativo en el que se inserta el Proyecto de disposición, acordando su traslado al Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 3 de abril de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 7 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno

de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 7 de abril de 2003, registrado de salida el mismo día, el Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: ***“c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”***; y de igual modo lo expresa el art. 12, c) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en relación con: ***“c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de las Leyes estatales o autonómicas”***.

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre Drogodependencias y otras adicciones, que establece que en el plazo de un año deben quedar constituidos los órganos en materia de coordinación en la materia. Así las cosas, el presente dictamen tiene la consideración de preceptivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debe velar por ***“la observancia de la Constitución, el Estatuto de***

Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen .

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al ***bloque de la constitucionalidad***, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

1) Expediente íntegro.

De acuerdo con el art. 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al Órgano consultivo, de manera clara e íntegra y de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito.

B) Informe del S.I.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre Información, calidad, evaluación e inspección de los Servicios exige el informe del S.I.C.E. sobre

toda actuación administrativa que conlleve creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo, informe que se exigirá con carácter previo a su publicación y entrada en vigor y ello al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos.

En el presente caso y aún cuando el Proyecto de Disposición no incluye ni suprime procedimiento administrativo alguno, consta un informe del S.I.C.E sustancial, con numerosas indicaciones que, al ser asumidas en el último borrador, mejoran de manera importante la calidad de la disposición.

C) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que “***tales propuestas***—de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- ***irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma***”.

En este caso existe una Memoria inicial que establece el marco normativo del Proyecto de disposición, así como se justifica la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta. Posteriormente, existe una Memoria que cumple con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el ***iter*** procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una Memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

D) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, lo cual resulta un tanto sorprendente, por una parte, por la pulcritud con la que se han cumplido el resto de los requisitos y, por otra parte, porque el propio Proyecto de disposición prevé un art. y en concreto el 33, para regular los gastos de funcionamiento, al establecer que los mismos serán con cargo a los créditos presupuestarios de la Consejería competente en materia de salud. Parece extraño que, si ya la propia disposición prevé la existencia de gastos de funcionamiento, no se haya

procedido al necesario estudio económico. Por ello, parece conveniente que, antes de promulgarse la disposición, se subsane dicha falta de estudio económico.

E) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

En el Proyecto de disposición estudiado existe una disposición que deroga el Decreto 39/1985 de 20 de septiembre, por el que se crea la Comisión Regional de Coordinación para la prevención y asistencia en drogodependencias y sus modificaciones posteriores por los Decretos 47/1990 de 1 de marzo; 7/1992, de 27 de febrero y 87/1995, de 11 de agosto y el Decreto 43/1997, de 22 de agosto, por el que se crea y estructura la Comisión Técnica y seguimiento del Plan Riojano de Drogodependencias, y su modificación operada por Decreto 46/1998, de 10 de julio.

F) Audiencia corporativa

Dispone el art. 68 Ley 3/1995 que, ***“1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”*** y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, ***“podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas públicas y privadas”***.

Este trámite -en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes- ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen. Así, consta en el expediente, la remisión del texto a la práctica totalidad de las Asociaciones y Organizaciones, que puedan tener algún tipo de relación con la materia de la disposición.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El art. 8.1.19 de la Ley Orgánica 3/82 de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de mayo y por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales al tiempo que el art. 9.5 atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia de desarrollo legislativo en materia de sanidad e higiene.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

La disposición objeto del presente Dictamen viene a constituir las estructuras de coordinación y participación en materia de drogodependencias, previamente determinadas en la Ley autonómica sobre Drogodependencias, y ello en cumplimiento del mandato expreso contenido en la Disposición Adicional segunda de la citada Ley 5/2001, de 17 de octubre.

Se estructura en 33 art.s agrupados en VII Capítulos, dedicando un Capítulo a cada uno de los cinco órganos que se crean, conteniendo, igualmente, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

El Proyecto de Disposición sigue en su desarrollo el mismo orden que el establecido en la Ley 5/2001, respetando en su regulación lo establecido en la Ley a propósito de cada uno de los órganos de coordinación y participación que se crean: La Comisión Interdepartamental sobre Drogas; el Comisionado Regional para la Droga; la Comisión Técnica y de Seguimiento del Plan Riojano de Drogodependencias y otras adiciones; la Comisión de Coordinación de Planes Municipales sobre Drogodependencias y el Consejo de Participación Social sobre Drogodependencias.

En cuanto al articulado en sí, como quiera que el Proyecto de disposición únicamente define los distintos órganos, al tiempo que establece su composición y funciones, unido al hecho de haberse asumido en el último borrador la práctica totalidad de las apreciaciones contenidas en el informe del S.I.C.E., no procede realizar comentario alguno al respecto, aun cuando y como se contiene en el citado informe, el hecho de crear una estructura de órganos de coordinación tan extensa pueda ocasionar en el futuro problemas para definir las funciones de cada uno de los órganos.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho del presente dictamen.

Es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados al principio.