



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

**INFORME DEL CONSEJO FISCAL
SOBRE EL PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE
DESARROLLA Y COMPLETA EL
RÉGIMEN JURÍDICO DEL
CONSEJO ESPAÑOL DE
DROGODEPENDENCIAS Y OTRAS
ADICCIONES**



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

INFORME DEL CONSEJO FISCAL SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA Y COMPLETA EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONSEJO ESPAÑOL DE DROGODEPENDENCIAS Y OTRAS ADICCIONES

1. INTRODUCCIÓN

Por oficio de fecha 21 de abril de 2015 la Sra. Secretaria de Estado de Justicia ha remitido a la Excm. Sra. Fiscal General del Estado, el Proyecto de referencia, para que el Consejo Fiscal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.1.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), emita el correspondiente informe.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) EOMF corresponde al Consejo Fiscal *informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.*

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, expresando sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

El presente Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla y completa el régimen jurídico del Consejo Español de Drogodependencias y otras adicciones, constituye una norma de naturaleza administrativa referida a las políticas y actuaciones de la Administración Pública en el control de la oferta y reducción de las demanda de drogas, así como otras adicciones, cuestiones que quedan extramuros de la expresada aplicabilidad de la norma en la indicada actividad en el ámbito jurisdiccional donde el Ministerio Fiscal tiene intervención.

Sin embargo, el texto proyectado incide en la estructura, en la organización y en las funciones del Ministerio Fiscal, toda vez que integra a un miembro de la Carrera Fiscal, como vocal del pleno del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones.

En su virtud, el presente informe, sin perjuicio de una genérica valoración positiva sobre la justificación y contenido del conjunto de texto normativo, se ciñe a expresar el parecer del Consejo Fiscal sobre el desarrollo reglamentario -que constituye el Proyecto que se analiza- de la previsión de la presencia de la Fiscalía General del Estado en el Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones, contenida en la Ley 20 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, *de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

2. JUSTIFICACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

El indicado Proyecto viene acompañado de la Memoria abreviada del análisis de impacto normativo, presupuestario y por razón de género.

La justificación del Proyecto responde al cumplimiento de lo dispuesto en el art. 20 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, *de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*, en cuyo apartado 1 creó “*el Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones, como órgano colegiado de consulta y asesoramiento, de los previstos en el artículo 40.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a través de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas*”; y en el apartado 4 establecía que “*reglamentariamente se determinará la composición y funcionamiento del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones, garantizándose en todo caso, en cuanto a su composición, la presencia de las administraciones públicas con competencias en materia de control de la oferta y reducción de la demanda de drogas y de otras adicciones, de la Fiscalía General del Estado y de los principales agentes sociales implicados en la prevención y el tratamiento de los problemas relacionados con las drogodependencias y otras conductas adictivas*”.

Por tanto, tal y como se expresa en el Preámbulo del Proyecto, en lo que se respecta a la composición del nuevo órgano, la Ley obliga a que, en la normativa reglamentaria que la regule, se garantice, en todo caso, la presencia de las distintas administraciones públicas con competencias en materia de control de la oferta y reducción de la demanda de drogas y



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

de otras adicciones, de la Fiscalía General del Estado y de los principales agentes sociales implicados en la prevención y el tratamiento de los problemas relacionados con las drogodependencias y otras conductas adictivas.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El Proyecto de Real Decreto objeto de estudio consta de un preámbulo, trece artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En los artículos 1 a 13, se establecen las normas específicas aplicables al Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones en lo referente a su objeto (art. 1), naturaleza y adscripción (art. 2), fines (art. 3), competencias (art. 5), normas de funcionamiento (art. 6), composición (art. 7), nombramientos, sustitución y cese de los miembros (art. 8), el presidente (art. 9), el vicepresidente (art. 10), el secretario (art. 11), el pleno (art. 12), comisiones especializadas (art. 13). Este régimen podrá, a su vez, ser completado, respetando la legalidad vigente y, en particular, lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre y en este Real Decreto, mediante la aprobación por el mismo órgano de su reglamento de régimen interior.

La disposición adicional primera regula, por su parte, el procedimiento y los plazos para la constitución inicial del órgano creado. Mediante la disposición adicional segunda se garantiza el no incremento de gasto público. La disposición adicional tercera contiene el régimen específico que se aplicará sólo a los miembros de la representación estatal en el



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Consejo en los casos en que se produzcan modificaciones orgánicas y/o funcionales de los Departamentos y órganos de la Administración General del Estado y/o en los organismos y entidades públicos de ella dependientes a los que aquéllos representen, con la finalidad de garantizar, en condiciones de seguridad jurídica, el normal desempeño de sus funciones a dichos miembros y el normal desarrollo de sus funciones y actividades al propio órgano referido.

En la disposición final primera se regula el nuevo régimen específico que se aplicará a la representación de la Administración General del Estado en la Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas. La disposición final segunda mantiene, por su gran importancia para el adecuado funcionamiento cotidiano de la estructura específica del Plan Nacional sobre Drogas, la figura de los coordinadores departamentales. La disposición final tercera se establece la habilitación para el desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto proyectado. Por último, en la disposición final cuarta, se determina el régimen de entrada en vigor de esta norma.

La normativa contenida en el Proyecto está sujeta al Derecho Administrativo, lo cual determina una limitada afectación a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal, que se concreta en lo dispuesto en el artículo 7 al integrar como vocal en el Pleno del Consejo a un miembro de la Carrera Fiscal, en activo, en representación de la Fiscalía General del Estado, así como en el artículo 8 al establecer el régimen de su nombramiento y cese.

A estos últimos aspectos se refieren exclusivamente las observaciones que se expresan a continuación, sin perjuicio de la valoración positiva que



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

merece a este Consejo Fiscal, la justificación, finalidad y calidad técnica del contenido del Proyecto de Real Decreto analizado.

4. OBSERVACIONES.

4.1 Integración de un miembro de la Carrera Fiscal en el Pleno del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones

Con motivo de la elaboración del Libro Blanco (2014) del Ministerio Fiscal, los distintos órganos de esta Institución que participaron en la misma, pusieron de manifiesto diversos aspectos controvertidos derivados de la participación de miembros de la Carrera Fiscal, en representación de la institución, en las numerosas comisiones, comités o consejos de carácter administrativo en que la normativa estatal y autonómica prevé su intervención.

Efectivamente, la integración de los Fiscales en estas comisiones, comités o consejos puede generar diversas disfunciones, no solamente en el ámbito organizativo, pues siendo como es la Fiscalía una Institución del Estado sometida a medios inelásticos no puede destinar recursos humanos para atender servicios de escasa o nula trascendencia respecto del desempeño de sus funciones esenciales, sino que también pueden verse afectados principios fundamentales en el desenvolvimiento de la Institución, como el de imparcialidad y especialmente el de unidad de actuación, por cuanto la posición adoptada por un Fiscal en el seno de una comisión, consejo o comité, podría afectar a la que, su caso, se estime adecuada en el orden institucional.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Lo anterior no es una objeción a la participación del Ministerio Fiscal en dichos ámbitos administrativos, lo que se pretende es que en cada caso en que se plantee esta decisión legislativa, la misma vaya acompañada del correspondiente análisis y reflexión sobre la necesidad de dicha participación y sobre la afectación de la misma a los principios de actuación de la Institución.

Nada se expresa al respecto en los preámbulos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, ni ahora en el del Proyecto del Real Decreto que la desarrolla. Sin embargo, si se examinan los precedentes legislativos, se observa que el Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones viene a sustituir a dos organismos suprimidos por la disposición adicional segunda de dicha Ley, como órganos de consulta y asesoramiento de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas: el Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas, regulado en el Real Decreto 1116/2006, de 2 de octubre, formado por los Ministros de los ramos afectados, y el Consejo Asesor del Observatorio Español sobre la Droga y las Toxicomanías, regulado por Orden del Ministerio del Interior, de 24 de noviembre de 1998.

El Consejo Asesor del Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías, que tenía atribuidas funciones de apoyo y asesoramiento a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, estaba presidido por el Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (art. 3º OM 24-11-1998) y entre sus vocales ya figuraba “d) *En representación de la Carrera Fiscal: Un Fiscal del orden jurisdiccional penal*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

designado por el Ministro del Interior, previa propuesta del Fiscal General del Estado”.

Por ello, este Consejo Fiscal estima que el fundamento de la participación de la Fiscalía General del Estado en el nuevo Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones, se encuentra en que el legislador ha estimado necesario mantener en la nueva regulación las importantes aportaciones que el Ministerio Fiscal puede realizar en el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.2 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siendo de destacar a estos efectos las contenidas en los apartados de las letras l), m) ñ) y o):

“(…)

l) En colaboración con la Secretaría General Técnica, coordinar la posición nacional, participando en las reuniones de los organismos internacionales correspondientes, e intervenir en la aplicación de los acuerdos que se deriven de aquéllas y, en especial, de las que se desarrollen en el marco de la cooperación en el seno de la Unión Europea, en materia de drogas, ejerciendo la coordinación general entre las unidades de los distintos departamentos ministeriales que lleven a cabo actuaciones en tales campos, sin perjuicio de las atribuciones que éstos tengan reconocidas y de la unidad de representación y actuación del Estado en el exterior, atribuida al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

m) Servir como órgano estatal de comunicación con el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías en el ejercicio por éste de las competencias que tiene reconocidas en la normativa comunitaria.

(...)

ñ) Administrar, gestionar y enajenar, bajo la dirección y supervisión de la mesa de coordinación de adjudicaciones, los bienes integrados en el Fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados, regulado por la Ley 17/2003, de 29 de mayo, y prestar apoyo técnico y material a dicha mesa.

o) Colaborar con los órganos judiciales competentes en la enajenación anticipada de los bienes de lícito comercio aprehendidos o incautados por la comisión de cualquiera de los delitos referidos en el artículo 1 de la Ley 17/2003, de 29 de mayo.

En su virtud, este Consejo Fiscal, estima que el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre respecto de la participación de la Fiscalía General del Estado en la composición del Consejo Español de Drogodependencia y Adicciones, hace ineludible la integración de un miembro de la Carrera Fiscal en el mismo, pero, además, se valora positivamente la integración de un Fiscal como vocal en el Pleno de dicho Consejo que ahora se realiza en el Real Decreto proyectado, aunque es de señalar que sería deseable que el fundamento y finalidad de dicha participación quedará concretada en el preámbulo e incluso en el articulado del Real Decreto.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

4.2 Régimen de nombramiento y cese del miembro de la Carrera Fiscal en el Pleno del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones

El régimen de nombramiento, sustitución y cese de los miembros del Consejo Español de Drogodependencia y otras Adicciones está regulado en el artículo 8 de Proyecto, estableciendo en el apartado 2 que *“el nombramiento y el cese de los vocales (...) que son miembros del pleno, (...), corresponderán al presidente del Consejo, mediante resolución que será notificada a las personas afectadas y, en su caso, a los organismos o entidades públicos o privados representados por las mismas, o, en su lugar, publicada en el <Boletín Oficial del Estado>, previo cumplimiento de los requisitos que se indican a continuación: (...) 4.⁹ Vocal mencionado en el artículo 7.1.d).1º [En representación de la Fiscalía General del Estado: un miembro de la Carrera Fiscal, en activo]: a propuesta de la persona titular de la Fiscalía General del Estado.*

Este Consejo Fiscal manifiesta su disconformidad con dicho sistema de designación del miembro de la Carrera Fiscal, toda vez que atenta contra la autonomía del Ministerio Fiscal proclamada en el art. 2.1 su Estatuto Orgánico, propugnando la sustitución de dicha redacción por otra que establezca que *el nombramiento del miembro de la Carrera Fiscal, en activo, será designado por el Fiscal General del Estado de conformidad con los trámites previstos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.*

Lo anterior sin perjuicio de que se establezca que el Presidente del Consejo tenga la función de dar posesión formal del cargo al Fiscal designado y que también se regule la posibilidad de que, en su caso, pueda trasladar a la



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

persona titular de la Fiscalía General del Estado las razones por las que considere que el designado no cumple las funciones que le corresponden como tal vocal.

En definitiva, el conjunto del Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el régimen jurídico del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones, con las observaciones reseñadas, es valorado favorablemente por el Consejo Fiscal, dando cumplimiento al preceptivo trámite de informe previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

Madrid, 20 de mayo de 2015
LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO
PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL

Fdo. Consuelo Madrigal Martínez-Pereda