



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 31 de agosto de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 6 de julio de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de julio de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 710/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, consta de una exposición de motivos, un artículo único que



recoge las modificaciones pretendidas, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

El texto remitido se acompaña de un índice de documentos comprensivo de los sucesivos borradores del anteproyecto de ley, de la memoria del anteproyecto de ley, las sugerencias formuladas por diversas Consejerías, las remitidas durante el trámite de audiencia, los certificados de los acuerdos emitidos por el Consejo Asesor en materia de Drogodependencias de Castilla y León, así como del Consejo Rector de la Red de Planes, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León y el del Consejo Económico y Social.

La exposición de motivos resalta que las modificaciones introducidas responden, en primer término, al carácter dinámico propio del consumo de drogas, que ha experimentado un notable cambio en los últimos años como consecuencia de la aparición de nuevas formas de uso de drogas, la generalización de su abuso y la cada vez mayor precocidad de los primeros contactos con el alcohol, el tabaco y otras drogas. En segundo término, la modificación proyectada obedece, también en gran medida, a la necesidad de adecuación de esta regulación a la recientemente aprobada 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, así como a la pretensión de ampliar derechos y reconocer el papel que corresponde a los entes locales en el desarrollo de la actividad administrativa en la prevención del consumo de drogas y en la asistencia a drogodependientes.

El artículo único citado recoge cuarenta y dos modificaciones en el articulado de la vigente Ley 3/1994, de 29 de marzo, ya citada, concretamente a los artículos 3, 4, 11, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, la disposición adicional cuarta, y la disposición final primera, añadiéndose los siguientes artículos: 23 bis, 23 ter, 34 bis, 34 ter, 45 bis, 47 bis, 47 ter, 47 quáter, así como una disposición adicional décima.

La disposición transitoria primera regula el régimen transitorio de la autorización de centros, servicios y establecimientos ya existentes.

La disposición transitoria segunda se refiere a la adaptación de las normas sobre publicidad y patrocinio a la nueva regulación.



La disposición final regula la entrada en vigor de la ley.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figura la memoria justificativa del borrador del anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, comprensiva de los siguientes apartados:

- Marco normativo de la futura ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, integrado por las leyes estatales, las distintas soluciones dadas en las Comunidades Autónomas, así como la presencia, a nivel municipal, de ordenanzas locales como complementos, cada vez con mayor protagonismo, en el tratamiento de cuestiones de relevancia social.

- Necesidad y oportunidad del dictado de una nueva norma.

- Coste económico.

- Práctica del correspondiente trámite de audiencia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Han formulado observaciones, durante el trámite de audiencia practicado al resto de Consejerías, las de Medio Ambiente, Presidencia y Administración Territorial, Fomento, Educación, Cultura y Turismo, Hacienda, Sanidad, así como la Gerencia de Servicios Sociales y la Agencia de Protección Civil. Asimismo, formula observaciones la Delegación del Gobierno en Castilla y León, y, practicado este trámite de audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a las distintas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, presentan escritos de alegaciones las Diputaciones Provinciales de León y Ávila y los Ayuntamientos de Zamora y Aranda de Duero (Burgos).

Durante el trámite de audiencia dirigido a entidades, asociaciones y organizaciones, presentan alegaciones el Centro Asistencial San Juan de Dios de Palencia, la Unión de Cerveceros de España, el Consejo Regional de



Cámaras de Castilla y León, la Unión General de Trabajadores (UGT) de Castilla y León, la Asociación de Alcohólicos Rehabilitados de Valladolid, la Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería y Turismo de León, la Asociación de Empresarios de Hostelería de Palencia, la Federación Castellano-Leonesa de Empresarios de Hostelería, el Consejo del Colegio de Abogados de Castilla y León, la Federación Española de Bebidas Espirituosas, el Colegio Oficial de Psicólogos de Castilla y León, la Asociación Empresarial del Tabaco, la Unión Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) de Castilla y León, la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE), la Asociación Boreal, la Asociación de Empresarios de Hostelería, el Consejo de la Juventud de Castilla y León, y la Asociación de Empresarios de Supermercados de Castilla y León (ASUCyL).

- Certificados de la toma en consideración del borrador del anteproyecto de ley remitido a dictamen por parte del Consejo Rector de la Red de Planes (17 de abril de 2006) y del Consejo Asesor en materia de Drogodependencias de Castilla y León (16 de mayo de 2006).

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, con fecha 27 de junio de 2006.

- Informe del Consejo Económico y Social, con fecha 4 de julio de 2006.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé el Consejo Consultivo de Castilla y León como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.



Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En el presente caso, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Marco competencial.

El artículo 43 de la Constitución reconoce el derecho de los españoles a la protección de la salud, atribuyendo a los poderes públicos la posibilidad de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios sanitarios.

En lo que se refiere a la distribución de competencias establecida por nuestra Carta Magna entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso atender a lo dispuesto en sus artículos 148.21ª, que posibilita la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de "Sanidad e Higiene", y 149.1ª.16ª, que proclama la competencia exclusiva del Estado en materia de "Sanidad exterior" y "Bases y coordinación general de la sanidad", así como para la "legislación sobre productos farmacéuticos".



En sintonía con el marco constitucional mencionado, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece los distintos títulos competenciales en los que descansan las normas específicas dedicadas a la prevención del consumo de drogas y a la asistencia a drogodependientes en nuestra Comunidad, entre los que hay que destacar necesariamente las competencias exclusivas que nuestra Comunidad Autónoma ostenta en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario (artículo 32.19^a), promoción de la adecuada utilización del ocio (artículo 32.18^a), así como publicidad, dejando a salvo las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos de acuerdo con el artículo 149.1, números 1, 6 y 8 de la Constitución (artículo 32.30^a). No hay que olvidar, además, las competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud (artículo 34.1^a), así como las de defensa del consumidor del usuario, de acuerdo con las bases y con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, números 11, 13 y 16 de la Constitución (artículo 34.4^a del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

La identificación de las disposiciones de rango legal hoy existentes con las que se ha de engarzar la modificación ahora proyectada impone una primera mención a la normativa básica estatal vigente en materia de sanidad, que se halla contemplada esencialmente en la Ley 14/1986, General de Sanidad, de 25 de abril, de cuyo contenido cabe extraer, por su relación con la materia objeto de regulación, la encomienda dirigida a todas las Administraciones Públicas para desarrollar “programas de atención a grupos de población de mayor riesgo y programas específicos de protección frente a factores de riesgo, así como los 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, apartados 5 y 11–. Asimismo, el artículo 25 del citado cuerpo legal, relativo a la intervención pública en relación con la salud individual y colectiva, exige también el establecimiento de “prohibiciones y requisitos mínimos para el uso y tráfico de los bienes, cuando supongan un riesgo o daño para la salud”.

Esta principal referencia legal puede ser completada con la de otras normas estatales, de carácter básico o de coordinación, que regulan ciertos



aspectos vinculados con algunos contenidos específicos del anteproyecto, tales como 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.

Por otra parte, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que los municipios ejercerán, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencias sobre protección de la salubridad pública y prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se promulgó la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, que el anteproyecto que se dictamina pretende modificar parcialmente. En su desarrollo se dictó el Decreto 233/1997, de 27 de octubre, por el que se regula la señalización de las limitaciones a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco en Castilla y León.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 julio, ya citada, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería. Lo que, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado anteproyecto está atribuida al titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

4ª.- Observaciones generales.

- A pesar de que, de acuerdo con la exposición de motivos, la modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, viene impulsada, entre otras razones, por la necesidad de reforzar la idea de que afrontar el problema del abuso y dependencia de las drogas es una responsabilidad social y una tarea colectiva, desde una perspectiva integradora y prestando atención al impacto del abuso de las drogas en terceras personas, se encuentran escasas referencias a los familiares o afectados indirectos del abuso de las drogas por parte de los drogodependientes (así, por ejemplo, en los apartados tres o cinco del anteproyecto, que modifican el artículo 4 –sobre sujetos protegidos– y el párrafo introductorio del artículo 13, de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, respectivamente).



- Se observa que, mientras que en algunos artículos desaparecen las referencias a los productos del tabaco, sustituyéndolas por menciones a lo dispuesto en la recientemente aprobada 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 otros preceptos se sigue manteniendo su regulación. La modificación proyectada puede inducir a confusión sobre la normativa a aplicar en relación con estos productos (así, por ejemplo, el apartado seis del anteproyecto, que modifica el artículo 20 de la Ley 3/1997, de 29 de marzo), de ahí la conveniencia de revisar el texto con el fin de completar la regulación y evitar posibles vacíos normativos. En cualquier caso, las referencias a la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, podrían ser completadas con el inciso "y sus disposiciones de desarrollo".

- Se aprecia a lo largo del texto una cierta confusión entre las referencias a los artículos de la ley modificada, la Ley 3/1994, de 29 de marzo, y los apartados del anteproyecto de ley por la que es modificada aquélla. Este es el caso, por poner un ejemplo, de la disposición transitoria primera del anteproyecto de ley, que se refiere a "la autorización prevista en el artículo 45.1.a) de la presente Ley", cuando, en realidad, la autorización citada se recoge en el artículo 45.1.a) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, que se modifica en el apartado veintiocho del anteproyecto de ley remitido a dictamen.

- Por último, también se considera preciso poner de manifiesto que, aun desde una valoración positiva teniendo en cuenta la finalidad perseguida con esta regulación, la modificación proyectada impone una serie de limitaciones y prohibiciones cuyo cumplimiento puede ser difícil de vigilar debido a la falta de previsión de mecanismos de control (así, por ejemplo, el control de la venta a distancia de bebidas alcohólicas a la que se refiere el apartado 3 del artículo 23.ter incorporado a la Ley 3/1994, de 29 de marzo, en el apartado once del anteproyecto de ley). Quizá sería conveniente valorar la posibilidad de precisar alguno de estos mecanismos con el fin de que estas prohibiciones y limitaciones no resultaran inoperantes.

5ª.- Observaciones al articulado.

Exposición de motivos.-

La exposición de motivos de un anteproyecto de ley debería declarar "breve y concisamente los objetivos de éste, aludirá a sus antecedentes y a las



competencias en cuyo ejercicio se dicta (...) así como a su contenido (...) y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas" (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, publicado por la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno).

Se debe, pues, explicar y motivar con la mayor concreción posible la necesidad de la norma, así como su oportunidad. El texto sometido a dictamen no contempla algunos de los extremos citados, en particular, los referidos a los títulos competenciales derivados de la Constitución Española. Por ello se estima que ganaría en claridad y mejoraría el preámbulo, si se completase con las competencias constitucionales a cuyo amparo se dicta.

Artículo único.-

Este precepto recoge, en un total de cuarenta y dos apartados, las modificaciones propuestas al texto normativo de la actual Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

Dos.- Se añade un nuevo apartado al artículo 3 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Este apartado del texto proyectado añade un nuevo principio rector de las actuaciones en materia de drogas en la Comunidad de Castilla y León, regulados en el artículo 3 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo. La redacción ofrecida por el anteproyecto remitido a dictamen define este nuevo principio, el de la equidad, como "el derecho de las personas a disfrutar de igualdad de oportunidades en función de sus necesidades para desarrollar y mantener su propia salud y bienestar social a través del acceso a los servicios prestados por las Administraciones Públicas sin ninguna discriminación".

La equidad, desde un punto de vista estrictamente jurídico, se define como un instrumento de aplicación de la ley a especiales situaciones, y como tal se recoge en el artículo 3.2 del Código Civil, según el cual "la equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los



Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”.

No parece así muy correcto que el texto proyectado ofrezca una definición de equidad distinta de la que es la habitual en el campo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, puesto que ello no aportará una mayor seguridad jurídica a la regulación que se pretende establecer. Sería conveniente así que la modificación se abstuviera de ofrecer nuevos conceptos, sin perjuicio de la conveniencia de seguir manteniendo en el texto “el derecho de las personas a disfrutar de igualdad de oportunidades en función de sus necesidades para desarrollar y mantener su propia salud y bienestar social a través del acceso a los servicios prestados por las Administraciones Públicas sin ninguna discriminación” como principio rector de la actuación administrativa en materia de drogas en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Tres.- Se modifica el artículo 4 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

La modificación proyectada da una nueva redacción al artículo 4 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, “sujetos protegidos”, ampliando el ámbito de protección otorgado por la ley a “todos los españoles residentes o transeúntes en el territorio de la Comunidad de Castilla y León”, así como a los extranjeros que, encontrándose en la Comunidad, se puedan beneficiar de lo establecido en esta ley de acuerdo con lo dispuesto en los tratados, convenios internacionales, así como en el resto de disposiciones vigentes. Se consideran, además, sujetos protegidos “en las mismas condiciones que los españoles, las personas extranjeras drogodependientes que acudan a los servicios o centros asistenciales en situaciones de urgencia o emergencias; a las extranjeras dependientes de las drogas durante el periodo de gestación, parto o posparto y a los menores de edad extranjeros que sean drogodependientes o hijos de padres drogodependientes”.

No obstante la finalidad, loable en cualquier caso, de extender el ámbito de aplicación de la asistencia prevista en la ley, es preciso señalar la conveniencia de eliminar en el apartado 2 referencias vagas a lo señalado “en el resto de las disposiciones vigentes”. El principio de seguridad jurídica que ha de presidir este tipo de regulaciones hace aconsejable que la redacción propuesta se ajuste, en la medida de lo posible, a lo dispuesto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud,



dictada al amparo del artículo 149.1.1^a, 16^a y 17^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad y régimen económico de la Seguridad Social.

El artículo 3 de la citada ley, relativo a los titulares de los derechos, establece en su primer apartado que “son titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria los siguientes:

»a) Todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

»b) Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación.

»c) Los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea que tienen los derechos que les reconozcan las Leyes, los tratados y convenios suscritos”.

En relación con los extranjeros, el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, señala:

”1. Los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

»2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.

»3. Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.



»4. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto”.

En relación con el derecho a la Seguridad Social y a los Servicios Sociales, el artículo 14 de la citada ley orgánica establece que “los extranjeros residentes tendrán derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles. Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.

La adaptación de la redacción del artículo 4 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, a lo dispuesto en la normativa señalada requeriría que la asistencia prevista en esta ley se extendiera, además de a todos los españoles residentes o transeúntes en la Comunidad de Castilla y León, a los extranjeros que estuvieran inscritos en el padrón del municipio de nuestra Comunidad en el que residan habitualmente, en las mismas condiciones que los españoles. Se añadiría así el requisito del empadronamiento, siendo conveniente, además, recoger alguna previsión en relación a la asistencia que puede prestarse a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

Fuera de los supuestos de extranjeros empadronados y nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, sólo serían sujetos protegidos los extranjeros que acudieran a los servicios o centros en situaciones de urgencia, las extranjeras embarazadas durante el período de embarazo, parto y posparto y los extranjeros menores de edad en las mismas condiciones que los españoles.

Cuatro.- Se modifica el artículo 11 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Respecto a la redacción que la modificación proyectada da al artículo 11 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, relativo al “Ámbito Judicial y Penitenciario”, cabe señalar que resulta incorrecto hablar de “reclusos drogodependientes”, debiendo utilizarse, de acuerdo con la terminología de la legislación penal, los conceptos de “detenidos, presos y penados” o bien de “internos”.



Además, es preciso señalar que el apartado 2, al determinar que la Administración de la Comunidad de Castilla y León “proporcionará a los drogodependientes (...) medidas alternativas a la privación de libertad formuladas por la Administración de Justicia (...)”, parece otorgar a esta administración una iniciativa que no se corresponde con la legislación procesal penal, puesto que la cooperación con los órganos judiciales en los procesos concretos ha de producirse a instancia de éstos y no por propia iniciativa de los órganos administrativos (así, el artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores). Cosa distinta es la información general sobre la materia que pudiera facilitarse a los órganos jurisdiccionales, que sí correspondería a la iniciativa de la Administración Pública castellano y leonesa.

Seis.- Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 20 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Cabe poner de manifiesto que, analizada la modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 20 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, relativo a las “Condiciones de Publicidad”, se observa que se ha eliminado la referencia a las limitaciones aplicables a la “promoción”. Puesto que esta actividad se define en el apartado d) del artículo 2 de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, como “todo estímulo de la demanda de productos del tabaco, como anuncios, publicidad y actos especiales, entre otros, destinados a atraer la atención y suscitar el interés de los consumidores”, y la promoción de las principales drogas institucionalizadas se sigue regulando en el artículo 22 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo (también objeto de modificación en el anteproyecto de ley remitido a dictamen), sería conveniente revisar la redacción con el fin de determinar si la eliminación de la referencia a la promoción es intencionada o no y, en el primer caso, si la redacción propuesta guarda la debida coherencia con el resto de la normativa en esta materia.

Asimismo, y de acuerdo con las consideraciones realizadas por este Órgano Consultivo con carácter general a la totalidad del texto proyectado, se observa que mientras que en la mayoría de los apartados se hace referencia tanto a las “bebidas alcohólicas” como a los “productos del tabaco”, en otros (en concreto, el apartado b) se elimina la referencia a estos últimos. Al igual que en la primera de las cuestiones planteadas, en el comentario a este apartado se considera conveniente revisar la redacción con el fin de determinar si la eliminación de la referencia a los productos del tabaco es intencionada o



no y, en el primer caso, si la redacción propuesta guarda la debida coherencia con el resto de la normativa en esta materia.

Siete.- Se modifica el artículo 21 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Con la modificación propuesta se introduce, entre otras, la novedad de prohibir la publicidad de bebidas alcohólicas en “las instalaciones y recintos deportivos, cuando se celebren en ellos competiciones o acontecimientos deportivos” (apartado e).

Sin perjuicio de señalar lo positivo de la pormenorización de los supuestos en los que la publicidad de bebidas alcohólicas está prohibida, hay que indicar que esta minuciosidad también puede dar lugar a problemas de aplicación. Así, cabe la posibilidad de que en este tipo de centros, las instalaciones y recintos deportivos, se celebren otro tipo de actividades que no sean estrictamente deportivas (por ejemplo, actividades formativas destinadas a menores) durante las cuales es presumible que no se quiera permitir la publicidad de bebidas alcohólicas.

Sería conveniente, por lo tanto, que se intentara completar la redacción de este tipo de cláusulas cerradas de forma que se eviten vacíos normativos no deseados.

Además, también se podría considerar la posibilidad de mantener la prohibición de publicidad de bebidas alcohólicas que recogía el apartado 6 del artículo 21 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, que se pretende modificar. El citado apartado establece que esta publicidad estará prohibida en “todos los lugares donde esté prohibida su venta y consumo”, medida que parece bastante coherente con la finalidad de esta regulación.

Nueve.- Se modifica el artículo 23 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Este apartado, modificador de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, sobre las prohibiciones en materia de bebidas alcohólicas, suscita las siguientes observaciones:



La primera, relativa a lo dispuesto en el apartado 2, en cuya redacción cabe observar la falta de cualquier referencia a las localidades cuya población sea inferior a 20.000 habitantes, para las que ni siquiera se establece ninguna previsión en ausencia de ordenanzas propias. Debería valorarse, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la modificación proyectada es “reconocer el papel que corresponde a los entes locales” de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos, la conveniencia de incluir alguna referencia a la normativa aplicable a estas localidades que, no por tener menos población, están menos expuestas a los problemas derivados del abuso de bebidas alcohólicas.

La segunda se refiere a lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 3, según el cual “se prohíbe asimismo la venta o entrega a dichos menores de cualquier otro producto que imite las bebidas alcohólicas e induzca a su consumo, en particular, bebidas, dulces, refrigerios, juguetes y otros objetos que tengan formas semejantes a sus presentaciones y puedan resultar atractivos para ellos”.

A pesar de lo positivo de todo tipo de medidas que permitan reducir el abuso en el consumo de bebidas alcohólicas, y sin prejuzgar si ésta en concreto tiene un carácter intervencionista o no, lo que sí se observa es una excesiva indeterminación que puede originar problemas interpretativos y de aplicación, máxime si tenemos en cuenta que la vulneración de esta prohibición deberá acarrear la apertura de un expediente y, en su caso, la imposición de la correspondiente sanción.

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

En cuanto a las modificaciones previstas en el apartado 4, sería conveniente que la referencia a los centros sanitarios se realizara en el apartado c), en lugar de en el b), con lo que se lograría una mayor coherencia. Además, cabe reproducir la observación realizada al apartado 7, que modifica el artículo 21 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, en lo relativo a la prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas en “las instalaciones y recintos



deportivos, salvo en los lugares expresamente habilitados al efecto, en los que se podrán vender y consumir bebidas alcohólicas cuando no se celebren competiciones o acontecimientos deportivos" (apartado g).

En el apartado 5, relativo a las prohibiciones de venta y consumo de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales y cuya graduación no se haya obtenido exclusivamente mediante la fermentación de la uva, manzana, malta o cereales, cabe señalar que existe una duplicidad al referirse a las gasolineras (letras b y c), así como que la referencia a "los centros y lugares que se señalan en el apartado anterior" contenida en la letra d) es indeterminada, puesto que la multiplicidad de apartados, letras e incisos dificulta notablemente la determinación de cuáles son esos centros y lugares, y una interpretación literal nos llevaría a lo dispuesto en el apartado c), que es el anterior, con lo que la regulación parece estar incompleta.

Por último, el apartado 6 prohíbe "el consumo de bebidas alcohólicas y estar bajo su influencia, mientras se está de servicio o en disposición de prestarlo, a todos los profesionales cuya actividad, de realizarse bajo la influencia de las mismas, pudiera causar daños a la vida, a la integridad física y a la salud y seguridad de terceras personas".

Sin perjuicio de la conveniencia de recordar que, tal y como se ha puesto de manifiesto en el trámite de audiencia, estas conductas se encuentran sancionadas en la normativa reguladora de las relaciones laborales y en la del tráfico de vehículos de motor, se considera necesario reproducir la observación realizada a lo dispuesto en el apartado nueve por el que se modifica el artículo 23 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo. Así, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados como "estar bajo su influencia" o "en disposición de prestarlo" (el servicio), puede originar problemas interpretativos y de aplicación, máxime si tenemos en cuenta que la vulneración de esta prohibición deberá acarrear la apertura de un expediente y, en su caso, la imposición de la correspondiente sanción.

Once.- *Se incorpora un nuevo artículo 23 ter a la Ley 3/1994, de 29 de marzo.*

El artículo 23 ter que se pretende incorporar al texto de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, regula, bajo la rúbrica "Convivencia, ocio y consumo de bebidas alcohólicas", nuevas prohibiciones aplicables a la venta y consumo de



bebidas alcohólicas, por lo que, por su contenido, debería formar parte del precepto anterior, esto es, del artículo 23 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

No obstante, fuera de cualquier consideración sobre lo adecuado de su posición sistemática, hemos de destacar que en la redacción del precepto comentado se observa, de nuevo, el uso de conceptos jurídicos indeterminados que pueden dificultar notablemente la interpretación y aplicación de la norma proyectada.

Así, la letra a) del apartado 2 de este artículo 23 ter recoge, como criterio a tener en cuenta por parte de los Ayuntamientos al conceder o denegar "licencias" y "autorizaciones" (no se especifica cuáles, aunque, previsiblemente, se referirá, entre otras, a las reguladas en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León), el de la "acumulación de establecimientos de similar naturaleza". El empleo del término "acumulación" sin más especificaciones y sin determinar la necesidad de que se produzca en una zona determinada, o el uso del adjetivo "similar" al referirse a la naturaleza del establecimiento que solicita la licencia, parece dotar a las Corporaciones locales de una excesiva discrecionalidad a la hora de determinar cómo se aplica este criterio.

Dada la relevancia de la modificación propuesta y la indefinición de las licencias y autorizaciones cuya concesión se va a ver supeditada a la observancia de estos criterios, se considera conveniente que estos sean específicos y determinados, con el fin de asegurar que su aplicación resulte uniforme y que no suscite dudas interpretativas.

Por otra parte, también resulta novedosa la regulación establecida en el apartado 6 de este nuevo artículo 23 ter. El apartado comentado hace a los Ayuntamientos "responsables de asegurar el cumplimiento de lo establecido en los apartados anteriores, sin perjuicio de la intervención de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias".

Se trata de una atribución de responsabilidad innecesaria, puesto que la mayoría de las actividades de convivencia, ocio y consumo de bebidas alcohólicas a las que se refiere este artículo están sujetas al otorgamiento de autorizaciones y licencias por parte de las Corporaciones locales, por lo que, evidentemente, éstas serán las responsables de la aplicación de las limitaciones



que se pretenden establecer, razón por la cual, quizá, lo más adecuado sería suprimir este apartado, por resultar obvio y vacío de contenido.

Doce.- Se da una nueva redacción al artículo 24 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Se ha de alabar que, a lo largo de la tramitación del anteproyecto de ley de modificación, la redacción propuesta para el artículo 24 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, haya sido objeto de modificaciones con el fin de adaptarlo a la normativa aplicable a los espectáculos públicos y actividades recreativas, remitiéndose a la legislación específica en la materia. Cabe recordar, sin embargo, que a pesar de que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de espectáculos, en virtud de lo dispuesto en su artículo 32.1.25^a, aún no se ha aprobado ninguna ley específica sobre la misma.

Quince.- Se modifica el artículo 27 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Este precepto, cuya redacción se modifica en el anteproyecto de ley remitido a dictamen, regula la obligación de información que corresponde a la Administración sanitaria en relación a la utilización terapéutica de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y demás fármacos psicoactivos y medicamentos capaces de producir dependencia.

Sin perjuicio de recordar que la competencia de legislar sobre productos farmacéuticos corresponde al Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.16^a de nuestra Constitución, también debe ponerse de manifiesto la conveniencia de contrastar estas obligaciones de información con la nueva regulación establecida por la reciente Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (BOE número 178, de 27 de julio de 2006), y, en concreto, con lo dispuesto en sus artículos 75.2, sobre "Garantías de las Administraciones públicas", y 76, relativo a la "Objetividad y calidad de la información y promoción dirigida a los profesionales sanitarios", que tienen la condición de legislación sobre productos farmacéuticos y se dictan al amparo del artículo 149.1.16^a de la Constitución (D. F. 1^a de la Ley 29/2006, de 26 de julio).



También ha de señalarse la conveniencia de recoger la observación efectuada por la Consejería de Sanidad durante el trámite de audiencia relativa a la sustitución de la mención a “la Consejería competente en materia de asistencia sanitaria” por otro término que englobe a la Gerencia Regional de Salud, organismo autónomo de la Comunidad de Castilla y León adscrito a aquella Consejería y creado en virtud de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

Dieciséis.- *Se modifica el artículo 28 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.*

Con el fin de añadir precisión a la regulación proyectada, sería conveniente que el apartado 2 se completara con el inciso “el párrafo primero de” antes de la expresión “el apartado anterior”.

Además, la modificación de la redacción del artículo 28 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, suscita una serie de observaciones relativas a los apartados 3 y 4.

El primero de ellos prohíbe “la administración, dispensación y distribución de toda sustancia o fármaco susceptible de ser utilizado como dopante en la práctica deportiva, que no se realice a través de los canales autorizados y con previa prescripción facultativa basada en necesidades terapéuticas objetivas”.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el comentario a la modificación de la redacción del artículo 27 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, la competencia exclusiva en materia de legislación sobre productos farmacéuticos corresponde al Estado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.16^a de la Constitución, sin perjuicio de la función ejecutiva que, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, corresponde a la Comunidad de Castilla y León en materia de productos farmacéuticos al amparo de lo dispuesto en el artículo 36.7^a de nuestro Estatuto de Autonomía.

Dentro del marco normativo estatal, la reciente Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, que regula la actuación de las personas físicas o jurídicas en cuanto intervienen en la circulación industrial o comercial y en la prescripción o dispensación de los medicamentos y productos sanitarios (artículo 1.2), ya establece en su artículo



77, “La receta médica y la prescripción hospitalaria” (que tiene la condición de normativa básica y se dictan al amparo del artículo 149.1.1ª y 16ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad, D. F. 1ª), que “la receta médica, pública o privada, y la orden hospitalaria de dispensación, son los documentos que aseguran la instauración de un tratamiento con medicamentos por instrucción de un médico o un odontólogo, únicos profesionales con facultad para ordenar la prescripción de medicamentos”.

La citada ley contiene un precepto concreto, el artículo 80, sobre la “Utilización racional de los medicamentos en el deporte” (artículo que tiene la condición de legislación sobre productos farmacéuticos y se dicta al amparo del artículo 149.1.16ª de la Constitución), que señala que “la importación, exportación, distribución, comercialización, prescripción y dispensación de medicamentos legalmente reconocidos no tendrán por finalidad aumentar las capacidades físicas de los deportistas o modificar los resultados de las competiciones en las que participan, debiendo ajustarse en su desarrollo y objetivos a la normativa de aplicación en la materia”.

Por su parte, la normativa de aplicación en materia deportiva y, en concreto, los artículos 69 y siguientes de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, dictada en virtud de la competencia exclusiva que la Comunidad de Castilla y León ostenta en materia de “promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio” (artículo 32.18ª de nuestro Estatuto de Autonomía), ya contiene previsiones en cuanto a la lucha y prevención del consumo de sustancias prohibidas o el uso de métodos ilegales destinados a aumentar artificialmente el rendimiento de los deportistas.

En conclusión, puede señalarse que lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 28, en la redacción dada por el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, parece exceder del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la medida en que impone limitaciones a la administración, dispensación y distribución de fármacos, con independencia de que sean susceptibles de ser utilizados como dopante en la práctica deportiva.



La trascendencia que, como ya se ha expuesto, tienen las atribuciones al Estado de competencias sobre bases y coordinación general de sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos (artículo 149.1.16 de la Constitución) en la regulación objeto del anteproyecto de ley sometido a dictamen supone, en particular, la necesidad de respetar las bases establecidas en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la regulación establecida por la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, razón por la que, a juicio de este Órgano Consultivo, este apartado debería ser eliminado.

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

En cuanto a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 28, en la redacción dada por el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, remitido a dictamen, hemos de manifestar lo siguiente:

El citado apartado, que establece que “la Junta de Castilla y León adoptará las medidas apropiadas, en el marco de sus competencias, para colaborar en la eliminación del uso de sustancias prohibidas por los Organismos deportivos nacionales e internacionales en la práctica deportiva, y en especial de aquellas que presentan propiedades anabolizantes de uso hormonal”, podría ser eliminado al resultar obvio, puesto que, como ya hemos señalado, en la normativa específica en materia de deportes ya se contienen previsiones en este mismo sentido.

En el caso de que se quisiera mantener este apartado por considerarlo necesario para la mejor comprensión del texto, sería conveniente que se tuviera en cuenta lo dispuesto en los artículos 69 y siguientes de la Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, y, en concreto, las atribuciones que en esta materia se efectúa en el citado texto legal a favor de la Consejería y de la Dirección General competente en materia de deporte (artículo 69 de la Ley 2/2003, de 28 de marzo), así como las que se atribuyen a la recientemente creada “Comisión Regional Antidopaje”, en virtud del Decreto 53/2006, de 27 de julio, que goza de competencias en materia de estudio, prevención y control del dopaje.



Veintiuno.- Se añade un nuevo artículo 34 bis a la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Quizá sería conveniente que, puesto que en el apartado veintitrés del anteproyecto se suprime el artículo 35 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, este artículo fuera numerado como 35, en lugar de como 34 bis, con el fin de evitar que de la modificación surjan artículos vacíos y se complete de forma adecuada la distribución sistemática de los preceptos.

Veintidós.- Se añade un nuevo artículo 34 ter a la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Se recoge la observación realizada al anterior apartado, considerándose conveniente que, puesto que en el apartado veintitrés del anteproyecto se suprime el artículo 36 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, este artículo fuera numerado como 36, en lugar de como 34 ter.

Veinticinco.- Se modifica el apartado 2 del artículo 37, y se añade un nuevo apartado 3, de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Únicamente cabe señalar, en relación con el nuevo apartado 3, que con la modificación proyectada se pretende añadir al artículo 37 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, que, teniendo en cuenta la conveniencia de respetar las normas que sobre los órganos colegiados establece la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la previsión de que la Junta de Castilla y León, mediante Decreto, pueda "ampliar la composición del Consejo Asesor en materia de drogodependencias", debería ser completada, puesto que la potestad de la Junta en esta materia no sólo será para ampliar la composición del Consejo Asesor, sino para realizar cualquier variación en la misma.

Veintiocho.- Se modifica la redacción del artículo 45 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

La redacción de la letra a) del apartado 1 del artículo 45 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, debe relacionarse con la disposición transitoria primera del texto de anteproyecto de ley de modificación. La citada disposición establece que "los centros, servicios y establecimientos específicos de asistencia a drogodependientes que a la entrada en vigor de la presente Ley estuvieran ya



en funcionamiento, deberán obtener la autorización prevista en el artículo 45.1.a) (...) en el plazo de seis meses desde la aprobación de la disposición reglamentaria que regule la misma”.

Con el fin de completar la regulación de este tipo de autorizaciones, quizá sería conveniente que en la letra a) del apartado 1 del artículo 45, en la redacción dada por la modificación proyectada, se especificara que su régimen será objeto de un desarrollo reglamentario posterior.

Es preciso llamar la atención sobre la supresión de las competencias de la Consejería competente en materia de drogodependencias en relación con la “renovación y revocación” de la acreditación de centros, servicios y establecimientos específicos de asistencia a drogodependientes (letra b de este artículo), funciones que sí tenía encomendadas de acuerdo con la redacción originaria del artículo 45 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Dada la finalidad de la modificación de establecer una regulación lo más completa posible en esta materia, sería conveniente determinar si la eliminación ha sido intencionada o no, y, en este último caso, completar la redacción del precepto comentado.

Veintinueve.- Se añade un nuevo artículo 45 bis a la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Este nuevo precepto, el 45 bis, que el anteproyecto remitido a dictamen pretende introducir en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, establece en su apartado 2 que “las Consejerías competentes en materia de sanidad y de acción social serán responsables de garantizar que los drogodependientes reciban una atención sanitaria y social de calidad, en igualdad de condiciones que el resto de la población, a través de los Sistemas de Salud y Acción Social de Castilla y León. A tal fin, dichas Consejerías, en colaboración con la Consejería competente en materia de drogodependencias, promoverán, en los términos que reglamentariamente se determinen, la integración funcional de los centros específicos de asistencia a drogodependientes que se encuentren acreditados en los Sistemas de Salud y de Acción Social de Castilla y León”.

El segundo inciso de este apartado presenta algunas dificultades interpretativas en relación con la posible “integración funcional” de los citados centros.



Su importancia en materia de drogodependencia se señala en el V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León, aprobado en virtud del Decreto 60/2005, de 21 de julio, una de cuyas líneas estratégicas es “disponer de una variada gama de recursos asistenciales de alta calidad que facilite el abandono del consumo de drogas”, destacándose que “en la actualidad una parte muy importante de la asistencia a drogodependientes recae en centros específicos acreditados dependientes de entidades privadas sin ánimo de lucro”. La acreditación de los centros de atención a drogodependientes corresponde, a través del Comisionado Regional para la Droga, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de acuerdo con el Decreto 78/2003, de 17 de julio, por el que se establece su estructura orgánica.

No obstante, la posibilidad de que los centros de titularidad privada de atención a drogodependientes señalados se puedan incorporar en la red pública de atención a las drogodependencias y otras adicciones a través de convenios, conciertos y otras maneras previstas en el ordenamiento jurídico, y siempre que se adecuen a los objetivos y a la programación establecida en el Plan Regional sobre Drogas, el empleo del término “integración funcional” no resulta adecuado puesto que, tal y como puso de manifiesto este Órgano Consultivo en su Dictamen 521/2006, de 22 de junio, “en el acervo de la normativa autonómica se han ido perfilando unos conceptos muy definidos de estructura orgánica o estructura funcional con un sentido radicalmente diferente a los que son utilizados en el precepto que se comenta”.

La seguridad jurídica que ha de presidir todo tipo de regulaciones ha sido definida por el propio Tribunal Constitucional como “la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad” (Sentencias 27/1981, 71/1982, 227/1988, 65/1990, entre otras). Es decir, en términos de la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, “la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses tutelados (...), como la claridad del legislador y no la confusión normativa”.

La plena realización de este principio ha de presidir, pues, toda regla de técnica normativa, tanto las que propugnan la claridad en la enunciación y ordenación de las normas, como las que se dirigen a procurar la racionalidad en la producción jurídica. Por ello, tanto desde la perspectiva de la técnica



normativa utilizada, como en aras de garantizar la plena efectividad del principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de la Constitución, sería necesaria una nueva redacción del apartado 2 de este nuevo artículo 45 bis.

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

Treinta y dos.- Se adiciona un nuevo Capítulo I, "De la inspección en materia de drogas", al Título VI "Del régimen de inspección y sanción" de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Este capítulo I, "De la inspección en materia de drogas", que, de acuerdo con la modificación proyectada, se añade al título VI, "Del régimen de inspección y sanción", está formado por los artículos 47 bis, 47 ter y 47 quáter, relativos, respectivamente, a las "Competencias de inspección", "Objetivos y facultades de la función de inspección" y "Colaboración con la inspección".

Artículo 47 bis.-

La redacción del artículo 47 bis, regulador de las competencias de inspección, debería ser completada, especificándose en qué materias han de ser competentes las Consejerías para que les correspondan las funciones de inspección y control.

Así, a pesar de que haya de ser alabada la sustitución de las menciones de órganos concretos como, por ejemplo, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a la que se refería reiteradamente la Ley 3/1994, de 29 de marzo, por fórmulas que permitan su identificación en el texto (así, Consejería competente en materia de drogodependencia), sin que éste quede obsoleto como consecuencia de cualquier cambio estructural, no es menos cierto que las citadas fórmulas no pueden ser tan imprecisas que resulte prácticamente imposible la comprensión del precepto.

La cita de "las Consejerías competentes por razón de las materias que les sean atribuidas por los Decretos de organización y estructura" en una materia tan compleja como es la de drogodependencia induce a confusión, puesto que incluso el propio Decreto 60/2005, de 21 de julio, por el que se aprueba el V



Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León, señala, como Consejerías más directamente implicadas por su relación con el contenido mismo del plan, a las Consejerías de Educación, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Economía y Empleo y Fomento.

Dada la multiplicidad de Consejerías, Centros Directivos y Organismos Autónomos que, de acuerdo con las materias propias que les son atribuidas por los Decretos de organización y estructura, podrían resultar competentes para realizar la función de inspección y control, resulta imprescindible completar la redacción de este inciso, indicando, al menos, las materias a las que se está refiriendo el anteproyecto.

Artículo 47 ter.-

De los tres elementos integrantes de la actividad inspectora: función, órgano y cuerpo de funcionarios al que se reserva su cumplimiento, el artículo 47 ter se dedica a regular los objetivos y facultades de la función de inspección y control en materia de drogas. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 47 bis señala que “el ejercicio de esta función en sus respectivos ámbitos se realizará a través de los cuerpos de inspección existentes, que la desarrollarán de acuerdo con su normativa reguladora”, por lo que el establecimiento de los objetivos y facultades de la función inspectora en este precepto parece no ser coherente con la remisión que la legislación proyectada realiza a la normativa ya existente aplicable a la función de inspección, y podría eliminarse al resultar obvio en cualquier caso.

En el supuesto de que se quisiera mantener el precepto comentado, sería conveniente revisar su redacción, puesto que el apartado 1 del artículo 47 ter parece exceder de los contenidos propios de la función de inspección, al atribuirle, entre otras, la finalidad de “informar y asesorar sobre lo dispuesto en esta Ley y en otras normas legales aplicables” (función que, al menos aparentemente, parece más propia de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, a los que corresponde “el asesoramiento en Derecho, de la Junta de Castilla y León, de su Presidente y de la Administración General e Institucional” de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León), o la de “verificar si los hechos que hayan sido objeto de reclamación o denuncia son constitutivos de infracción”, función que deberán desarrollar en realidad los órganos encargados



de la tramitación del correspondiente expediente sancionador iniciado en virtud de la actuación de los servicios de inspección y control.

Además, la redacción de la letra d) del apartado 2 de este artículo 47 ter, que establece que el personal que desarrolle las funciones de inspección podrá “recabar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía Local”, debería completarse, añadiéndose que esta solicitud de colaboración deberá realizarse de conformidad con la normativa aplicable (en concreto, el artículo 46 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que regula las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas y de las Policías Locales, y los artículos 13 y 15 de la Ley 8/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León).

Treinta y cuatro.- *Se modifica el artículo 48 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.*

Este precepto de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, regulará, en virtud de la modificación proyectada, el “Régimen sancionador” recogiendo, casi íntegramente, lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador de la Administración de la Comunidad, en aplicación de la citada ley, o en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

No obstante, sería conveniente que se completara su redacción, señalando qué órgano será el competente para adoptar estas medidas cautelares en los procedimientos sancionadores por infracciones graves o muy graves (en el precepto comentado sólo se indica que “se podrán adoptar”), así como añadiendo la previsión de que “no se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes” (artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Por otra parte, la remisión a “lo previsto en la legislación general de procedimiento administrativo aplicable” debería ser corregida, sustituyendo esta



expresión por la de “legislación general de procedimiento administrativo sancionador”, más correcta desde un punto de vista estrictamente jurídico.

Además, el apartado 4 de este artículo establece la posibilidad de imponer multas “por cada día que transcurra sin cumplir las medidas cautelares o sanciones accesorias que hubieran sido acordadas. Dichas multas serán proporcionadas a las posibles conductas infractoras”. A este respecto, cabe recordar que la constitucionalidad de este tipo de medidas ha sido reconocida, entre otras, por las SSTC 22/1984, 137/1985, 144/1987, 39/1988, 239/1988, y que su imposición deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 99 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por último, es necesario referirnos al apartado 5 de este artículo 48, que señala que “en ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes. Si un mismo hecho fuera constitutivo de dos o más infracciones tipificadas en esta u otras Leyes, se sancionará únicamente aquella que comporte mayor sanción”.

Respecto a este último inciso, cabe recoger la observación que ya realizó este Órgano Consultivo en su Dictamen 602/2006, de 6 de julio, ya que el supuesto al que se refiere (que “un mismo hecho fuera constitutivo de dos o más infracciones tipificadas en esta u otras Leyes”) no parece identificarse con lo que en el derecho administrativo sancionador se denomina principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya vulneración requiere que exista una dualidad de sanciones (administrativas ambas o penales y administrativas) por idénticos sujetos, hechos y fundamento.

Ya que en el supuesto contemplado en el precepto objeto de comentario el mismo hecho puede ser calificado con arreglo a dos o más preceptos tipificadores de infracciones, no nos hallamos ante la regulación en el texto proyectado de la concurrencia de sanciones, sino ante la concurrencia de infracciones.

La regla recogida en el precepto comentado supondría trasladar al derecho administrativo sancionador lo que en el derecho penal se denomina



“concurso necesario de delitos” (aquí sería de infracciones), en los que uno de ellos es medio necesario para cometer el otro (aunque en el texto proyectado no se incluye este requisito de que una de las infracciones sea necesaria para cometer la otra), y que se resolvería con arreglo al criterio tradicional de aplicar la sanción correspondiente a la infracción más grave en su grado máximo, traslado éste que ya ha sido admitido por el Consejo de Estado (así, Dictamen 836/1996, de 23 de mayo).

No obstante, cabe oponer a la regulación pretendida el argumento de la falta de coherencia entre lo dispuesto en este precepto y lo señalado en el artículo 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual “el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.

Así, este principio esencial de la proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora se vería ciertamente vulnerado si, por ejemplo, el responsable de un hecho susceptible de ser calificado como infracción grave y como infracción muy grave, fuera sancionado únicamente por ésta última.

En este sentido, tal y como ya ha puesto de manifiesto este Órgano Consultivo, “es preciso recordar que el principio *non bis in idem* no se infringe por la no aplicación de la teoría del concurso de infracciones, pues el problema de si existe un concurso medial o un concurso real de infracciones es una cuestión de apreciación de los hechos en relación con la interpretación de las normas jurídicas que se consideren infringidas, cuestión ésta que no guarda relación con el principio mencionado por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria” (STS de 14 de noviembre de 1997).

De acuerdo con lo ya expuesto, se considera pertinente valorar la conveniencia de mantener en el texto definitivo de la ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, el precepto comentado. Si se decidiera conservar esta regulación, sería aconsejable determinar si el concurso de infracciones tendrá que ser un concurso necesario o no (es decir, si la comisión de una de las infracciones es medio necesario para la comisión de las demás), así como si se podrán aplicar los distintos criterios de graduación de las sanciones para imponer éstas en su grado máximo.



Treinta y cinco.- Se modifica el artículo 49 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

Este artículo, regulador de las infracciones, establece en sus apartados 2, 3 y 4 los hechos que son constitutivos de infracciones leves, graves y muy graves, respectivamente.

Infracciones graves.-

A la redacción del apartado 3, relativo a las infracciones graves, cabe hacer las siguientes observaciones:

En el apartado e), que describe como infracción grave “la acumulación, en el plazo de seis meses, de tres infracciones por consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública o en centros, servicios, instalaciones y establecimientos en los que esté prohibido”, resulta confuso, al menos desde una interpretación literal, el empleo del término “acumulación”.

El consumo de bebidas alcohólicas en centros, servicios, instalaciones o establecimientos en los que esté prohibido, en la vía pública o fuera de los espacios públicos en los que está permitido, ya está previsto como infracción leve en los apartados a) y b) del artículo 49.2 en la redacción dada por la modificación proyectada, y la “acumulación”, en el plazo de seis meses, de este tipo de infracciones leves las transformará en infracciones graves. Parece que nos hallamos, por lo tanto, ante un supuesto en el que la reincidencia sirve normativamente como base para un tipo de infracción más grave, puesto que “la permanencia en una infracción observada y sancionada no puede constituir una causa de impunidad que ponga a cubierto al infractor de posibles y sucesivas sanciones si no se corrigen aquéllas” (STS de 14 de diciembre de 1992, o STC 150/1991).

Una vez determinado que el apartado e) del artículo 49.2 objeto de comentario se refiere, en puridad, a la reincidencia, sería conveniente dotarlo de una redacción que no ofreciera duda alguna sobre los requisitos cuya concurrencia determinará que un hecho se califique como infracción leve o grave, sustituyendo el término “acumulación” por el de “comisión”, y especificando la exigencia de la existencia de una “resolución firme” que así lo declare.



“La imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes” (STC 6/1994, de 17 de enero; FJ 2), esto es, el denominado requisito de *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*, hace aconsejable cambiar la redacción del apartado e) del artículo 49.3.

Por otra parte, tal y como se puso de manifiesto en el comentario a la redacción propuesta para el apartado 6 del artículo 23 por el anteproyecto de ley remitido a dictamen, la infracción grave establecida en el apartado f) de este apartado 3 del artículo 49 también incumple el requisito de la *lex certa*, puesto que falta la necesaria predeterminación normativa suficiente de las conductas ilícitas debido al empleo de conceptos jurídicos indeterminados como “estar bajo su influencia” o “en disposición de prestarlo” (el servicio), que pueden originar problemas interpretativos y de aplicación.

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

También se ha de poner de manifiesto que el tipo descrito en el apartado k) de este precepto (se considera infracción grave “la administración, dispensación y distribución de sustancias o fármacos susceptibles de ser utilizados como dopantes en la práctica deportiva, que no se realice a través de canales autorizados y con previa prescripción facultativa basada en necesidades terapéuticas objetivas”) debería ser suprimido, de acuerdo con la observación realizada por este Órgano Consultivo a la redacción propuesta por el anteproyecto de ley remitido a dictamen al apartado 3 del artículo 28 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.

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

Al igual que en el caso de la infracción tipificada en el apartado f) de este artículo, emplea varios conceptos jurídicos indeterminados (así, “cualquier tipo de ventaja u oferta” o el “consumo abusivo de éstas” –las bebidas alcohólicas–), que no resulta adecuado para la necesaria predeterminación



normativa suficiente de las conductas ilícitas, de ahí que se considere conveniente introducir algún elemento clarificador en el precepto, con el fin de que su redacción sea satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

Respecto al tipo de infracción grave recogido en el apartado n) de este artículo 49.3 (“dificultar o impedir el ejercicio de los derechos de las personas drogodependientes ante los Sistemas Sanitario y de Acción Social”), cabe señalar que resulta contrario al principio *non bis in idem*.

Así, la Ley 1/1993, de 6 de abril, reguladora de la Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, en vigor tras la publicación de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre Derechos y Deberes de las Personas en relación con la Salud (artículo 50), establece en el su artículo 36.2 que “además de las infracciones sanitarias tipificadas en el artículo 35 de la Ley General de Sanidad, constituyen infracciones sanitarias graves las siguientes: b) Dificultar o impedir el disfrute de cualquiera de los derechos reconocidos en el Título I de esta Ley a los ciudadanos respecto a los servicios sanitarios y sociosanitarios públicos y privados”.

Tal y como ya puso de manifiesto este Órgano Consultivo en el Dictamen 602/2006, de 6 de julio, el principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, literalmente significa “nunca dos veces por lo mismo” (STC 2/1981) y “tiene lugar técnicamente cuando se produce un doble castigo de un mismo sujeto o se le somete a un doble procedimiento punitivo (STC 2/2003), y cuya vulneración requiere que exista una dualidad de sanciones (administrativas ambas o penales y administrativas) por idénticos sujetos, hechos y fundamento”. La finalidad es evitar una reacción punitiva desproporcionada, que haga quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente (SSTC 154/1990 o 177/1999).

La garantía de no ser sometido a *bis in idem* en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento. En el apartado objeto de comentario se sancionan los hechos que impidan o dificulten a las personas drogodependientes ejercitar sus derechos ante los sistemas sociosanitario y de acción social. En la medida en que estos



derechos serán los mismos que la normativa específica en esta materia reconoce al resto de los ciudadanos, nos encontramos ante el mismo fundamento que sirve para sancionar la conducta tipificada en el artículo 36.2.b) de la Ley 1/1993, de 6 de abril, ya citada.

En conclusión, el apartado n) del artículo 49.3, en la redacción dada por la modificación proyectada, debería ser eliminado al resultar contrario a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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

Por último, el apartado ñ) del artículo 49.3, que establece que se considera infracción grave “la obstrucción de la acción inspectora que no constituya infracción muy grave”, podría llegar a considerarse vacío de contenido en la medida en que la definición del tipo se realiza en relación con otro tipo de infracciones, las de obstrucción de la acción inspectora que constituyan infracción muy grave, que el apartado 4 de ese mismo precepto no parece establecer.

La infracción descrita en la letra f) de este apartado 4 (“la resistencia, coacción, amenaza, represalia, desacato o cualquier otra forma de presión ejercida sobre las autoridades competentes”) parece abarcar una serie de actividades mucho más amplia que la de obstrucción a la acción inspectora. No obstante, si se considera que este apartado es el que describe las acciones de obstrucción a la acción inspectora que son constitutivas de infracción muy grave, debería especificarse lo dispuesto en el apartado ñ) del artículo 49.3, indicando que se considera infracción grave la obstrucción de la acción inspectora que no constituya infracción muy grave al amparo de lo dispuesto en la letra f) del apartado siguiente.

Infracciones muy graves.-

Al apartado 4 del artículo 49, que tipifica las conductas constitutivas de infracción muy grave en el texto remitido a dictamen, cabe hacer una única consideración, puesto que la infracción regulada en la letra b), relativa al “incumplimiento de las limitaciones a las que está sometida la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco en esta ley”, parece englobar lo que la letra l) del



apartado 3 de este mismo precepto recoge como infracción grave (“la exhibición de publicidad directa o indirecta de bebidas alcohólicas en lugares en los que está prohibido, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 de la presente Ley”).

Con el fin de evitar posibles dudas interpretativas que incluso conllevaran vulneraciones del principio *non bis in idem* regulado en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la redacción de la letra b) del apartado 4 del artículo 49 debería completarse, añadiendo un inciso que excluyera de la tipificación como infracción muy grave todas las vulneraciones de las limitaciones a las que está sometida la publicidad de bebidas alcohólicas que sean constitutivas de infracción grave al amparo de lo dispuesto en la letra l) del apartado 3 del artículo 49.

Treinta y siete.- *Se modifica el artículo 51 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.*

El apartado 1 de este artículo, en la redacción dada en el anteproyecto de ley remitido a dictamen, regula, de forma algo confusa, las sanciones correspondientes a las infracciones a lo dispuesto en la presente ley.

La falta de precisión resulta del hecho de que regula en general como sanciones lo que en el resto de apartados de este mismo artículo clasifica como sanciones principales: la multa (apartado 3 y 4), y accesorias para el caso de infracciones graves o muy graves en los que se aprecie una especial gravedad, contumacia en la repetición de la infracción, trascendencia social notoria y/o grave riesgo o daño para la salud: suspensión, cancelación o prohibición de recibir financiación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León por un período de entre uno y cinco años, suspensión temporal de la actividad o cierre total o parcial de la empresa, establecimiento, centro o servicio por un máximo de cinco años, o cierre definitivo de la empresa, establecimiento, centro o servicio (apartado 5).

Así, este apartado puede eliminarse de la redacción definitiva del anteproyecto, salvo lo dispuesto en relación a la posibilidad de amonestar o realizar una advertencia privada, con comunicación simultánea a los padres, tutores o guardadores, al resultar obvio.



No obstante, si se desea mantener para una mejor comprensión del texto, debería acomodarse a la clasificación que de las sanciones hace el resto del precepto. Además, también debería sustituirse la expresión “prohibición de recibir financiación pública”, por la de “suspensión, cancelación o prohibición de recibir financiación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”, terminología más acorde con la regulación que de esta medida accesoria realiza el apartado 5 de este artículo 51.

La redacción del apartado 2 de este artículo 51, regulador de los criterios de graduación de las sanciones, es objeto de las siguientes observaciones:

En primer lugar, las letras b), “gravedad de la alteración social y perjuicios causados”, y c), “riesgo o daño para la salud”, recogen como criterios de graduación de las sanciones circunstancias que el apartado 3 del artículo 49 de la modificación proyectada regula como elementos del tipo, al establecer que la consideración de un hecho como infracción grave se encuentra supeditada a “que no hayan tenido consecuencias graves para la salud o no hayan producido grave alteración social”, por contraposición a lo establecido en la letra a) del apartado 4 de este mismo artículo 49, según el cual “se considerarán infracciones muy graves (...) la comisión de infracciones graves previstas en el apartado anterior cuando hayan tenido consecuencias graves para la salud o hayan producido grave alteración social”.

Lo mismo sucede en el caso de la reincidencia, a la que se refiere como criterio de graduación el apartado h) de este artículo 51.2, en la redacción dada por la ley de modificación proyectada y que, sin embargo, también es empleado como elemento de tipificación de las infracciones, al servir para transformar las infracciones leves recogidas en los apartados a) y b) del artículo 49.2 en infracciones graves –apartado e) del artículo 49.3–.

El doble uso de determinados conceptos puede resultar problemático cuando, como en el presente caso, son contemplados de forma acumulable como elementos de tipificación de las infracciones y como circunstancias orientativas de la graduación de las sanciones. En estos supuestos, la aplicación a la potestad sancionadora de la Administración de los principios que rigen la potestad punitiva penal determinarían la necesidad de incluir alguna cláusula que impida apreciar estos criterios para agravar o atenuar las sanciones cuando ya hayan sido tenidos en cuenta para tipificar la infracción, tal como establece el Código Penal para los delitos en su artículo 67.



Por otra parte, también ha de ser objeto de comentario la letra d) de este apartado 2 del artículo 51, que establece como criterio de graduación la “capacidad económica del infractor”.

La aplicación de los criterios de graduación de las sanciones debe respetar lo dispuesto en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que exige adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, con consideración especial a la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia en el término de un año por comisión de infracciones de la misma naturaleza.

La discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones dentro de los límites legalmente previstos debe ser desarrollada “ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad en relación con las circunstancias del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras” (SAN de 9 de febrero de 2002).

Por lo tanto, la proporcionalidad debería valorarse en relación con las circunstancias del hecho constitutivo de infracción y no en relación con la capacidad económica del infractor. Puesto que el ejercicio de la potestad sancionadora no implica tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es de aplicación de criterios valorativos en la norma escrita o inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son, en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción (en este sentido, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 26 de septiembre y 30 de octubre de 1990, 6 de octubre de 1994 y 30 de abril de 1995, entre otras), este criterio de graduación de las sanciones, relativo a la capacidad económica del infractor, debería ser eliminado.

El apartado 3 de este precepto, regulador de los criterios de imposición de las multas, también ha de ser objeto de comentario. Así, a pesar de que se deba valorar positivamente que el principio de proporcionalidad trate de



guardarse mediante la introducción de concretos mecanismos de graduación de las sanciones y con la división de cada una de las sanciones de las infracciones en grados, mínimo, medio y máximo, garantizando una mejor adecuación, también es preciso poner de manifiesto que el hecho de que se obligue a imponer en grado mínimo la sanción cuando el infractor sea un menor de edad y en grado máximo cuando el perjudicado sea un menor, puede dar lugar a problemas de aplicación en aquellos casos en los que infractor y perjudicado no alcancen la mayoría de edad.

Asimismo, el empleo del término “de forma aislada” en el apartado 4 del precepto comentado resulta poco adecuado por impreciso, de ahí que fuera conveniente especificar qué se entiende por realización de la conducta infractora de este modo.

Treinta y nueve.- *Se modifica el artículo 53 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo.*

El primer apartado de este artículo, regulador de las competencias del régimen sancionador, es objeto de los siguientes comentarios:

El primero se refiere al empleo de la fórmula “Consejerías de la Administración de la Comunidad de Castilla y León competentes por razón de la materia”, sobre la que cabe hacer la misma precisión que se hizo a la redacción dada por el anteproyecto de ley al artículo 47 bis.

Por otra parte, como observación general a los criterios de distribución de las competencias de instrucción y sanción realizado en las letras a), b) y c) del apartado 1 de este precepto, cabe señalar que no se puede determinar si esta atribución se realiza en razón de la calificación de la infracción, o por la naturaleza de la sanción a imponer, puesto que la redacción de los incisos citados no es del todo clara.

En cualquier caso, la redacción del precepto debería ser revisada puesto que se realizan atribuciones para instruir el correspondiente expediente y sancionar la comisión de las mismas infracciones a distintos órganos. Este es el caso de la sanción de las infracciones recogidas en las letras c) y f) del artículo 49.3 que según la letra a) del artículo 53.1 correspondería a los alcaldes, mientras que, de acuerdo con la letra b) del mismo precepto corresponde al “titular de la Consejería competente por razón de la materia”.



También debería precisarse que la imposición de la sanción accesoria de suspensión temporal de la actividad o cierre de la empresa, establecimiento, centro o servicio por un máximo de cinco años corresponderá al alcalde –letra a)– en aquellos casos en los que sea el competente para imponer la sanción principal de multa al tratarse de infracciones tipificadas como graves cuya sanción le corresponda, y al consejero competente por razón de la materia en el resto de supuestos en los que pueda sancionar con multa la comisión de una infracción grave –letra b)–.

En cuanto a la posibilidad recogida en el apartado 2 de este artículo 53 de acordar, con carácter no sancionador, “la resolución de cierre de los establecimientos o de suspensión de las actividades que no cuenten con la autorización exigida o que no se ajusten a los términos de ésta, hasta que no se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos”, añadiéndose que “simultáneamente a la resolución de cierre o suspensión podrá incoarse un expediente sancionador”, hay que señalar lo siguiente:

El tipo de medidas a los que este apartado se refiere se recogen en el texto remitido a dictamen como sanciones accesorias, y el negarles este carácter sancionador permite atribuirles el de medida cautelar.

Sin embargo, la regulación proyectada supone una total desnaturalización del régimen, general y especial, de adopción de medidas cautelares en el marco de las actuaciones previas al inicio de un procedimiento sancionador. Tal y como puso de manifiesto este Órgano Consultivo en el Dictamen 602/2006, de 6 de julio, “estas medidas, que han de ser fundadas en derecho, proporcionadas, oportunas y razonables, y homogéneas a la tipología de la sanción que pueda imponerse, con el fin de que su adopción sea compatible con el derecho de presunción de inocencia (STC 108/1984, 66/1989, STSS de 18 de febrero de 1997, o de 3 de febrero del mismo año), han de tener por objeto asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción o asegurar las exigencias de los intereses generales”.

No teniendo un carácter sancionador, ante una posible infracción (como es la de no contar con la autorización exigida o no ajustarse a los términos de ésta según señala el apartado comentado) lo que es necesario es acordar la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador, y no adoptar y



mantener la medida “hasta que no se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos”, sin iniciar obligatoriamente un procedimiento sancionador, puesto que con esta previsión llegaríamos al absurdo de que la comisión de infracciones administrativas que fueran “subsanales” no sería sancionada, vulnerándose los principios esenciales del procedimiento sancionador.

Así, a juicio de este Órgano Consultivo, este apartado debería ser eliminado. No obstante, en el caso de que se considerase imprescindible mantenerlo en la redacción definitiva del texto, se debería sustituir el término “podrá” por el de “deberá” en el último inciso, encontrándose ubicado de forma más correcta, desde el punto de vista de la distribución sistemática de los preceptos, en el artículo 48, relativo al régimen sancionador, en la redacción dada por el anteproyecto de ley de modificación.

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

Disposición derogatoria.

El texto remitido a dictamen carece de disposición derogatoria, sin que se justifique su omisión.

Sin embargo, la propia memoria cita una serie de disposiciones reglamentarias que van a verse afectadas como consecuencia de la entrada en vigor del anteproyecto de ley remitido a dictamen, de ahí que, como exigencia del principio de seguridad jurídica, sea preciso consignar clara y terminantemente las disposiciones anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley”, carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, tal y como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en su Dictamen 1/2003, de 9 de diciembre.



Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

6ª.- Consideraciones de técnica legislativa y correcciones gramaticales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

Así, poniendo de manifiesto que se aprecia un claro esfuerzo por mejorar la redacción del texto, bastante correcto desde el punto de vista de la técnica normativa, debería revisarse la cita de las normas, cuidar el uso de mayúsculas y minúsculas, evitar adjetivar como "única" la disposición final del anteproyecto, así como valorar la posibilidad de estructurar el texto de forma que se facilite su comprensión.

Por último, sería conveniente la completa revisión del texto para corregir algunos errores gramaticales y de puntuación.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas al apartado dieciséis del anteproyecto de ley, en relación con la modificación del apartado 3 del artículo 28 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo; al apartado veintinueve, que añade el artículo 45 bis a la Ley 3/1994, de 29 de marzo; al apartado treinta y cinco, de modificación del artículo 49 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, en relación con las infracciones graves recogidas en las letras k) y n) de su apartado 3; así como al apartado treinta y nueve, de modificación del artículo 53 de la Ley



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

3/1994, de 29 de marzo; sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

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