



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 23 de junio de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el V Plan Regional sobre Drogas 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 31 de mayo de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de junio de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 550/2005, 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. Madrid López.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, tres artículos y una disposición final, además de un anexo que contiene el V Plan Regional sobre Drogas.



La competencia exclusiva de la Comunidad en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario es recogida en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, concretamente en su apartado 1.19^a. Además, el artículo 34.1.1 atribuye a la Comunidad competencias de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. La planificación regional tiene por finalidad recoger las previsiones del actuar de la Administración, concretándose en este V Plan Regional sobre Drogas 2005-2008.

Por ello, el preámbulo del proyecto de decreto menciona como fundamento legal directo del mismo la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, que contempla en su artículo 1, dentro del objeto de la Ley citada, "la configuración del Plan Regional sobre Drogas como el instrumento estratégico para la planificación y ordenación de las actuaciones que en materia de drogas se lleven a cabo en Castilla y León".

El proyecto de decreto expresa, en un extenso preámbulo, que el V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León persigue realizar una política integral que incida de forma congruente sobre los principales determinantes y consecuencias que delimitan el problema del abuso de drogas y de las drogodependencias en Castilla y León.

Este V Plan Regional, con vigencia entre los años 2005-2008, se dirige al mantenimiento de un planteamiento y de una serie de actuaciones que se han demostrado útiles y eficaces en el pasado, así como al planteamiento de nuevas actuaciones en materia de prevención, de reducción de los daños que produce su consumo, de asistencia e integración social del drogodependiente y en materia de información, investigación y sistemas de información. Persigue igualmente el mantenimiento de un alto grado de consenso, coordinación y cooperación institucional entre las distintas entidades públicas y privadas comprometidas en su desarrollo.

El artículo 1 establece la aprobación del Plan.

El artículo 2 hace referencia a la vigencia del Plan.

Finalmente, el artículo 3 regula la actualización del Plan.



La disposición final primera faculta a la Consejería competente en materia de drogodependencias para dictar las normas y adoptar las resoluciones y medidas que fueran necesarias para la ejecución del proyecto de decreto remitido.

Asimismo, se recoge un anexo al proyecto de decreto donde se contiene el V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León. Dicho Plan consta de ocho capítulos:

- Capítulo I, relativo a "análisis de situación", analiza la situación de partida a la que se ha de enfrentar el futuro Plan, presentando la información disponible por drogas de abuso, género y edad de los consumidores.

- Capítulo II, relativo a "Evaluación del IV Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León", como condición indispensable para orientar las actuaciones futuras.

- Capítulo III, relativo a "Objetivos". Su formulación se ha realizado de una forma jerarquizada e interrelacionada, de modo que una serie de objetivos generales, con sus correspondientes objetivos específicos, contribuyen a alcanzar el objetivo estratégico del Plan.

- Capítulo IV, relativo a "Principios estratégicos". En el mismo se enumeran diez principios estratégicos y veintitrés criterios de actuación, marcando así las directrices a seguir en la prevención del consumo de drogas, la reducción de los daños asociados al mismo y la asistencia e integración social de los drogodependientes.

- Capítulo V, relativo a "Líneas estratégicas y actuaciones clave", las cuales se agrupan en seis grandes líneas estratégicas.

- Capítulo VI, relativo a "Sistema de Asistencia e Integración Social del Drogodependiente", el cual se articula en tres niveles de intervención y en una red para la incorporación social de las personas que abusan de las drogas.

- Capítulo VII, relativo a "Evaluación", enumera los indicadores y las fuentes de información previstas para el seguimiento y valoración del grado de consecución de los objetivos planteados.



- Y finalmente el capítulo VIII, relativo a "Financiación", donde se especifica los mecanismos de financiación previstos para garantizar el mantenimiento de los programas y servicios ya existentes y para el sostenimiento de las nuevas actuaciones que se planteen en el Plan.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Primer borrador del "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León", de 25 de enero de 2005.

- Oficios de remisión a todas las Consejerías; a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda y a la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Informes de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Hacienda, Educación, Cultura y Turismo, Sanidad, Medio Ambiente, Fomento y Economía y Empleo.

- Informe sobre las observaciones realizadas por las distintas Consejerías, el cual es de alabar dado su marcado carácter clarificador sobre las alegaciones tenidas en cuenta o no, así como la motivación para su no incorporación.

- Memoria del primer borrador de decreto, de 25 de marzo de 2005, así como informe complemento a la memoria económica del proyecto de decreto, de 6 de abril de 2005.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de 11 de abril de 2005.

- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León, de 18 de mayo de 2005.

- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.



Hemos de poner de manifiesto que a pesar de que en la memoria se hace referencia a que el presente Plan ha sido sometido a informe del Consejo Asesor regulado en los artículos 37 y 38 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.b) del texto legal citado, dicho informe no consta en el expediente remitido, así como tampoco la acreditación de que se haya solicitado. Lo mismo cabe decir del informe de la Red de Planes sobre Drogas de Castilla y León, que conforme al Decreto 233/2001, de 11 de octubre, que regula su creación, composición, estructura y funciones, se constituye como el instrumento de coordinación y cooperación, en materia de drogodependencias entre la Administración Local y la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Por tanto, siempre y cuando dichos informes efectivamente hayan sido solicitados y emitidos, y pasen a formar parte del procedimiento de elaboración del presente proyecto de decreto, y teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto en cuanto a la documentación remitida, podemos decir que se constata el cumplimiento de los trámites exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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

II CONSIDERACIÓN JURÍDICA ÚNICA

El proyecto de decreto sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto la aprobación del V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León.

El envío del proyecto se realiza, según señala el oficio de remisión, "en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León". Conforme a este artículo es obligatoria la consulta al Consejo en el supuesto de "proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones". Por tanto, con base en esta norma, se ha recabado el parecer del Consejo, considerándolo preceptivo en este asunto.



No obstante, para determinar la necesidad de tal dictamen, no puede prescindirse del análisis de la naturaleza del Plan que se pretende aprobar y del estudio del procedimiento legalmente previsto para su aprobación.

En primer lugar, el Plan regional recogido en el anexo al proyecto de decreto es, sin duda, una aplicación de la competencia de la Junta de Castilla y León para la planificación regional que comprenderá, tal como señala expresamente el artículo 1.1.c) de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, “la configuración del Plan Regional sobre Drogas como el instrumento estratégico para la planificación y ordenación de las actuaciones que en materia de drogas se lleven a cabo en Castilla y León”.

Sobre estos planes el artículo 16 del texto legal citado dispone que “el circuito terapéutico, la jerarquización de los recursos, las condiciones de acceso y derivación de drogodependientes al mismo, así como la inclusión de niveles complementarios de intervención serán determinados y desarrollados por el Plan Regional sobre Drogas”. Asimismo, el artículo 17.2 señala que “el Plan Regional establecerá los mecanismos de coordinación y reparto de funciones entre los centros, servicios y asociaciones, garantizando una actuación integral en el territorio”.

Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la Ley citada, “el Plan Regional sobre Drogas será vinculante para todas las Administraciones Públicas y entidades privadas e instituciones que desarrollen actuaciones en materia de drogas”.

Asimismo, hemos de indicar que el artículo 30 de la Ley 3/1994 aludida señala los elementos mínimos que deben contemplarse en el Plan. Concretamente, en el mismo se señala:

“1. El Plan Regional sobre Drogas contemplará en su redacción, al menos, los siguientes elementos:

»a) Análisis de la problemática y aproximación epidemiológica al consumo de drogas en Castilla y León.

»b) Objetivos generales y objetivos específicos por áreas de intervención.



- »c) Criterios básicos de actuación.
- »d) Programas y calendario de actuaciones.
- »e) Responsabilidades y funciones de las Administraciones Públicas, entidades privadas e instituciones.
- »f) Descripción del circuito terapéutico y de los niveles de intervención.
- »g) Recursos necesarios para alcanzar los objetivos del Plan.
- »h) Mecanismos de evaluación.

»2. El Plan Regional sobre Drogas deberá precisar de forma cuantitativa, en la medida de las posibilidades técnicas y de la eficiencia, sus objetivos, prioridades y estrategias, de modo que pueda medirse su impacto y evaluar sus resultados”.

El citado Plan es, por ello, un plan regional que encuentra amparo legal en la citada Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León.

Tienen, con base en lo anteriormente expuesto, un evidente carácter normativo, no meramente programático, pues muchas de sus determinaciones son vinculantes, bien en su totalidad, bien en cuanto a los fines perseguidos.

El procedimiento de elaboración del plan culminará, en su caso, mediante la aprobación por decreto del mismo. Se puede afirmar, por lo tanto, que se han respetado sustancialmente los trámites esenciales exigibles para la aprobación del referido Plan, y que el mismo cumple la finalidad de fijar la planificación y ordenación de las actuaciones que en materia de drogas se lleven a cabo en Castilla y León.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, una vez afirmada la conjunción en el texto examinado de los aspectos normativos y programáticos, es preciso determinar la preceptividad o no del dictamen de este Consejo



Consultivo, con base en lo preceptuado en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El análisis ha de partir necesariamente de la línea interpretativa marcada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de septiembre de 1997, que, aun moviéndose en un ámbito específico, referido a un Plan de Transformación sobre zonas regables, puede aplicarse a este asunto por la analogía de los motivos expuestos para fundamentar el carácter no preceptivo del dictamen. Dicha Sentencia, refiriéndose al citado Plan, dice así:

“Incluye un cierto contenido de carácter normativo, sin que para ello sea obstáculo que su vigencia sea definida en el tiempo, pues aquél no es incompatible con una duración temporalmente limitada. Pero también es cierto que, por el referido contenido, no tiene una naturaleza unitaria y que ni tan siquiera resulta predominante el mencionado carácter normativo, sino que destaca su significado de programación de actuaciones a realizar, que se agota con su cumplimiento, como una segunda fase del referido procedimiento complejo o plural que tiende a la ordenación de la propiedad y «puesta de riego» de la correspondiente zona.

»Para la elaboración y aprobación de dicho Plan General de Transformación, que por lo señalado no adquiere la condición de Reglamento ejecutivo de la LRDA, es la propia norma legal la que establece un singular procedimiento que se traduce en las siguientes exigencias sustancialmente cumplidas en el expediente”.

Del mismo modo puede afirmarse que el procedimiento exigido en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, se ha cumplido sustancialmente, cumpliendo el trámite de audiencia al resto de Consejerías afectadas, sobre el cual se han emitido los informes que exige dicha norma legal y cuya aprobación se hará por decreto de la Junta, al que ha de darse la publicidad exigida en el artículo 74 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de diciembre de 2003, manifiesta con rotundidad que la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al disponer que “la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones, excluye –como



hicieron las anteriores versiones de las normas reguladoras del Consejo y el propio artículo 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado- de la obligatoriedad del mencionado dictamen a los Reglamentos que no puedan ser incluidos en la categoría o concepto de Reglamento «ejecutivo».

»Categoría que, ya desde la Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las Leyes, aprobada por el propio Consejo en Pleno en su sesión de 22 de mayo de 1969, pasando por la conocida sentencia de este Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, se definió como la del reglamento directa y concretamente ligado a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley, o Leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento, sin que esta pluralidad de expresiones supongan conceptos distintos, sino el común de que el reglamento se manifiesta como desarrollo y ejecución directa de la norma legal; categoría en la que, en definitiva, ha de incluirse toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia Ley establece.

»En este sentido, tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, por todas en su sentencia de 29 de julio de 1997, que sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo”.

Señala, en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que “no ejecutan propiamente esta Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien, tal y como dice en su inicio ese artículo 4, al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley”.

Lo mismo cabe predicar del proyecto de decreto que ahora contempla la aprobación de este Plan, en cuanto tiene por finalidad, tal como indica su preámbulo, realizar una política integral que incida de forma congruente sobre los principales determinantes y consecuencias que delimitan el problema del abuso de drogas y de las drogodependencias en Castilla y León.



Es decir, en el proyecto sometido a dictamen, en cuanto aprobatorio del referido plan, se da ese carácter programático que tiene por finalidad la ordenación de los recursos autonómicos, medidas y/o actuaciones en el sector que contempla el Plan.

No es que mediante la aprobación de este Plan la Junta esté desarrollando o completando una Ley, en concreto la Ley 3/1994, de 29 de marzo, sino que la Junta se limitará a ejercitar, en su caso, aprobándolos por decreto, una específica atribución de competencia.

Los reglamentos ejecutivos no pueden identificarse por la mera subordinación a la ley, puesto que cualesquiera reglamentos están vinculados a la legalidad, pero tampoco por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, hueco de auténtica entidad sustancial. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 1 de junio de 1999.

Cualesquiera reglamentos, salvo los independientes o de necesidad, desarrollan o aplican leyes, pero no por tal motivo todos ellos se dictan en ejecución de las leyes, que es el requisito exigido para la preceptiva intervención de este Consejo.

El decreto aprobatorio del Plan examinado no puede considerarse un reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de una ley en el sentido de desarrollarla o completarla (tal cualidad conllevaría la preceptividad del dictamen), porque éstos aparecen subordinados a la primera pero, a la vez, colaborando con ella en la regulación de la materia de que se trate, puesto que es impracticable una regulación legal agotadora y por sí misma suficiente que no precise del complemento reglamentario.

En suma, todo reglamento, salvo los llamados independientes y los de necesidad, y en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Pero eso no es suficiente para reputar a un reglamento de ejecutivo; es preciso que la normación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley.



Desde luego que ha de reputarse inviable una ordenación de los servicios sociales mediante una sola regulación legal, por definición principal y en ocasiones abstracta, lo que hace necesaria la regulación reglamentaria en gran medida, y aunque con menor intensidad, la planificación regional, que concreta y aborda los programas y las actuaciones a desarrollar en sectores concretos y por un periodo de tiempo determinado, como cauces necesarios para permitir la efectividad de la norma con rango legal.

Técnicamente, reglamentos ejecutivos de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, son aquellas disposiciones de carácter general que la desarrollan, complementan y pormenorizan (como puede ser el Decreto 8/1997, de 23 de enero, por el que se regulan los tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos en Castilla y León en desarrollo de la normativa básica de carácter estatal).

El Plan que se aprobará mediante el decreto ahora en proyecto, recogido en el anexo a éste, responde a una serie de fines predeterminados. En concreto los fijados en la Ley de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, debiendo recordar que ésta establece un contenido mínimo que debe contener y precisar el Plan Regional sobre Drogas. Es decir, no ejecutan reglamentariamente la ley, sino que sirven de vehículo para la plasmación en los diversos sectores y, de acuerdo con la financiación determinada para cada uno de ellos, de las pretensiones y finalidades impuestas por normas con rango de ley, genéricamente formuladas. No hay ahí complemento regulador o desarrollo de la ley, sino pura y simple aplicación de la misma al sector concreto. Por supuesto se subordina a la ley, pero no con el carácter de complemento normativo que rellena los vanos dejados por el legislador o precisa las determinaciones que éste ha dejado conscientemente abiertas con encomienda a la Administración de la tarea de concretarlas.

Su condición de decreto aprobatorio de los Planes no debe llevar a confusión o distorsión interpretativa sobre sus relaciones con la Ley 3/1994, de 29 de marzo, que por lo que hemos argumentado no lo es de ejecución en el sentido que la expresión tiene cuando se trata de la identificación de si un reglamento o disposición es ejecutivo o no.



En definitiva, por todos los motivos expuestos, este Consejo considera que el proyecto de decreto remitido, por el que se aprueba el Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León para los años 2005 a 2008, al tener la consideración de instrumento de planificación regional, no puede ser calificado de reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de una ley.

III CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen con carácter preceptivo en relación con el proyecto de decreto por el que se aprueba el V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León.

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

LA PRESIDENTA

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.- M^a José Salgueiro Cortiñas.

Fdo.- Jesús Besteiro Rivas.