



**Consejo Económico y Social**

Comunidad de Castilla y León

**INFORME 5/93**

---

*previo sobre el Proyecto de Ley sobre Drogas  
en Castilla y León*

---

CES Castilla y León



11199305 EJE 1





INFORME PREVIO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
CASTILLA Y LEÓN DEL PROYECTO DE LEY SOBRE DROGAS DE LA  
CONSEJERÍA DE SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL.

Visto el texto del Proyecto de Ley sobre Drogas de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social del la Junta de Castilla y León, en el que se proponen medidas tendentes a la deshabituación a las drogas de las personas adictas y habituales, así como otras contra el hábito del tabaquismo y el alcoholismo, prohibiendo y limitando, en determinados casos, el consumo, su venta, publicidad y consumo; así como relativas a diversas medidas de estructuración orgánica y funcional de la citada Consejería como consecuencia de la creación del Comisionado Regional de la Droga.

Considerando que las materias que se pretenden regular tienen su antecedente normativo en el Proyecto de Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, ya informado por este Consejo. Por cuanto en el Proyecto ahora informado se contienen referencias a figuras sanitarias de organización territorial y funciones de los equipos médicos.

Visto el artículo 13 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción y Servicios Sociales, que establece la colaboración con los servicios sanitarios para la prevención, tratamiento y reinserción social de todo tipo de

drogodependientes en acción coordinada con los establecimientos de atención específica.

Vistos los artículos 3º a) de la Ley y Reglamento de este Consejo, por los que se atribuye al mismo competencia para informar, con carácter previo a su tramitación, los proyectos de Ley y de Decreto relacionados con la política socioeconómica de la Comunidad;

Vistos los artículos 26. 18. y 27. 1.1º y 2º. del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. que atribuyen competencias, exclusivas y de desarrollo normativo, respectivamente, a la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el fomento de la salud pública y la organización y coordinación de sus medios, incluidos los de la Seguridad Social, así como el artículo 29º. 12 y 13, del mismo texto legal, que atribuye competencias a la Comunidad en materia de seguridad social y ordenación farmacéutica. De igual modo el artículo 28.4º y 5º. sobre competencias de desarrollo normativo en materia de comercio interior y protección del consumidor, publicidad y espectáculos respectivamente.

En los términos establecidos en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, previa su elaboración por la Comisión de Trabajo del Área Social y tramitación en la Comisión Permanente, el Pleno del Consejo Económico y Social de Castilla y León, en sesión celebrada el 10 de mayo de 1.993, ha acordado aprobar y remitir a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, el siguiente INFORME:

## I.- ANTECEDENTES.

Los problemas que a la sociedad le plantean los hábitos de consumo de drogas tóxicas y estupefacientes, que producen dependencia, así como las consecuencias que para la salud de las personas tiene el consumo de tabaco y alcohol, hacen preciso que todas las instituciones públicas, con competencias de asistencia socio sanitaria en nuestra Región, dispongan cuantas medidas sean necesarias para ayudar a drogodependientes y a habituados, a recuperar una vida sana sin la influencia o dependencia de tales sustancias.

La consideración de la drogodependencia como enfermedad común que requiere, además de atención sanitaria adecuada, la actuación solidaria de la sociedad, para la reintegración social y laboral como medidas consustanciales a las estrictamente sanitarias, precisa que los poderes públicos articulen y ordenen la participación de los medios públicos y particulares en las actuaciones en favor de estos enfermos.

Es obligación, asimismo, de los poderes públicos adoptar cuantas medidas inductivas de hábitos de vida sana sean necesarias para evitar y disminuir, sobre todo en la población de menos edad, los hábitos tabaquistas y de consumo de bebidas alcohólicas, poniendo cuantas barreras sean necesarias a su promoción comercial y prohibiendo su venta a los menores de edad en establecimientos abiertos al público y prohibiendo, así mismo, su consumo en determinados centros.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES.

El ámbicioso Proyecto de Ley sobre Drogas, remitido a este Consejo por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, tiene como característica evidente el ser un texto multidisciplinar.

Su objeto primordial es la ordenación de actuaciones y actividades de entidades públicas y privadas referidas a la PREVENCIÓN, ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL de drogodependientes; con las demás previsiones sobre regulación de funciones y competencias específicas de los órganos que han de materializar tal objeto, redacción del Plan Regional sobre Drogas y protección de terceros afectados por las actitudes vitales de los drogodependientes.

También establece, el Proyecto, una serie de limitaciones a la publicidad, venta y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, de sustancias químicas volátiles con efectos psicotrópicos; la creación, como órgano de coordinación del Comisionado Regional para la Droga y regula, finalmente, las competencias en estas materias, de ayuntamientos y diputaciones provinciales; determinado un régimen de infracciones y sanciones y un sistema de financiación por parte de la Junta de Castilla y León y a cuenta de su presupuesto de ingresos que establece un canon de 0,25% de los mismos.

Se hace necesario, pues, desgranar cada uno de estos aspectos, a fin de establecer la procedencia coherente del tratamiento de cada uno de los aspectos en su encaje con la globalidad del texto; tanto por lo que se refiere a la finalidad o finalidades que con su puesta en vigor se persiguen, como por lo que a la adecuación de las medidas que se proponen.

El Capítulo Primero del Proyecto de Ley tiene un contenido programático, lo que se evidencia en el artículo 11., Actuaciones Prioritarias. En él se trata de abarcar todas las esferas de ámbito de la drogodependencia, llegando incluso a establecer criterios de actuación en el sistema penitenciario que, acaso, exceda de las atribuciones competenciales de la Comunidad Autónoma y su efectividad dependa del desarrollo de los pactos o convenios con determinadas instituciones. Ello nos indica que, junto al carácter programático del capítulo, existen matices de voluntarismo que han de ser acogidos positivamente, aún cuando no exista certeza de su aplicabilidad.

El Capítulo II abunda en lo ya prevenido en el Proyecto de Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León por cuanto la consideración, a efectos asistenciales, de la drogodependencia como enfermedad común, sitúa al drogodependiente ante el sistema sanitario y de servicios sociales como una persona merecedora de atención en igualdad de condiciones respecto de cualquier otro usuario del sistema público sanitario o de servicios sociales.

Queda confirmado tal aserto al revisar el Capítulo III del proyecto informado, en él aparece una afirmación que no deja lugar a dudas:

**"EN NINGÚN CASO LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL DEL DROGODEPENDIENTE FORMARÁN UNA RED SEPARADA DE LAS REDES DE ASISTENCIA GENERALES.**

Se inicia, así mismo, en este Capítulo, la recurrente derivación al desarrollo reglamentario (artº 16.2.) de cuestiones que, o bien merecen por sí solas un tratamiento disciplinario en otros ámbitos normativos, o remiten al

Ejecutivo Regional el establecimiento de normas que pudieran afectar a derechos fundamentales de las personas.

Por otro lado, los tres niveles básicos en que se configura el circuito terapéutico de atención al drogodependiente coinciden, en lo fundamental y por los que respecta a lo meramente sanitario, con los niveles de atención sanitaria y proorganización territorial del sistema sanitario que proponía el Proyecto de Ley del Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León. A ello hay que añadir la acción de ayuda a las familias y el reconocimiento de las asociaciones de autoayuda como desarrollo de la asistencia social.

El Título III incide en las condiciones y prohibiciones de la publicidad, venta y promoción de las mal llamadas drogas institucionalizadas, refiriéndose al tabaco y al alcohol.

El tabaco y el alcohol, son efectivamente drogas estimulantes, cuyo consumo no está perseguido por la ley, como en la actualidad tampoco lo está el consumo de cualquier otro tipo de drogas; no así su comercialización, en el más amplio sentido de la palabra. Ello no significa, en modo alguno, su institucionalización, sino que su consumo moderado, como estimulantes leves, es socialmente admitido, su producción, manipulación y venta, legalmente consentidas, reguladas y protegidas, en cuanto creadoras de economías importantes de las que se derivan, así mismo, importantes ingresos para la Hacienda Pública.

No obstante lo anterior, los efectos del abuso de tabaco y alcohol suponen, además de graves riesgos para la salud de los ciudadanos, la



aplicación de enormes recursos económicos tendentes a reparar, en la medida de lo posible, sus perniciosos efectos para la salud. He aquí una de las paradojas de la Acción Pública.

Por ello, buena parte de la opinión pública no admite la flagrante contradicción entre el hecho que tabaco y alcohol nutran los ingresos del Estado, que aplica los tipos impositivos con el rigor que impone el mercado, para no afectar, precisamente, al nivel y cuantía de los ingresos y, por otra parte, recomiende la moderación en el consumo reconociendo los perjudiciales efectos del mismo como obligación de política sanitaria.

Pero, además, las medidas limitativas, tanto de publicidad como de venta, requieren para su eficacia de un enorme despliegue de labores de policía administrativa, para velar por su aplicación generalizada y castigar las infracciones o, como ahora se viene detectando, de una creciente conciencia cívica, que socialmente imponga las normas propuestas en el Proyecto de Ley sobre Drogas.

Ni lo uno ni lo otro parecen hoy suficientes y eficaces, aún cuando hay que admitir que en la conciencia social va calando el antitabaquismo y el antialcoholismo.

La relación de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, cuya reserva reglamentaria queda contenida en el artículo 29 del proyecto, podría haberse evitado haciendo referencia a las ya existentes y reconocidas en el ámbito de organizaciones internacionales, incorporadas a la legislación del Estado y aplicadas en el ámbito de la represión de tráfico de drogas por la Autoridad Judicial.

En la referencia que en el Proyecto de Ley sobre Drogas se hace Plan Regional sobre Drogas como instrumento estratégico para ordenar y actuaciones, no parece muy apropiada la enumeración de sus elementos por cuanto, en realidad, se trata de un listado de contenidos mínimos en el ámbito de la gestión y no de los objetivos que se pretendan alcanzar. Pero además, el apartado 2 del artículo 31. relativiza el contenido de los posibles objetivos en función de las posibilidades técnicas y de eficacia. Este Consejo tiene la impresión de no existir suficiente conocimiento anterior a la labor redactora de la realidad social a la que la norma se dirige.

En cuanto a la figura del Comisionado Regional para la Droga que establece el artículo 33.- c) y describe el artículo 36, no aparece suficientemente justificada su creación como figura afín, pero al margen, del organigrama de la Administración Regional, ni su cometido y funciones son netamente diferenciables a los de cualquier Director General.

En cuanto a las llamadas funciones de la Iniciativa Privada, parece que su mera conceptualización como tal pudiera ser incorrecta, pues da lugar a entender administrativizada la actuación de la iniciativa privada, cuando lo que se ha de buscar, entiende este Consejo, es más amplia colaboración, reglada si se quiere, de la Iniciativa Privada con la acción sanitaria y social públicas. Delimitar la actuación privada, denominándola función, estableciendo unos campos específicos para ella parece excesivo.

Se alude en el artículo 40 al voluntariado. Este Consejo, con ocasión de anteriores informes, viene recomendando la regulación general del voluntariado social en Castilla y León.

En el ámbito de la investigación y de la formación se mencionan prioridades y preferencias, pero no se establecen mecanismos ciertos de apoyo, ni se disponen criterios en función de objetivos, sino que se relatan materias de carácter sociológico como objeto de investigación o grupos profesionales como destinatarios de la formación, sin que ninguna de estas cuestiones tenga carácter vinculante para la administración, parece que establece limitaciones.

El Proyecto hace un correlato de las competencias que se atribuyen a la Junta de Castilla y León, a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y a las Diputaciones Provinciales como gestoras, en el ámbito de las materias contenidas en el Proyecto, de los intereses de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Se condiciona el apoyo de la Administración Regional a la elaboración por tales corporaciones locales de planes locales o provinciales sobre droga, sin que se establezcan normas sobre los contenidos esenciales o requisitos fundamentales que han de reunir tales planes o, en último extremo, la necesidad real de los mismos.

En cuanto al régimen de infracciones y sanciones se establece como criterio el de la intencionalidad del autor a la hora de graduar las infracciones; siendo así que la responsabilidad administrativa tiene carácter subjetivo. Ello supone el establecimiento de un enjuiciamiento administrativo de la conducta de los infractores y la comprobación de la producción del precepto infringido y

la aplicación de la sanción sobre la persona, física o jurídica, que administrativamente aparezca como responsable, la posible concurrencia de dolo, culpa, o cualquier otra consideración respecto del responsable administrativo.

Se preve la delegación de las funciones sancionadoras, delegación genéricamente enunciada ante la cual quiere manifestar este Consejo la necesidad de adecuar la delegación de funciones a lo establecido en el marco legal de la nueva Ley de Procedimiento de las Administraciones Públicas.

### III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

- La Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, en trámite de aprobación por las Cortes de Castilla y León, ya informada por este Consejo, y la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales contienen disposiciones normativas sobre las que se reitera el Proyecto de Ley sobre Drogas, sin que, en ningún caso modifique las respectivas estructuras organizativas que una propone y la otra ya ha creado.

-Los principios rectores invocados en el Proyecto de Ley sobre Drogas reiteran los contenidos en la exposición de motivos de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales y en el articulado de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

Los objetivos generales propuestos en el proyecto son de exclusivamente de cultura sanitaria, en consecuencia la descripción de la asistencia sanitaria y de los derechos de los drogodependientes frente al sistema sanitario no se

corresponden con la técnica legislativa, además de haber sido establecidos con anterioridad en la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario.

Las aportaciones novedosas del Proyecto de Ley suponen un desarrollo de lo prevenido en la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, en este caso exclusivamente referidos a los drogodependientes. Como quiera que las condiciones de apertura de los centros para drogodependientes y la actuación de la iniciativa privada es remitida a desarrollo reglamentario, tales novedades quedan meramente enunciadas.

Corresponde coordinar con a la Consejería de Fomento el desarrollo de normas relativas a la venta y publicidad de tabacos y alcoholés, por cuanto las competencias de ésta en materia de ordenación comercial, sus dispositivos de inspección están lo suficientemente dotados y especializados para mantener la vigilancia en el cumplimiento de tales normas, asumir tales competencias por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, además de producir una disipación en sus servicios de inspección, fundamentalmente atentos a cuestiones sanitarias, supondría dar inicio a una serie de conflictos que en nada beneficiosos a los fines de la lucha contra el consumo de drogas, tabaco y alcohol.

No es correcto desde el punto de vista del gasto establecer un porcentaje de los ingresos presupuestarios de la Comunidad para atender las necesidades que se deriven del cumplimiento del objetivo fundamental propuesto, la lucha contra la drogadicción. Tal sistema puede determinar sobreabundancia de recursos o escasez, siendo así que las necesidades han de evaluarse concretamente para cada ejercicio presupuestario y dentro de cada Ley de Presupuestos de la Comunidad.

Respecto a la participación social el Consejo considera conveniente la promulgación de las normas del Voluntariado Social como marco normativo general estable y de aplicación a todos los ámbitos de la vida de nuestra Comunidad; acción social, sanitaria, cultural, deportiva, etc.

La figura del Comisionado Regional de la Droga, cuya denominación produce impacto, aunque en el Proyecto no se establece su régimen jurídico administrativo, ni se da noticia del estatuto que ha de regir su funcionamiento, ni si sus competencias pueden o no ser delegadas, o si se trata unicamente de un coordinador general en el ámbito regional para la homologación de los planes regionales, provinciales o locales de lucha contra la drogadicción. En cualquier caso, habría de quedar expresamente recogido la obligación de dar cuenta anual a las Cortes de Castilla y León del propio Comisionado Regional contra la Droga, a las que habría de darse cuenta de su nombramiento o cese. Tampoco se establece el régimen del personal al servicio del Comisionado. Debe atribuirse competencias al Comisionado para la apertura e incoación de expedientes sancionadores, aun cuando la resolución de los mismos dependa de otras autoridades.

El régimen de infracciones y sanciones, además de evitar referencias ajenas al ámbito administrativo, habría de contener una tipificación más concretas de las diversas faltas y una reducción en las posibilidades discrecionales de la Administración a la hora de determinar la cuantía de las sanciones.

#### IV.- RECOMENDACIONES.

Ante tan profusa normativa el Consejo Económico y Social considera recomendable acudir a un nuevo sistema de redacción que simplifique el contenido del actual proyecto de Ley en la medida de lo posible, en aras a la claridad de las normas generales.

Es necesaria la promulgación de la Ley de Comercio de Castilla y León, en la que se establezcan, entre otras, las limitaciones a la publicidad y las condiciones a la venta de tabacos y alcoholes.

Es necesario, así mismo, la promulgación de la normativa del Voluntariado Social de Castilla y León. La normativa sanitaria y de asistencia social hace constante referencia al voluntariado, sin que hasta el momento cuente nuestra legislación regional con el marco normativo general que de ámparo a la participación de individuos y asociaciones en el amplio campo de la política sociosanitaria, ecológica, cultural o deportiva.

El Consejo Económico y Social no considera oportuna la adscripción de cuotas para la financiación de actividad alguna. Por ello considera que tal recurso debería de ser modificado por la incorporación de la correspondiente partida en el presupuesto anual de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

