

**DICTAMEN 6/2001 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL II PLAN ANDALUZ DE DROGAS Y  
ADICCIONES (2001-2007)**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA  
CELEBRADA EL DÍA 12 DE DICIEMBRE DE 2001**

**ÍNDICE**

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL TEXTO**
- V. CONCLUSIONES**

## **I. ANTECEDENTES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que sea crea el mismo, tiene reconocida la función de elaborar los informes que, con carácter facultativo, sean solicitados por el Consejo de Gobierno acerca de los asuntos de carácter económico y social.

En este sentido, el pasado día 2 de octubre de 2001 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de 13 de marzo de 2001, emisión de Dictamen sobre el borrador del II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones (2001-2007).

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Políticas Sociales de dicha Institución con fecha 13 de noviembre de 2001.

## **II. CONTENIDO**

El II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones es un instrumento que pretende articular todas las actuaciones que se lleven a cabo en esta materia, con un horizonte temporal de siete años (2001-2007).

Se estructura en cuatro áreas de actuación:

- Prevención
- Atención sociosanitaria
- Incorporación social
- Formación, información e investigación científica.

En cuanto a su contenido, se divide en dos tomos:

### **\* TOMO I.**

#### **1) Presentación.-**

Se expone que este II Plan pretende ser el instrumento fundamental a través del cual se consoliden los avances realizados en los últimos años así como el primer promotor de la innovación en la atención a los fenómenos propios del consumo de drogas, las drogodependencias y otras adicciones en la Comunidad Autónoma Andaluza.

#### **2) Metodología de elaboración.-**

En este apartado se exponen las distintas fases por las que ha pasado este proyecto hasta convertirse en borrador, destacando que se ha contado en su elaboración con todas aquellas instituciones y entidades

que de alguna forma están implicadas en el fenómeno de las drogodependencias en la Comunidad Autónoma Andaluza.

### **3) Análisis del fenómeno drogas en Andalucía.-**

En este apartado se detalla la red de atención, definiendo los recursos que la componen y la normativa básica que fundamenta el Plan. Asimismo, se desarrollan las actuaciones realizadas según las áreas de intervención y se expone la evolución de la prevalencia del consumo de drogas en Andalucía.

### **4) Evolución del consumo.-**

Se estudia las prevalencias y patrones de consumo de las sustancias más relevantes en la Comunidad Autónoma Andaluza así como se contempla los cambios observados en la demanda asistencial dentro del Sistema Andaluz de Información en Drogodependencias (SAID).

### **5) Líneas Generales.-**

En este apartado se recogen todas las líneas de actuación destinadas a dar respuesta al fenómeno de las drogas, como son:

- Adaptación de la red de atención a las drogodependencias a las nuevas demandas y diversificación de la oferta terapéutica a las diferentes tipologías de usuarios
- Desarrollo de una red de emergencia social
- Impulso en el desarrollo de los programas de apoyo a la atención a las drogodependencias en las prisiones
- Impulsar con carácter prioritario la implantación de programas preventivos, abarcando los posibles ámbitos de actuación

- Desarrollo de programas específicos de prevención dirigidos a jóvenes y a las poblaciones de riesgo
- Desarrollo de una red de incorporación social adaptada a las necesidades individuales
- Desarrollo e impulso de la acción investigadora y formativa
  
- Seguir potenciando la participación de la iniciativa social en la construcción de las políticas de drogodependencias de la Comunidad Autónoma Andaluza.

**6) Principios generales del II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.-**

Se exponen los principios básicos, los cuales coinciden con los del Plan Andaluz de Servicios Sociales.

**7) Organos de Coordinación, Gestión y Participación: competencias y funciones.**

Se contempla aquí la estructura regional y provincial de los distintos órganos de coordinación, gestión y participación previstos para el cumplimiento de los objetivos del Plan.

**8) Sistema de evaluación del II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.**

Se plantea un sistema de evaluación basado en una doble vertiente, evaluación y calidad, que nos permita definir la eficacia y eficiencia de las actuaciones previstas. La evaluación del Plan se hará teniendo en

cuenta las cinco áreas de actuación que lo componen y utilizando una serie de instrumentos básicos que se contemplan en este apartado.

\* **TOMO II**

**1) Áreas de actuación.-**

Se detallan las distintas actuaciones previstas en cada una de las áreas de actuación del Plan con la inclusión de líneas de trabajo, ámbitos e instrumentos de actuación, etc.

**2) Objetivos y estrategias.-**

Se detallan por áreas de actuación los objetivos generales, específicos y las estrategias a seguir para su consecución.

**3) Medidas y Programas de la Administración Autónoma Andaluza que complementan y apoyan al II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.-**

En este apartado se exponen las distintas medidas y programas de actuación previstas por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía que sirven de apoyo y de complemento a las actuaciones contenidas en este Plan.

**\* PRESUPUESTO**

Se adjunta un cuadro donde se recogen las partidas presupuestarias previstas para los capítulos II, IV, VI y VII, desglosadas en las cuatro áreas de actuación del Plan.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones pretende amparar las actuaciones que, desde un punto de vista programático, deben llevarse a cabo en materia de atención a la drogodependencia y las adicciones en el período 2002-2007, y a su vez dotar presupuestariamente los programas a desarrollar durante el ejercicio 2002.

Las líneas generales de II Plan andaluz sobre Drogas y Adicciones están recogidas en el punto 6 del 1º Tomo y en el **anexo nº 1 ( Objetivos y líneas de actuación del II Plan andaluz sobre drogas y adicciones )** del expediente remitido por la Consejería de Asuntos Sociales.

Resultaría difícil a este Consejo no compartir las actuaciones que en los citados documentos se recogen pues al ser enunciados sobre objetivos que se plasman de forma genérica no encuentra en ellos motivos para matizar, disentir o rechazar las mismas; es, sin embargo, al desarrollo de esas líneas generales y a las partidas presupuestarias que lo amparan, donde este Consejo quiere realizar las observaciones que a continuación se detallan.



#### IV. OBSERVACIONES AL TEXTO

##### TOMO I

Dentro de las líneas generales (Tomo I, punto 5, apartado 4) se recoge el final del párrafo tercero **“En cuanto a las actuaciones dirigidas a la población general se introducirán aquellas encaminadas a modificar actitudes que fomenten el respeto al consumo responsable”** Si bien el fomento del respeto hacía las personas afectadas por problemas de drogas y adicciones es loable en sí mismo, el término “consumo responsable” no solo introduce el subjetivismo evaluativo del grado de consumo que cada uno puede considerar responsable, sino que además no hace distinción entre las llamadas “drogas legales” y las no institucionalizadas.

Creemos que deben ser mensajes positivos, dirigidos al conjunto de la población, que contemplen la drogadicción y las adicciones en general como un problema de salud pública, los que faciliten el objetivo de fomentar el respeto hacía las personas consumidoras.

Esta observación es de carácter genérico y sería conveniente que en todos los documentos que abarca este **“II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones”** se matice este término. Considera este Consejo que nunca puede considerarse **“consumo responsable”** el consumo de sustancias que crean dependencia del individuo y que atenten simultáneamente contra su propia salud física o psíquica.

También se recoge en este mismo punto 4, en su último párrafo **“se abandonarán todas aquellas actuaciones de carácter represivo. Sin embargo se pretenderá el efectivo cumplimiento de la actual legislación en cuanto al**

**control de la publicidad y venta de alcohol y tabaco, proporcionando una especial atención a aquellas medidas destinadas a la protección de menores”** Considera el CES-A, que corresponde al Gobierno de la Junta de Andalucía la tutela del cumplimiento de la Ley, por lo que el término “pretenderá” no debe significar sólo una voluntad en el objetivo mismo, sino que también la de poner en marcha actuaciones “represoras” que la legislación contempla por los incumplimientos de la misma. El “bombardeo” constante sobre la población, con incidencia especial en los menores, para fomentar el consumo de alcohol y tabaco, incluso en eventos deportivos dirigidos a la población juvenil preocupa a este Consejo que observa que se está produciendo un alto grado de incumplimiento de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte y de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

Al punto 7 (Organos de coordinación, gestión y participación: Competencias y funciones ), en su apartado 2.1, establece que **los planes provinciales de drogas y adicciones, adaptados a las necesidades de cada provincia, que se elevarán para su aprobación al Comisionado para las Drogodependencias de la Consejería de Asuntos Sociales**”. Consideramos necesario que se garantice la homogeneidad y el equilibrio interprovincial de la atención a las drogodependencias así como la coordinación de las mismas.

Al Punto 8 ( **Sistemas de Evaluación del II Plan andaluz sobre drogas y adicciones** )

Se propone el desarrollo de un sistema de evaluación, que tendrá como base a las cinco áreas de actuación que la componen (prevención, reducción de riesgos y daños, atención sociosanitaria, incorporación social y área de información); siendo función de la Comisión de Evaluación el desarrollo de estas

tareas evaluadoras, citándose, tanto fuentes como instrumentos para la realización de los distintos análisis y haciéndose mención a los tres tipos de grupos de indicadores de evaluación con los que se quiere trabajar: de resultado, de procesos y de prestación de servicios. Ahora bien, en ningún momento del texto se hace referencia a la periodicidad con la que se irán realizando los informes de seguimiento y evaluación, así como el tipo de indicadores que se utilizarán como básicos (como mínimo). Lo que sí queda abierto es la posibilidad de contar con la opinión de todas aquellas personas y colectivos receptores de las intervenciones del mismo, al articular, en una segunda fase, un sistema para contar con su opinión a este respecto

***Parece obvio que todos aquellos programas que se inserten en la ejecución de este Plan, necesitarán de una propuesta de indicadores de evaluación y sería bueno que este sistema fuese coordinado. Ahora bien, también es cierto que el propio Plan en sí debería contar con un sistema de indicadores prefijado de antemano, que permitiría llevar a cabo un seguimiento y evaluación del mismo, y dicha batería de indicadores debería aparecer en el texto del propio Plan.***

## **TOMO II**

En el punto 1 “**Áreas de Actuación**” en su segundo párrafo y dentro del objetivo general recoge ... “mediante la disminución de las consecuencias negativas del consumo y las adicciones ...” Considera este Consejo que debe aclararse esta expresión pues la misma genera confusión al poder extraerse de la

misma que las adicciones tienen algún efecto positivo. Proponemos sustituir la misma por “... **mediante la ayuda para paliar las consecuencias negativas que conlleva el consumo y las adicciones...** “

En el apartado 7, párrafo cuarto, consideramos necesario corregir la expresión “tendrá como población diana” y sustituirla por “la prevención primaria se dirigirá fundamentalmente a niños, adolescentes y jóvenes”. Y en el párrafo 7, corregir esta misma expresión por “... sociosanitaria se centrará sobre aquellas personas que padecen problemas sanitarios a causa de su adicción a las drogas.”

En el punto 1.1.- Area de Prevención, en el párrafo 10, se recoge “**las intervenciones preventivas y aparecen tres ámbitos en los que se desarrollan: Comunitario, educativo y laboral**” Se propone la inclusión de un cuarto ámbito: **el familiar**, desarrollándose acciones informativas y formativas para la prevención desde el ámbito familiar, dando a conocer a padres y familiares las pautas y comportamientos que ayudan a detectar los primeros contactos con drogas y sustancias aditivas de hijos y parientes. Es en este ámbito donde quizás se una manera más inmediata puede detectarse el problema, si bien para ello es necesario que el entorno familiar cuente con la suficiente información / formación no solo para detectarlo sino también para generar actitudes de ayuda que los afectados necesitan. Una medida adecuada sería la de fomentar acciones informativas/formativas, en colaboración con la Consejería de Educación, con las asociaciones de Padres, y desde la propia Consejería de Asuntos Sociales con las asociaciones que en diversos ámbitos de la sociedad integran al conjunto de la población, ( Consumidores y usuarios, AA.VV. etc.).

## **Observaciones al Presupuesto**

- Considerando la insuficiencia del presupuesto para afrontar con amplitud un problema de la gravedad del que nos ocupa, como iremos viendo a lo largo del documento, entendemos que éste debería haber sido presentado en función de los objetivos del Plan, dotarlos económicamente y acompañar programas que se llevarían a cabo con su correspondiente dotación presupuestaria para el cumplimiento de dichos objetivos. La presentación global sólo conduce a la confusión y perjudica la posterior evaluación del Plan.
- Hay una falta de concreción en todo el presupuesto del destino de cada una de las partidas, cómo se invertirán las misma y en que programas, sobre todo en lo referente al Capítulo IV, que concentra las mayores partidas de gastos dentro del presupuesto.
- Encontramos grandes desigualdades territoriales en el presupuesto. Al desconocer los criterios utilizados en la determinación de las partidas presupuestarias, no podemos cotejar si existe o no una justa distribución entre ellos.

### **1. Desglose del Presupuesto en función de áreas:**

- Se establecen en el Presupuesto 4 áreas de actuación, entre las que se distribuye el conjunto del gasto. Entendiendo que afrontar el problema de las adicciones requiere de una amplia participación social, y si bien la misma puede estar contemplada en las cuatro áreas establecidas, se entendería más adecuado la incorporación del **ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL**, dotándola

de las partidas presupuestarias que de forma inconexas se reparten en el desglose del Presupuesto. Esta nueva área, dotada presupuestariamente, debería recoger de forma clara y de desglosada de las subvenciones que se recogen, los programas que se subvencionan y las entidades que los llevarían a cabo. También sería conveniente el desglose territorial de estas subvenciones, detallándose que parte de las subvenciones van dirigidas a mantenimiento, personal y programas.

Aún reconociendo la utilidad de los conciertos con entidades privadas, que vienen a complementar la actuación pública, no puede esto suponer una dejación de la responsabilidad que en este campo que tiene la Administración autonómica. Es por tanto necesario conocer con claridad que parte del conjunto de las partidas presupuestarias se destinan a la atención sociosanitaria por parte de la Administración y que parte se destina a conciertos con entidades privadas sin ánimo de lucro. Debiéndose, por parte de la Administración exigir el máximo rigor en el control del gasto del dinero público, no sólo en el cumplimiento de los programas subvencionados, sino en la identificación de los medios materiales y humanos que para el desarrollo de los mismos se dispone. La exigencia de disponer de instalaciones adecuadas y de personal especializado para el desarrollo de programas, la distinción clara entre este personal y el voluntariado y el cumplimiento de la legislación en materia laboral debe ser una condición indispensable para que por parte de la Administración se concedan subvenciones. El control exigible a todo gasto de dinero público debe recogerse en los protocolos y/o convenios que den lugar a la obtención de subvenciones.

## **ÁREA DE FORMACIÓN, INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA.**

No se especifican las acciones y programas a desarrollar, por lo que no puede evaluarse la adecuación de las mismas a los objetivos de este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones. Hubiese sido deseable el incorporar al expediente aquellas actuaciones comprometidas o previstas de llevar a cabo.

## **ÁREA DE INTERVENCIÓN ASISTENCIAL:**

Se destinan 174.640.000.- Ptas. para “resto de Centros”. No se especifican cuales son y que programas desarrollan, por lo que desde este Consejo consideramos necesario que se aclaren con el máximo detalle el destino de esta partida.

Llama la atención al Consejo Económico Social de Andalucía, que se consignan 61.490.000.-Ptas para las comunidades terapéuticas públicas ( Lopera y Buenos Aires ), y que para otras cinco comunidades terapéuticas ( Fundación Andaluza de atención para las Drogodependencias – FADA ), se consignan 700.000.000 ptas.- No se entiende sobre todo teniendo en cuenta que una de las principales ventajas que se aducen de estos organismos, a parte de la gestión privada, es el ahorro económico que supone. Al desconocer los programas que cada una de estas comunidades van a desarrollar, si son compromisos adquiridos por prorrogas de Convenios existente o programas plurianuales, no puede este

Consejo más que trasladar esta observación y solicitar que por parte de la Consejería de Asuntos Sociales se aclare con el máximo detalle posible esta partida presupuestaria.

En lo relativo a la partida "**CONVENIOS CON LAS DIPUTACIONES**": 830.681.000 ptas.- entendemos van dirigidas a mantener toda la red de Centros asistenciales dependientes de estos organismos. Sería conveniente que en los Convenios vigentes o futuros, teniendo en cuenta que el II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones, establece que los equipos que atenderán estos centros estarán compuestos como mínimo por un médico/a y por un psicólogo/a, se establecieran estas exigencias. Lo cual nos lleva a pensar que la partida presupuestaria puede estar alejada de las necesidades reales que estos centros demandan.

#### **ÁREA DE PREVENCIÓN:**

Desde este Consejo se quiere llamar la atención sobre la partida de 4.000.000.-Ptas. para la prevención en el medio escolar. Cantidad insignificante dado el elevado número de centros existentes y de la importancia que a la Prevención se le concede en este II Plan.

Habida cuenta que por parte de este Consejo se ha visto la conveniencia de incorporar un cuarto ámbito de prevención: **El familiar**, sería conveniente un reajuste de las partidas presupuestarias para atender las acciones a desarrollar en este nuevo ámbito de prevención.



Estima el Consejo Económico y Social de Andalucía la necesidad de fomentar la prevención en el ámbito laboral, para lo cual la firma de convenios con los agentes sociales se presenta como una fórmula aceptable para el desarrollo de programas en este ámbito, si bien se deberían contemplar partidas presupuestarias suficientes que posibiliten acciones encaminadas a ello.

La experiencia realizada en algunas empresas ( tal como se recoge en la documentación anexa a este II Plan ) se valora como positiva y en función de ello consideramos que debería haberse dado una mayor importancia a este campo de prevención.

Se recoge de nuevo una partida de 288.000.000.- ptas., consignadas a programas de prevención llevados a cabo por entidades privadas. No se desglosan, sin embargo, estas entidades ni las acciones o programas que van a llevar a cabo. Tal como se ha expuesto anteriormente se desconoce por este Consejo si son compromisos vigentes por Convenios ya firmados, planes plurianuales, etc. no puede este Consejo, de nuevo, más que trasladar esta observación y solicitar que por parte de la Consejería de Asuntos Sociales se aclare con el máximo detalle posible esta partida presupuestaria.

Así mismo, se recoge una partida presupuestaria de 24.949.000.- Ptas. consignadas para "**Resto de Centros**" sin que se detallen que centros son ni que acciones o programas van a desarrollar.

## **ÁREA DE INCORPORACIÓN SOCIAL**

Habida cuenta que la filosofía de este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones se concentra mucho en la Incorporación del drogodependiente al medio laboral, creemos debería haberse dado una mayor dotación presupuestaria. De lo recogido en el presupuesto, nuevamente nos encontramos con partidas que no detalladas que no especifican los programas a desarrollar, ni el método de control de los mismos, ni la repercusión que tienen en la Incorporación social de la población afectada.

Se repite como en áreas anteriores una partida de 288.000.000.- ptas., para **“Programas llevados a cabo con Entidades Privadas”** sin aclarar a que entidades se refieren, que programas desarrollarán, si corresponden a Convenios en vigor, etc. No puede este Consejo, de nuevo, más que trasladar esta observación y solicitar que por parte de la Consejería de Asuntos Sociales se aclare con el máximo detalle posible esta partida presupuestaria.

Por último este Consejo considera que este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones, “olvida” en parte el problema de las adicciones a las llamadas “drogas legales” así como las nuevas adicciones que se empiezan a detectar como consecuencia del mal uso de las nuevas tecnologías, la adicción a Internet, a las líneas eróticas, chat y party-line, empiezan a tener una incipiente repercusión social que sin duda habrán de ser tenidas en cuenta al objeto de poner en marcha mecanismos que prevengan las mismas.

## **CONCLUSIÓN**

Aún reconociendo que este **II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones** contribuye positivamente a combatir uno de los mayores problemas de nuestra sociedad, desde el Consejo Económico y Social de Andalucía, entendemos que atender las observaciones que por el mismo se realizan contribuiría a la mejora del Plan a la vez que concretaría las actuaciones y se acercaría a los ciudadanos afectados, o no, que son en última instancia hacia los que han de proyectarse todas las actuaciones. Desde este Consejo se solicita que se impulsen las medidas normativas adecuadas al objeto de evitar contradicciones entre normas en la materia que nos ocupa.

**Considera finalmente el Consejo Económico y Social de Andalucía la conveniencia de poner en marcha este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones.**

## **V. CONCLUSIONES**

Se considera oportuna y acertada la elaboración de este II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones (2001-2007) y se manifiesta el acuerdo con los propósitos y el contenido del mismo. No obstante, entiende el CES de Andalucía, que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones realizadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al citado Plan.

Sevilla, a 12 de diciembre de 2001

**LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE ANDALUCÍA**

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

**VºBº**

**LA PRESIDENTA DEL CES DE ANDALUCÍA**

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix