

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA DE SUSTITUCIÓN DE SANCIÓNES POR INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 1/2016, DE 7 DE ABRIL, DE ATENCIÓN INTEGRAL DE ADICCIONES Y DROGODEPENDENCIAS.

Tramitagune DNCG_DEC_103253/20_08.

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3^a del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor literal, pretende regular el sistema de sustitución de las sanciones y establecer el procedimiento para el desarrollo de lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1/2016, donde se establece la posibilidad de sustituir las sanciones de multas por la realización de otro tipo de medidas alternativas.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE.

La Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de las Adicciones y Drogodependencias (BOPV nº 69, de 13 de abril de 2016), recoge en su título séptimo el régimen de infracciones y sanciones en el ámbito regulado por la misma, contemplando en su artículo 93 la posibilidad de sustitución de las sanciones

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hao-Oce@ej-gv.es



consistentes en multas por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad, en los siguientes términos:

Artículo 93.– Sustitución de sanciones.

1.– La autoridad competente para la imposición de las sanciones podrá decidir, en función de la sanción y de su capacidad organizativa, la sustitución de la multa, a solicitud de la persona infractora o de su representante legal, por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad. Esta sustitución no podrá hacerse en las faltas muy graves.

En el caso de que la persona infractora sea menor de edad, serán necesarios tanto la previa solicitud de la persona menor de edad como el conocimiento y aceptación de sus progenitores, progenitoras, tutores o tutoras.

2.– Además, las sanciones podrán sustituirse, complementaria y preferentemente, por la inclusión de la persona infractora en programas preventivos de carácter formativo o informativo o de tratamiento, a desarrollar durante un número de sesiones que se establecerán en las normas de desarrollo de la presente ley.

3.– En todo caso, en las sanciones por el consumo de alcohol por menores de edad, tendrán prevalencia las medidas contempladas en los apartados 1 y 2 de este artículo.

4.– En caso de que la persona infractora rechazase esta medida, será ejecutada la multa contemplada en la presente ley para ese tipo de infracciones.

La Disposición final segunda de esta ley autoriza al Gobierno Vasco para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la misma. Por su parte, el artículo 24.1.d) del Decreto 25/2018, de 20 de febrero, atribuye al órgano de apoyo y asistencia al Gobierno Vasco en materia de adicciones, entre otras funciones, la realización de propuestas de normativa de desarrollo y aplicación de la Ley 1/2016, de 7 de abril, y de normativa relativa a las adicciones en general.

En dicho marco se tramita la presente norma, cuya finalidad es establecer unos instrumentos que, en sustitución de las sanciones económicas, contribuyan a reparar y/o prevenir la reincidencia de conductas infractoras y antisociales, mediante la realización de actividades y servicios de utilidad pública, formación en conductas cívicas y reposición de los daños, si cabe, bajo los principios de voluntariedad y no retribución.

El Plan anual normativo 2021, aprobado por Acuerdo de Gobierno Vasco de 13 de abril de 2021, prevé, en el ámbito del Departamento de Salud, apartado 11, la aprobación del Proyecto de Decreto por el que se regula el sistema de sustitución de sanciones impuestas por incumplimiento de la Ley 1/2016.

El VII Plan de Adicciones Euskadi 2017-2021 recoge en el EJE 2, relativo a la reducción de la oferta, como objetivo general el limitar el acceso a sustancias y actividades susceptibles de generar adicciones, reducir la tolerancia social frente a

su consumo e impulsar el cumplimiento eficaz de la normativa vigente. Entre las acciones a desarrollar (nº 5) prevé la necesidad de potenciar las medidas alternativas a las sanciones –tanto en el caso de sustancias denominadas legales, como a las denominadas ilegales-, para fomentar que las personas se responsabilicen de los propios actos. Reseñar que la evaluación final de dicho Plan, así como la elaboración del VIII Plan de adicciones, se encuentran previstos en la memoria de objetivos del programa 4116-adicciones, de los Presupuestos Generales de la CAE para 2022.

En el expresado contexto, desde el Departamento de Salud, se ha considerado necesario abordar la elaboración de esta nueva disposición reglamentaria. A tal fin, ha incoado el correspondiente expediente, en el que figura como trámite obligatorio la emisión del informe de control económico-normativo por parte de la Oficina de Control Económico. A estos efectos el centro promotor ha puesto a disposición la documentación correspondiente, a través de Tramitagune. Se echa en falta, entre dicha documentación, el Informe de la Comisión de Gobiernos Locales, ya demandado en la Orden de 6 de abril de 2021, de la Consejera de Salud, que dio inicio a la elaboración del decreto proyectado.

El expediente se acompaña de un Informe de análisis jurídico de la iniciativa (de carácter favorable a la misma), que realiza en su apartado 3.3. la evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de empresas, a cuyo criterio, el proyecto de decreto no supone obstáculo alguno de la actividad emprendedora dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, concluyendo que “no hay aspecto alguno del texto del que se pueda predicar su incidencia, ni directa ni indirecta, en lo que se refiere al acceso a la actividad empresarial, ni restricción de la misma”.

III. ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A) Procedimiento y tramitación

A1) De la documentación remitida se desprende que, en el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de análisis, se han cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente los requisitos que, para la elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

A2) En cualquier caso, el proyecto ha de ser sometido con carácter previo a su aprobación a informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (artículo 3.1.c de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre).

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico.

B) Texto y contenido

En relación con el texto presentado, no es objeto de este informe realizar una valoración de cuestiones que se separen del control económico-normativo, más aún cuando a lo largo del procedimiento se prevé la emisión dos informes de contenido jurídico.

C) Incidencia organizativa.

C1) En relación con este apartado puede considerarse que formalmente el proyecto examinado no comporta alteración substantiva para la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (ni para su administración institucional ni entidades encuadradas en el sector público a ella vinculado) en la medida en que no efectúa la creación de ningún nuevo órgano ni supresión o modificación de ninguno existente.

C2) Consta en el expediente el informe emitido por la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales. De lo expuesto en dicho informe no se deduce

afección o modificación alguno en lo que se refiere a aspectos estructurales y organizativos.

D) De la incidencia económico-presupuestaria

En este apartado se tratan las cuestiones más directamente ligadas con el impacto de la propuesta en los ingresos y gastos previstos y otros aspectos económicos asociados a la misma. El artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta. Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del impacto económico que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

Por consiguiente, los contenidos exigidos a la memoria económica deben ser contrastados con la documentación que a este respecto obra en el expediente remitido a esta Oficina de Control Económico.

1) Vertiente del gasto

En la vertiente del gasto, la memoria económica parte de la competencia sancionadora por infracciones leves o graves (que son las que pueden ser objeto de sustitución) las cuales recaen, por un lado en los alcaldes y alcaldesas, y por otro lado, en la Directora de Salud Pública y Adicciones y serán estos órganos quienes deberán decidir sobre la solicitud de sustitución de la sanción de multa. Por otro lado, el proyecto de decreto especifica (artículo 7) que la sustitución de la sanción por medidas alternativas no es un derecho subjetivo de la persona infractora, sino

que estará condicionada a la existencia de dichos programas y la disponibilidad de plazas, no obstante lo cual, las administraciones competentes y las instituciones o entidades que desarrollen su actividad en el respectivo ámbito territorial, establecerán mecanismos de colaboración y cooperación mediante los cuales se pueda canalizar la realización de las medidas alternativas y publicitarán los programas de medidas alternativas existentes. Por ello, el cumplimiento de dichas medidas alternativas puede realizarse en diferentes instituciones y entidades que ofrezcan programas en esta materia.

Explica la memoria que el modelo de prevención de las adicciones que se sigue en Euskadi es un modelo comunitario que busca utilizar los distintos recursos existentes en la comunidad para poder llegar a la población destinataria final de la intervención. En este modelo juegan un papel esencial los ayuntamientos y mancomunidades que por su cercanía a las personas y a las comunidades de que forma parte, y mediante la puesta en marcha de Planes Locales y su organización en Equipos Técnicos Municipales de Prevención Comunitaria de las Adicciones, activan los entornos más cercanos a la persona y a las familias, buscando su implicación y participación en las intervenciones propuestas, sin olvidarnos de los proyectos de prevención y reducción de riesgos y daños realizadas por entidades privadas o tercer sector. Este modelo de intervención que se desarrolla a nivel local en coordinación con los ayuntamientos y mancomunidades, se lleva a cabo a través de dos mecanismos: la orden de ayudas en materia de adicciones del Departamento de Salud y la contratación directa de servicios de prevención por parte del Gobierno Vasco, así como que en la actualidad se cuenta con una red de 33 equipos técnicos municipales de prevención comunitaria de las adicciones que engloba al 80% de la población de la CAPV, y estos equipos desarrollan anualmente en torno a 200 proyectos de prevención comunitaria de las adicciones en los que la persona infractora podría desarrollar la medida alternativa sin necesidad de impulsar nuevos programas o estructuras, concluyendo que *las entidades locales cuentan con recursos suficientes para llevar a cabo las medidas alternativas que prevé el presente proyecto de decreto.*

Además, señala también la memoria que desde la Dirección de Salud Pública se vienen financiando a través de una subvención nominativa y conjuntamente con la Diputación Foral de Bizkaia y el Ayuntamiento de Bilbao tres recursos sociosanitarios ubicados en Bilbao en los que la persona infractora podría desarrollar su programa de tratamiento (centro sociosanitario ANDEN 1, centro

de día de drogodependencias y centro de emergencia y acogida HONTZA), cuya partida presupuestaria se habría mantenido estable durante los últimos 10 años.

De todo ello estima la memoria que *"la entrada en vigor del presente Proyecto de Decreto, no generará gastos adicionales para la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco"*.

En cuanto a las fuentes de financiación de tales gastos, la citada memoria identifica los diferentes créditos que en los presupuestos de 2021 se han asignado a las citadas medidas, dentro del programa 4116-Adicciones, que en dicho ejercicio contaba con un crédito total de 4.879.512€.

Se recomienda actualizar la memoria con las previsiones de crédito consignadas en dicho programa para el ejercicio 2022, detallando las diferentes partidas presupuestarias concernidas y las diferencias en las previsiones de gasto que puedan darse para este nuevo ejercicio, así como, en su caso, la medida en que las mismas puedan traer causa de la nueva regulación que ahora se proyecta.

En cualquier caso, consultado el presupuesto de gastos del programa 4116 para 2022, se observa que, aunque el capítulo 2 (gasto corriente) y el cap. 4 (transferencias y subvenciones para operaciones corrientes) mantienen en 2022 su montante global de *créditos de pago* respecto del presupuesto del anterior ejercicio (1.030.500€ en el cap. 2 y 3.415.831€ en el cap. 4), en el cap.2 se presentan variaciones en los créditos y conceptos de las diferentes partidas.

Además, se observa también que ninguna de las partidas de uno y otro capítulo ha consignado créditos de compromiso para el ejercicio siguiente (2023). En concreto, las partidas del cap.2 19/1109-contratación de programas de reducción de riesgos y 19/1113-contratación de programas de prevención universal, y las partidas del cap.4 19/1121-Ayudas para la creación y mantenimiento de equipos técnicos y para proyectos municipales de prevención, 19/1122-Fomento actividades Tercer Sector en el ámbito de la intervención social, a diferencia del presupuesto para 2021, no llevan en el ejercicio 2022 créditos de compromiso para el siguiente ejercicio. Bien es cierto que la *Orden de 15 de junio de 2021, de la Consejera de Salud, por la que se convocan ayudas económicas para la creación y el mantenimiento de equipos técnicos, para el desarrollo de programas de prevención comunitaria de las adicciones y para la realización de proyectos de prevención y reducción de riesgos y daños, así como de promoción de conductas saludables en estos ámbitos de actuación en el ejercicio 2021*, que realizó la última convocatoria de tales ayudas, se emitió únicamente con crédito de pago de dicho ejercicio sin comprometer

crédito de compromiso alguno para el siguiente ejercicio [no se utilizó, pues, el crédito de compromiso que recogían sus partidas de financiación], vinculando un total de 2.854.400.-€ de crédito de pago (que coincide con el montante total de crédito de pago que se ha presupuestado también en 2022 para las líneas subvencionales que abarca tal convocatoria).

En cualquier caso, por lo que se refiere a la configuración de tales líneas subvencionales, procede remitirse al Informe OCE de 1 de junio de 2021 emitido con ocasión de la citada convocatoria, particularmente a las consideraciones vertidas en el mismo sobre el ámbito subjetivo y régimen competencial de la misma.

Por último, ha de señalarse que, aunque la norma propuesta no conlleve por sí misma incidencia directa en los presupuestos de esta Administración, en la medida en que aumenten los procedimientos de sustitución de sanciones y el coste asociado a los mismos, y ello pueda incidir en el volumen de recursos que esta Administración destina a las entidades locales en sus líneas subvencionales. Cabe mayor consideración al respecto, en la memoria económica del proyecto.

2) Vertiente del ingreso

No contiene la memoria referencia a la potencial afección de la norma proyectada a las previsiones de ingresos, para 2022, derivadas de la imposición de sanciones, que podrían verse reducidas en la medida en que se incremente el volumen de los procedimientos de sustitución regulados en el decreto proyectado. Al igual que se ha señalado en el apartado anterior, procede una estimación de la memoria económica en tal sentido.

E) Impacto económico para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general

La memoria económica no se extiende sobre este particular más allá de la conclusión ya apuntada sobre que *las entidades locales cuentan con recursos suficientes para llevar a cabo las medidas alternativas que prevé el presente proyecto de decreto*.

Ahora bien, es de tener en cuenta la indicación del Informe Jurídico sobre que *"algunos Ayuntamientos están entrando con fuerza en terrenos que en otro tiempo eran privativos de la familia y de la escuela, a través de una acción educativa que coadyuva o complementa a la propia de la institución familiar y de la escuela; una*

acción educativa que los Ayuntamientos deciden acometer ante la intensidad y persistencia de la problemática asociada a determinadas actitudes y comportamientos de su población juvenil. Lo cual implica una opción que sin duda es más onerosa para los Ayuntamientos que el mero ejercicio de la potestad sancionadora mediante la imposición de multas. En efecto, las medidas educativas implican no sólo la no generación de los ingresos asociados a las sanciones económicas, sino que acarrean unos costes —un esfuerzo gestor y unos gastos inevitablemente asociados a su puesta en práctica—; unos costes que deberán justificarse por la mayor eficacia a medio y largo plazo que presumiblemente es esperable de estas medidas y por la consecución de objetivos educativos de mayor alcance que los que se consiguen a través de la mera aplicación de multas". Planteamiento que merece también una reflexión adicional de la memoria económica, en lo que se refiere a la previsión de potenciales costes adicionales que a futuro puedan generarse de los procedimientos de sustitución que se regulan.

Por último, se echa en falta también alguna consideración de la memoria sobre la incidencia económica que estos procedimientos puedan tener en los particulares, en la medida en que las medidas sustitutorias de las multas puedan generar ahorro también para la economía de las personas destinatarias de esos programas y sus familias.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir en relación con el expediente tramitado, se emite el presente informe, con las consideraciones en él recogidas, para su incorporación al expediente tramitado.