



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS
CORTES DE ARAGÓN

Número 143 — Año XV — Legislatura IV — 28 de octubre de 1997

SUMARIO

8. JUSTICIA DE ARAGON

Informe del Justicia de Aragón relativo a «La situación de la zona Moncasi de Zaragoza» 5554
Recomendación del Justicia de Aragón sobre una Ley Integral de Drogodependencias en la Comunidad Autónoma de Aragón .. 5559

8. JUSTICIA DE ARAGON

Informe del Justicia de Aragón relativo a «La situación de la zona Moncasi de Zaragoza».

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 26 de septiembre de 1997, ha conocido el Informe presentado por el Justicia de Aragón relativo a «La situación de la zona Moncasi de Zaragoza».

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón, ha ordenado su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 26 de septiembre de 1997.

El Presidente de las Cortes
EMILIO EIROA GARCIA

I. INTRODUCCION

En 1994 la Institución del Justicia de Aragón, a raíz de una queja presentada por la Asociación de Vecinos Moncasi de Zaragoza, procedió a abrir el expediente de queja n.º DI-1056/94-E-7 en relación con la problemática creada en dicha zona de la capital aragonesa por un supuesto incumplimiento del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, en los establecimientos hosteleros de la zona (bares, pubs, etc.), lo que ocasionaba un claro clima de inseguridad ciudadana.

Desde entonces los sucesos acaecidos han venido repitiéndose sin solución de continuidad, tanto en relación con actos de violencia callejera, como de denuncias y manifestaciones de los vecinos ante la situación material que se vive en las calles de la zona, tomadas literalmente en muchas ocasiones por las personas, en su gran mayoría jóvenes, que acuden a la oferta de ocio que desde los locales públicos se les ofrece.

Las noticias aparecidas en diversos medios de comunicación, junto a quejas puntuales de diversos colectivos vecinales, llevaron en su día a que El Justicia de Aragón tomara la decisión de la apertura de oficio de un expediente con el fin de elaborar un informe que, una vez recabadas las informaciones precisas, lograra establecer las verdaderas circunstancias que envuelven a la zona y, de ser posible, dar a la sociedad unas propuestas de soluciones a la problemática creada.

Esta Institución no es desconocedora de los múltiples intentos llevados a cabo, fundamentalmente por iniciativa vecinal, para encontrar los instrumentos adecuados a fin de conciliar el derecho de los empresarios hosteleros a desarrollar su actividad, como el de los vecinos a vivir en las condiciones adecuadas de tranquilidad y seguridad, implicando en ello a cuantas personas e instituciones tienen alguna responsabilidad en el tema. Estos intentos, cuyos resultados no han sido satisfactorios, demuestran que la solución a la problemática creada, lejos de ser fácil, es de una gran dificultad y siempre objeto de posturas contradictorias.

El Ayuntamiento de Zaragoza, tanto desde el Área de Urbanismo como desde la Policía Local, la Jefatura Superior de Policía de Zaragoza, las asociaciones vecinales, junto a otros colectivos sociales, han sido las fuentes de información que se enten-

dieron necesarias para obtener los datos precisos en la realización del presente estudio, procediéndose a solicitar de todas ellas informes sobre los aspectos concretos que pudieran afectarles. Tanto los departamentos municipales zaragozanos: Policía Local y Urbanismo, como la Jefatura Superior de Policía de Zaragoza, han remitido a esta Institución los informes solicitados.

En cuanto a las asociaciones vecinales, la Asociación de Vecinos La Huerva compareció en esta Institución exponiendo su postura y aportando gran cantidad de documentación relativa al caso.

Igualmente se mantuvieron contactos con la Asociación de Empresarios de cafés y bares de Zaragoza.

II. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

La denominada zona «Moncasi» de Zaragoza se encuentra situada en el perímetro que comprende lo que el Acuerdo Plenario de 29 de Septiembre de 1995 del Ayuntamiento de Zaragoza catalogó como Zona Saturada «A», esto es: avda. Goya (impares hasta el 27), calle Genoveva Torres Morales, Carrera de Sábado (impares hasta el 7), calle Sevilla, Plaza diego Velázquez, paseo de Sagasta (pares desde el 48 al final), calle Benavente, calle Moriones, calle Arzobispo Domenech (desde Goya a Moncasi), calle Perpetuo Socorro, calle Moncasi, calle Lozano Monzón, calle Vasconia, calle Maestro Marquina, calle Juan Pablo Bonet y calle Gascón de Gotor (impares hasta el 17 y pares hasta el 16).

En dicha zona se produce una importante concentración de establecimientos de hostelería (bares, pubs, etc.), produciéndose, fundamentalmente los fines de semana y las vísperas de festivos, una avalancha de ciudadanos, en su mayoría jóvenes, que no se limitan a acudir a los establecimientos públicos, sino que hacen de la calle una continuación de aquéllos, creando una situación de saturación de los viales públicos, en los que la circulación peatonal y de vehículos se ve gravemente dificultada, ocasionando a los vecinos molestias en su vida cotidiana, tanto por el ruido producido, como por la suciedad que se genera.

Es evidente que el consumo de grandes cantidades de bebidas alcohólicas, junto con drogas de las denominadas blandas, produce en los jóvenes que acuden a la zona un cambio en su normal comportamiento, debiendo ser una de las pautas a tener muy en cuenta para solucionar la situación creada, el aplicar medidas de prevención y promoción de hábitos saludables, favoreciendo la creación de estilos de vida sanos que posibiliten el desarrollo integral de los jóvenes y la modificación de las circunstancias sociales que están asociadas al abuso problemático del alcohol.

Nos encontramos ante una problemática que no debe únicamente encontrar su solución en el campo jurídico o policial, antes bien, deben ser soluciones psicosociales y socio-culturales las que nos den las pautas a seguir para paliar la situación de vulneración de la convivencia que se ha creado.

Desde la familia a la escuela, con el fomento por parte de las administraciones públicas responsables (municipio y DGA) de alternativas constructivas en el campo asociativo, el objetivo debe ser un apuntalamiento de los aspectos educativos que eviten la pérdida de energía de la juventud en actividades de ocio meramente pasivas, envueltas en una embriaguez permanente. El compromiso, participación y colaboración de todas las partes implicadas, vecinos, jóvenes, padres, e incluso los pro-

pios empresarios, cuyo negocio puede en gran parte depender de la adopción de ofertas alternativas de ocio, deberán servir, con el apoyo y dirección de los poderes públicos para encontrar la solución a una problemática que si bien tuvo su base en una determinada actuación, hoy día se ha convertido en un quiste difícilmente amputable.

III. MARCO NORMATIVO APLICABLE

A) MARCO GENERAL

Principio de legalidad de la actuación administrativa

El artículo 103.1 de la Constitución Española establece:

«La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento a la Ley y al Derecho.»

Ello supone que la Administración está obligada al cumplimiento de la Ley. No rige el principio de oportunidad cuando una acción administrativa está regulada por normas, que además establecen un carácter reglado para el ejercicio de la potestad.

B) MARCO ESPECÍFICO

— Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, con las correcciones introducidas por la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 20 de marzo de 1997.

— Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/78, de 23 de junio.

— Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

— Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre.

— Reglamento General de Policía de espectáculos Públicos y Actividades Recreativas aprobado por Real Decreto 2816/82 de 27 de agosto, en relación con el traspaso de competencias a la Diputación General de Aragón, en materia de espectáculos públicos, producido por la Ley Orgánica 6/94, de 24 de marzo.

— Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

— Ordenanzas Municipales de Zaragoza de Medio Ambiente, Incendios, Fiscales, etc.

— Ley Orgánica 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del estado.

— Ley Orgánica 1/92 de Protección de la Seguridad Ciudadana.

— Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1977 sobre horario de establecimientos públicos.

C) REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE BAR EN LOCALES

1. Solicitud de licencia, acompañada del proyecto técnico correspondiente (Artículos 242 L.S., 36 del R.G.E.P., 29 del R.A.M.I.N.P., y 8 y 22 del R.S.C.L.).

2. Abono de tasa (Ordenanza Fiscal de Construcciones, Instalaciones y Obras).

3. Concesión de licencia de obras, instalación, apertura, y de actividades, en el plazo de un mes las primeras y seis la última (artículos 40 R.G.E.P., 9.5 R.S.C.L. y 33.4 R.A.M.I.N.P.). Caso de encontrarse por parte del Ayuntamiento deficiencias subsanables, y no se requiera para su corrección al peticionario, el plazo se alargará por culpa imputable a la Administración municipal (artículo 9.4 R.S.C.L.).

4. Silencio administrativo positivo. Se produce una vez transcurridos los plazos citados, pero es necesario solicitar la certificación actos presuntos (artículos 9.7.c R.S.C.L., 33.4 R.A.M.I.N.P. y 43.2.b y 44 L.P.C.). En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planteamiento urbanístico (artículo 242.6 L.S.).

5. Carácter reglado de las licencias urbanísticas y necesidad de motivar toda denegación de licencia (artículo 243 L.S.).

6. Imposibilidad legal de desarrollar actividad sin previa licencia (artículo 250 L.S.). La jurisprudencia del Tribunal Supremo es clara en este sentido, según se deduce de sus Sentencias de 9 de noviembre de 1979, 31 de diciembre de 1983, 22 de mayo de 1993, entre otras:

«... al faltar el control previo de la Administración, la clausura podrá acordarse sin más que acreditar la inexistencia de licencia, pero con audiencia del interesado (artículo 84 L.P.C.) puesto que se va a alterar una situación de hecho existente en ocasiones durante años. La audiencia será así imprescindible, salvo naturalmente, el caso de existencia de peligro que, como es sabido, las circunstancias excepcionales, al exigir una urgente decisión administrativa, influyen de forma relevante en las reglas procedimentales.»

7. Posibilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración, en su actuación normal o anormal, siempre que se generen daños, bien a los vecinos, bien a los solicitantes de licencias.

D) DOCTRINA DEL TRIBUNAL DE ESTRASBURGO

«En un Estado de Derecho no puede ponerse en discusión si se cumplen o no las leyes. En todo caso, podrá discutirse si se cambian, pero en tanto estén vigentes se aplican» (Affaire López Ostra contra España).

Este caso dio lugar a la Sentencia del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo de 9 de diciembre de 1994, que aplicó el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos por el que toda persona tiene derecho a la vida privada y familiar, y de su domicilio.

Ante la existencia de ruidos repetitivos y fuertes olores que habían vuelto insoportable el cuadro de vida familiar, la demandante manifestó que se estaba violando su derecho al respeto de su domicilio. La Sala manifestó que la municipalidad no había tomado medidas, produciéndose un atentado grave al medio ambiente que afectaba al bienestar de una persona, privándole del disfrute de su domicilio de manera dañosa para su vida privada y familiar.

E) ORDEN PÚBLICO

El artículo 19 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, autoriza a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a limitar o restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento.

F) VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El antiguo Código Penal tipificaba como falta, en su artículo 584, el vender o servir, en establecimientos públicos, a menores u ocasionarles maliciosamente su embriaguez. Actualmente la sanción de estas conductas ha quedado para el ámbito del Derecho Administrativo y así en el artículo 60 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas establece la prohibición de la venta de alcohol a los menores de dieciséis años en establecimientos espectáculos y actividades recreativas. Igualmente la ya citada Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, tipifica como infracción, en su artículo 26.d), la admisión de menores en establecimientos públicos o en lugares de espectáculos, cuando esté prohibida, y la venta o servicio de bebidas alcohólicas a los mismos. Asimismo, la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril) dispone en su artículo 25 que deberán establecerse prohibiciones y requisitos mínimos para el uso y tráfico de bienes cuando supongan un riesgo o daño para la salud.

IV. INFORMACION FACILITADA POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y ENTIDADES PRIVADAS RELACIONADAS CON EL INFORME

A) AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

1. Servicio de Disciplina Urbanística y Registro de Solares

Como respuesta a la solicitud de información del Justicia de Aragón, el Servicio de Disciplina Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza remitió en fecha 16 de junio de 1997 el siguiente informe:

«Por este Servicio de Disciplina Urbanística y Registro de Solares, se ha recibido escrito de fecha 9 de Junio de 1997 y con referencia del encabezamiento, de la Oficina del Justicia de Aragón, por el que se solicita información relativa a los establecimientos ubicados en la denominada "zona de Moncasi", como consecuencia de la problemática y conflictividad existente en dicho emplazamiento.

Consultados los antecedentes obrantes a este Servicio y en correspondencia con lo solicitado por esa Oficina, se pone de manifiesto lo siguiente:

1. A tenor de los últimos partes de Policía Local y que se ajustan a la publicación a través del Boletín Oficial de la Provincia número 238, de 17 de octubre de 1995, el número de establecimientos existentes en la denominada zona asciende a 78, incluyendo entre ellos las modalidades de: pub, café, discoteca, bocatería, restaurante y hamburguesería.

2. Efectivamente dicha zona de Moncasi se encuentra calificada por esta Administración como "zona saturada" y dentro de esta calificación le corresponde el denominado grupo A. Dicha declaración de zona saturada resultó aprobada en sesión plenaria el día 29 de septiembre de 1995, resultando publicada el día 17 de Octubre de 1995 al Boletín Oficial de Zaragoza a número 238, adjuntándose fotocopia de dicho Boletín en el que aparecen detallados los establecimientos comprendidos en la zona.

3. Por la Policía Local y a requerimiento de este Servicio de Disciplina Urbanística han sido giradas recientemente visitas de inspección pormenorizadas al objeto de comprobar si el número de establecimientos ubicados en la zona ha sufrido algún tipo de alteración en cuanto a posibles altas de nuevos establecimientos o bajas de los ya existentes, así como para com-

probar la titularidad de los mismos y su correspondencia con la normativa que resulta de aplicación en cuanto a la posesión de éstos de las preceptivas licencias urbanística y de apertura.

4. En correspondencia con lo anterior y tras la remodelación del Area de Urbanismo por el Servicio de Disciplina se ha puesto en marcha un plan de choque al objeto de, entre otras cuestiones, comprobar y regularizar la situación de los establecimientos comerciales destinados a la hostelería y comprendidos en el ámbito de las denominadas zonas saturadas, entre las que se encuentra la ya mencionada zona de Moncasi.

De este modo y en el presente mes de junio, se pretende disponer del listado definitivo y ajustado en cuanto a la posesión de las oportunas licencias municipales, urbanística y de apertura, de los establecimientos de la denominada zona de Moncasi, al objeto de que a la vista de los antecedentes regularizar la situación de aquellos que permitan su correspondencia con la legislación que resulta de aplicación y en todo caso proceder a la clausura de aquellos establecimientos que no disponen de las preceptivas licencias municipales o que su apertura posterior a la declaración de zona saturada no permite de ningún modo su legalización.»

Ante el anuncio de la aparición de un listado definitivo de la situación de los establecimientos de la zona, esta Institución solicitó dicho listado, siendo remitido por el Sr. Teniente de Alcalde Delegado del Area de Urbanismo en fecha 1 de julio de 1997.

Del citado estudio, que se acompaña como Anexo I de este informe, cabe destacar que el 64% de los establecimientos están en posesión de las oportunas licencias, el 22% se encuentran en trámite de otorgamiento y el 14% restante presenta una situación de ilegalidad.

No es función de esta Institución la realización de una investigación sobre legalidad de las licencias concedidas, como se denuncia desde colectivos vecinales, ya que tal función queda supeditada, por mandato constitucional, a los órganos judiciales competentes en la materia.

2. Policía Local

El Intendente Principal, responsable del Area Operativa de la Policía Local remitió el siguiente informe:

«En relación con el escrito del Excmo. Sr. Justicia de Aragón, de fecha 09-06-97, el que suscribe tiene el honor de informar lo siguiente:

Primero.— Respecto a los servicios especiales prestados en la zona por parte de la Policía Local, independientemente del servicio normal de patrulla del sector en los turnos habituales, a partir del 10 de Julio de 1994 se han venido realizando los servicios siguientes, especialmente los fines de semana.

a) Inspección y control de establecimientos en la zona, formulando las denuncias correspondientes.

b) Presencia continuada entre las 19 y las 4 horas del día siguiente, de 3 patrullas de 19 a 24 y de 6 patrullas de 0 a 5 horas, controlando la afluencia masiva de personas y denunciando las infracciones que han sido observadas o a requerimiento vecinal en su caso.

c) Control de venta de bebidas alcohólicas a menores en los establecimientos de la zona.

d) Realización de controles de alcoholemia a los conductores de vehículos.

e) Identificación de conductores y peatones en caso de existencia de indicios de infracción.

f) Control de personas que saquen bebidas y recipientes de los bares a la calle.

g) Control de horario de cierre de establecimientos, cada uno según su clasificación.

h) Atención de requerimiento ciudadanos.

Segundo.— Como resultado de los servicios asignados se han realizado los servicios que se detallan en la relación adjunta, clasificados por tipos de intervención —se aporta como Anexo II de este informe—.

Tercero.— Respecto al punto 3.º del escrito se plantea mantener el servicio que actualmente se presta, con el fin de garantizar y hacer compatible el libre derecho de circulación de las personas con el derecho al descanso de los vecinos de las fincas de la zona, si bien en los lugares de afluencia masiva, es difícil mantener dicho equilibrio en el ejercicio de los derechos, habida cuenta que en general, la molestia no es causada individualmente, sino por la suma de actividades que individualmente consideradas no suponen en principio ninguna infracción, pero en conjunto originan una situación molesta para los vecinos (ruido, dificultad para transitar holgadamente los peatones, dificultades para el tránsito rodado, incluso de acceso a garajes, etc.).

Es de destacar que, en opinión del que suscribe, la solución para resolver el problema de esta u otras zonas similares, no es estrictamente policial, sino que debe ser una labor de las distintas Administraciones Públicas con competencia en la materia, es decir, Diputación General de Aragón, Delegación del Gobierno y Ayuntamiento, en sus distintos Departamentos, así como de las organizaciones sociales que deben de realizar una labor de educación y ofertar alternativas de ocio distintas a los hábitos que actualmente son practicadas por algunos sectores de la juventud.»

B) JEFATURA SUPERIOR DE POLICÍA DE ZARAGOZA

En escrito de fecha 19 de junio de 1997, el Jefe Superior de Policía de Zaragoza remitió la información solicitada por el Justicia de Aragón:

«En relación con el escrito de la referencia de fecha 10 del actual, por el que se solicitaba información sobre la “zona de Moncasi”, se participa lo siguiente:

Esta zona de alterne de juventud, al igual que otras de nuestra ciudad, como Cervantes-Zumalacárregui, Temple-Santa Isabel, Francisco de Vitoria-General Sueiro, etc., se puede considerar como un punto importante de concentración de bares, pudiéndose decir que la saturación de este tipo de establecimientos hace que se llegue a una auténtica congestión de tales negocios, dándose además la circunstancia de que una parte de ellos están funcionando con licencias provisionales de apertura, concedidas mucho tiempo atrás.

Esta masiva concentración de locales de ocio hace que durante los fines de semana y vísperas de festivos frecuente los mismos una parte importante de la juventud, que abarrotan los establecimientos públicos de bebidas, hasta el extremo de tener que invadir las aceras y calzadas entorpeciendo la libre circulación de personas y vehículos con su sola presencia estática y deambulatoria, agravándose con el consumo de bebidas en la vía pública.

Asimismo este torrente de juventud y jovialidad hace que las expresiones de euforia, exclamaciones y gritos entre ellos origine una subida en el índice de ruido molesto de manera muy considerable, que impide el descanso y la calma habituales en estos sectores de la capital.

Dentro del término juventud nos estamos refiriendo a muchachos y muchachas integrantes de familias normales, y no a delincuentes, cuyo comportamiento cívico individual es totalmente aceptable, pero considerados como componentes de una masa en ocasiones dejan mucho que desear, ya que es frecuente la rotura de los soportes de los timbres de los portales, de los cristales de las puertas de los inmuebles, patear los cubos de basura con el consiguiente desparramamiento de su contenido, orinar en los portales y garajes, entre otros. La inmensa mayoría de estos jóvenes no va a buscar pelea intencionalmente (salvo algunos grupos de cabezas rapadas u otros similares) actuando en gran medida el alcohol consumido como detonante de la agresividad.

Desde hace tiempo, como es sabido, se ha implantado la moda de salir por las noches en todas las capitales, ciudades y pueblos, debido al cambio de costumbres que se ha operado en nuestra nación, chocando los comportamientos sedentarios de los residentes en las calles afectadas con el libre ejercicio de su tiempo de ocio por parte de la juventud.

El tratamiento para corregir esta costumbre se estima que no debe ser drástico, ya que como ha sucedido en otras poblaciones, los efectos negativos pueden ser violentos y entrando en una disputa de intereses entre comerciantes de este sector, vecinos y juventud, lo que conllevaría a todas luces una tirantez entre los colectivos citados y “a posteriori”, a duras intervenciones por parte de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado.

Es obvio que un vehículo policial o un exiguo contingente de Policías Locales o del Cuerpo Nacional de Policía, no pueden patrullar, ya que si actúan la intervención puede ser desafortunada, o si están de forma puramente testimonial se resquebraja el principio de autoridad.

Sin duda nuestra capital, como otras poblaciones de nuestra Comunidad Autónoma, precisa una serie de medidas para paliar estos efectos negativos, siendo la primera contar con una nueva reglamentación horaria de cierre de establecimientos públicos (actualmente está vigente la Orden de 23-11-77), una normativa municipal tendente a que el espacio público no sea invadido por personas consumiendo bebidas alcohólicas, ocupando los accesos a los inmuebles, entorpeciendo la libre circulación de transeúntes y coches, controlar exhaustivamente los ruidos provenientes de los establecimientos, etc.

Para llevar a cabo esto, que parece tan sencillo, se debería ir concienciando a los ciudadanos (tanto quienes desean continuar divirtiéndose como a los industriales que ejercen su actividad en los citados días) de la necesidad de implantar unas reglas de comportamiento, declarando las zonas saturadas y limitando las licencias de apertura de establecimientos públicos, en orden al grado de conflictividad que puede derivarse de estas autorizaciones.

Realizadas estas consideraciones, respecto a los puntos concretos que se preguntan en el escrito recibido, cabe decir:

1. Desde hace más de dos años por parte de la Brigada de Seguridad Ciudadana de esta Jefatura Superior en las tardes de los viernes y sábados, así como vísperas de festivos, se asignan dos vehículos policiales con sus correspondientes dotaciones para prestar servicio exclusivamente en las calles que componen la denominada “zona de Moncasi”, quienes en caso necesario requieren a otras Unidades para llevar a cabo algún tipo de intervención.

2. Durante los cinco primeros meses del presente año se ha recogido en la Comisaría del Distrito de San José, al que corresponde esta zona, las siguientes denuncias:

Daños	10
Agresiones/lesiones.....	17
Amenazas	2
Robos con violencia/intimidación	2
Sustracción en interior de vehículos	5
Sustracción de vehículos.....	2
Insultos a Policía Local.....	1

Las intervenciones que con mayor frecuencia se dan en la zona del estudio por las dotaciones de los dos vehículos policiales a que antes se ha hecho referencia, suelen ser para separar a muchos muchachos con ocasión de peleas y atender a los requerimientos de los vecinos que no pueden acceder a su vivienda.

Asimismo por los funcionarios del Grupo de Delincuencia Urbana de la Comisaría del Distrito se realizan investigaciones para tratar de detectar el tráfico de estupefacientes, considerando necesario que se involucren las diferentes Asociaciones al objeto de conseguir su colaboración en esta materia.

Durante el último mes por funcionarios de la Brigada de Seguridad Ciudadana fueron denunciados 10 bares por diversas infracciones.

3. Con ocasión de la reunión de la Junta de Seguridad el pasado 21 de febrero último, y a la vista de la problemática existente en la zona de Moncasi y otras similares, se tomó el acuerdo de crear un grupo de trabajo en el que estarían integrados la Delegación del Gobierno en Aragón, la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de la ciudad, con participación de la Jefatura Superior de Policía y Jefatura de Policía Local. Este grupo de trabajo quedó constituido el pasado día 10 de abril bajo la presidencia del Secretario General de la Delegación del Gobierno. Con posterioridad a la sesión constitutiva mencionada se han celebrado reuniones los días 28 de Abril y 12 de mayo.»

C) ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS

En la reunión que se celebró en esta Institución con el Gerente de la Asociación de Empresarios de Cafés y Bares de Zaragoza, se fijó la postura de este colectivo, enmarcando el problema en el ámbito del orden público pues, en su opinión, la presencia meramente estática de las fuerzas del orden, sin intervenciones efectivas, es la que provoca el estado de desorden existente.

Se señaló igualmente que, desde el punto de vista administrativo, la mayoría de los establecimientos ha conseguido las correspondientes licencias municipales, cumpliendo con los requisitos de insonorización exigidos, y que desde el colectivo empresarial se ha intentado en múltiples ocasiones buscar soluciones, habiéndose llegado a contratar un servicio de limpieza específico para la zona, y dotándose a los establecimientos de servicios de seguridad que impidan la salida de los mismos de bebidas.

Se denunciaba por el Gerente de la Asociación que, en pequeños locales de venta de comestibles de la zona, se venden bebidas alcohólicas a los jóvenes, siendo las que, fundamentalmente, se consumen en la vía pública.

Los empresarios reconocen la existencia del problema, que se arrastra desde hace más de quince años, y ven difícil una solución, aunque estiman que una actuación como la llevada a cabo en la zona de «María Moliner», en la que se ha impedido la consolidación de una problemática similar, sería lo adecuado.

D) ASOCIACIONES DE VECINOS

Dos son las asociaciones de vecinos de implantación en la zona: Asociación de Vecinos Moncasi y Asociación de Vecinos La Huerva.

Con la Asociación de Vecinos La Huerva, se mantuvo una reunión en la sede del Justicia de Aragón en la que, junto a la aportación de gran número de documentación, se plasmó la postura de este colectivo, que se concreta en lo siguiente:

1. El problema fundamental en la zona de Moncasi es el exceso de licencias concedidas por el Ayuntamiento de Zaragoza, habiéndose concedido, a su juicio, muchas de ellas vulnerando la legislación vigente, ejerciéndose en la zona actividades ilegales.

2. Inexistencia de control de horarios.

3. La actuación policial es de total pasividad.

Asimismo, la Asociación vecinal denunció la actitud de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza al impedirles repetidamente que puedan tener acceso a los expedientes relativos a la zona.

V. INSPECCION DE LA ZONA

Ante las contradicciones dimanantes de los informes remitidos por las distintas Administraciones Públicas, y lo manifestado por los empresarios y vecinos, se acordó que Asesores de esta Institución visitaran la zona de Moncasi, en el horario en que se desarrollan los problemas (viernes y sábado, entre las 21.00 horas y las 4.00 horas del día siguiente), comprobándose *in situ* los siguientes extremos:

1. Locales

— Diversas calles de la zona, fundamentalmente Maestro Marquina y Lozano Monzón, son una sucesión ininterrumpida de locales públicos (bares, pubs, etc.) en la mayoría de los casos puerta con puerta.

— Desde el exterior, el nivel de ruido procedente de los locales es admisible, pero este extremo se quiebra cuando se abren las puertas de los mismos, o en aquellos casos en que las puertas permanecen abiertas continuamente. Es el ruido producido por las personas situadas en la vía pública el que hace imposible que las viviendas permanezcan con las ventanas abiertas, comprobándose que en un cuarto piso de un inmueble de la zona, a las tres de la mañana, el ruido obliga forzosamente a cerrar las ventanas.

— En casi todos los establecimientos existe un control de entrada y salida, evitando que se saquen bebidas del local. En muchos de ellos, existen en la puerta carteles anunciando la venta de bebidas alcohólicas por litros.

— Se produce un cumplimiento ficticio de los horarios de cierre, pues si bien la mayoría de los bares proceden al cierre de sus puertas a la hora legalmente marcada, en su interior continua la actividad, e incluso se admiten nuevos clientes con que simplemente llamen a la puerta.

2. Vía pública

— Las calles Moncasi, Lozano Monzón, Maestro Marquina y Vasconia configuran una zona en la que es prácticamente imposible la circulación de vehículos y personas dado el volumen de individuos que se encuentran parados en las aceras y la calzada, tanto en las inmediaciones de los bares como a lo

largo de todas las calles, especialmente en portales y sobre los vehículos estacionados.

— Se observa una media de edad considerablemente baja, con gran número de menores en la zona.

— Igualmente se observan personas vomitando en la vía pública, rompiendo botellas y vasos contra los portales, dañando los vehículos estacionados, sentados en los bordillos y en los portales, dificultando el acceso a los inmuebles.

— En la calle Vasconia se detecta la existencia de diversos individuos tumbados encima de colchones, tirados tanto en la acera como en la calzada. En los alrededores se sitúan una serie de furgonetas que, aparentemente, es el lugar donde se guardan de día los citados colchones.

3. Presencia policial

— Se constata la presencia de dos vehículos de la Policía Local y uno de la Policía Nacional, con el personal en su interior, entre las 20.00 y las 21.00 horas. A partir de esa hora, la presencia policial permanente es nula, en contradicción con los informes remitidos a esta Institución.

— A requerimiento de diversos vecinos, se producen desplazamientos a la zona de dotaciones policiales, tardando entre 3 y 5 minutos desde la llamada, pero estas dotaciones muestran una actitud pasiva, en muchas ocasiones, sin llegar a abandonar los vehículos policiales, e incluso sin llegar a presentarse en el lugar concreto donde han sido requeridos, limitándose a estacionar los vehículos en la confluencia de las calles Moncasi, Maestro Marquina y Lozano Monzón.

— No se observa actuación alguna sobre horarios de cierre, identificación de individuos, control de bebidas alcohólicas (tanto de venta como de consumo), actuaciones vandálicas, etc.

4. Otros establecimientos

— Sorprende la existencia de diversos establecimientos públicos de venta de comestibles (panificadoras, pequeños supermercados), en los que hasta altas horas de la madrugada se venden bebidas alcohólicas por litros, incluso a menores de edad, sin control alguno. Es precisamente la bebida obtenida en estos establecimientos la que normalmente es consumida por las personas sentadas en portales y aceras.

VI. CONCLUSIONES

Primera.— La autorización por parte de las Autoridades Municipales de la instalación en la zona de Moncasi de un número desmesurado de establecimientos públicos (bares, pubs, etc.), aunque se haya realizado con acatamiento del ordenamiento jurídico aplicable, es la causa fundamental que ocasiona los problemas denunciados. Debe ser tarea de los Poderes Públicos dar una solución que conjugue los intereses de todas las partes implicadas.

Segunda.— La mayoría de los establecimientos públicos se adecuan a la normativa vigente, pero el hecho de su concentración en una reducida zona, supone la creación en la vía de un grave problema de saturación.

Tercera.— La actitud de los jóvenes en la zona es altamente reprochable, con comportamientos que llegan a rozar el vandalismo. Debe ser misión de las Administraciones públicas, y de las propias familias, el ofrecer alternativas de ocio a los

jóvenes, con programas tendentes a conseguir que la cultura de la litrona no sea su única forma de diversión.

Cuarta.— La actuación preventiva y de control policial es prácticamente inexistente. Una actuación represiva puede conducir a una radicalización del problema, pero medidas de prevención y control, con personal cualificado, parecen imprescindibles.

La realización de controles de ruidos en los locales, observancia de horarios de cierre, control de venta de bebidas alcohólicas a menores, controles de alcoholemia a conductores, identificación de individuos con actitudes vandálicas, etc., son funciones que legalmente no pueden ser eludidas por los agentes de la autoridad.

Quinta.— La existencia de pequeños locales destinados a otro fin (panificadoras, supermercados, etc.) en los que, aprovechándose de la afluencia de jóvenes, se venden bebidas alcohólicas sin control alguno, incluso a menores, requiere una inmediata actuación de las Administraciones responsables.

En Zaragoza, a diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

El Justicia de Aragón
JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA

[Los anexos que se mencionan en el texto están disponibles, para su consulta, en la Secretaría General de la Cámara.]

Recomendación del Justicia de Aragón sobre una Ley Integral de Drogodependencias en la Comunidad Autónoma de Aragón.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGON

La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 1997, ha conocido la Recomendación del Justicia de Aragón sobre una Ley Integral de Drogodependencias en la Comunidad Autónoma de Aragón y, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, se procede a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 3 de octubre de 1997.

El Presidente de las Cortes
EMILIO EIROA GARCIA

INDICE

1. INTRODUCCION
2. SITUACION ACTUAL DEL CONSUMO DE DROGAS EN ESPAÑA
3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
 - 3.1. Legislación Estatal
 - 3.2. Legislación de las Comunidades Autónomas

4. LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON

- 4.1. Situación actual del consumo de drogas en Aragón
- 4.2. Actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de drogodependencias
- 4.3. Normativa autonómica
- 4.4. La elaboración de una Ley Aragonesa sobre Drogodependencias
 - 4.4.1. Competencia de la Comunidad Autónoma
 - 4.4.2. Justificación de la Ley
 - 4.4.3. Objeto y principios rectores
 - 4.4.4. Contenido mínimo

5. RECOMENDACIONES

1. INTRODUCCION

El consumo de drogas y sus preocupantes consecuencias, constituye uno de los problemas más graves con el que se enfrentan las sociedades occidentales modernas.

A los consumos tradicionales y socialmente aceptados de las drogas institucionalizadas, como las bebidas alcohólicas y el tabaco, se han incorporado en los últimos años otras sustancias, las llamadas drogas no institucionalizadas, como el cannabis, la cocaína y la heroína. Por otra parte, el desarrollo científico-técnico ha propiciado la aparición de nuevas sustancias, las «drogas de diseño o de síntesis», siendo el éxtasis la que más popularidad ha alcanzado.

Las investigaciones recientemente realizadas en el campo de la drogodependencia ponen de manifiesto las transformaciones que se han producido en las drogas consumidas, y en los patrones de consumo de estas sustancias, con presencia importante del consumo de alcohol en edades tempranas, el fenómeno del poli-consumo y el uso y abuso de drogas ligadas al tiempo de ocio.

La Comunidad Autónoma de Aragón, al igual que el resto de las Comunidades, ha ido dando respuestas sectoriales a los problemas derivados del consumo de drogas, mediante la creación de recursos y el desarrollo de programas asistenciales, preventivos y de inserción social de drogodependientes, dentro de la línea marcada por el Plan Nacional sobre Drogodependencias (PNSD), a través de la ejecución de un Plan Regional sobre Drogodependencias (PRSD).

Al mismo tiempo, se han dictado algunas normas específicas sobre funcionamiento y autorización de Centros de Rehabilitación y Reinserción Social de Toxicómanos y tratamiento con substitutivos opiáceos a personas dependientes de los mismos.

Pese a ello, nuestra Comunidad Autónoma no cuenta, a diferencia de otras, con un instrumento normativo unitario que regule, de manera integral, el fenómeno de las drogodependencias y sus consecuencias personales, sociales y sanitarias. Tampoco se ha elaborado un Plan Autonómico sobre Drogodependencias para la ordenación general y planificación de todas las actuaciones, públicas y privadas, que se desarrollan en materia de drogas, como ya se ha elaborado en otras Comunidades Autónomas.

El presente trabajo tiene por objeto abordar el estudio de una Ley Aragonesa sobre Drogodependencias, en la creencia de ser un instrumento absolutamente necesario para afrontar la problemática de las drogas en nuestro territorio y la adaptación de los recursos actualmente existentes a la nueva realidad imperante en este ámbito.

Partiendo del estudio de la situación actual del consumo de drogas en España y en Aragón, se analiza la legislación estatal básica en la materia y la legislación de otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, País Vasco, Castilla y León, Valencia y Andalucía que han aprobado Leyes sobre drogodependencias.

También se analizan las actuaciones hasta ahora realizadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito de las drogodependencias, con especial referencia a las actuaciones desarrolladas durante el año 1996.

Finalmente, se procede al estudio de lo que sería una Ley Autonómica sobre Drogodependencias, su motivación, los objetos y principios rectores y el contenido mínimo de la Ley, para terminar con una Recomendación a los Poderes Públicos sobre la elaboración y aprobación de esta norma.

Los datos sobre consumo de drogas que aparecen en este estudio vienen referidos, en su mayor parte, a investigaciones y encuestas realizadas en el año 1996. Las fuentes utilizadas para el trabajo han sido, fundamentalmente, las Memorias del Plan Regional sobre Drogodependencias y de la Unidad de Drogodependencias de Zaragoza y provincia, de la Diputación General de Aragón, correspondientes al año 1996 (al no haber sido todavía publicada la Memoria del PNSD de 1996). Junto a ellas, se han utilizado algunas informaciones periodísticas recientes sobre el uso y abuso de las drogas en la población aragonesa.

El Justicia de Aragón tiene como misión la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos aragoneses y es en el cumplimiento de esta función, que aborda la realización del presente estudio, con el objetivo de salvaguardar y reforzar los derechos de cuantas personas son o pueden ser víctimas de la terrible esclavitud de la droga mostrando, además, públicamente, nuestra solidaridad con todos aquéllos que sufren este problema.

2. SITUACION ACTUAL DEL CONSUMO DE DROGAS EN ESPAÑA

2.1. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONSUMO

La década de los noventa ha traído una serie de transformaciones en las drogas consumidas y en los patrones de este consumo que apuntan a una situación diferente respecto a la existente en la pasada década. Esta situación contempla básicamente la aparición de nuevas drogas y nuevos patrones de consumo para sustancias ya conocidas.

Mientras hace diez o doce años la droga por definición era la heroína, en la actualidad su protagonismo social ha sido desplazado por nuevas sustancias, como las denominadas drogas de síntesis (siendo el éxtasis, dentro de ellas, la que más popularidad ha alcanzado). Estas sustancias, en general, variantes de la anfetamina están conociendo un gran auge en su consumo por parte de amplios sectores de la juventud, asociados principalmente a contextos de fiestas y relaciones en grupo.

Las variaciones en el contenido y peso de las pastillas, el desconocimiento de los consumidores respecto de lo que ingieren y la rápida expansión que está teniendo este consumo, convierten a estas drogas de síntesis en una seria amenaza para la salud. Este consumo no se hace de forma exclusiva sino que la mayoría de estos consumidores toman también alcohol, cannabis, cocaína, y alucinógenos. En relación con éstos últimos, se está produciendo un cierto rebrote de algunas sustancias clásicas como el LSD, que casi había desaparecido del mercado tras su auge en los años sesenta y setenta.

Entre los nuevos patrones de consumo quizás el más significativo es el referido al alcoholismo juvenil. Ha aumentado la cantidad de alcohol ingerido, con mezclas de sustancias de elevada graduación alcohólica, al tiempo que este consumo se concentra en un tiempo determinado, fines de semana y fies-

tas, y en lugares de diversión o espacios públicos. Este consumo viene acompañado de episodios de embriaguez y se centra en bebidas como las cervezas, los combinados y los licores de alta graduación.

En lo que se refiere a la heroína, junto a una cierta estabilización en el número de consumidores, la novedad más importante es el cambio de vía en cuanto a su administración, especialmente entre los que se inician en este consumo. Así, continúa disminuyendo la vía intravenosa y aumenta la de fumar o inhalar esta droga: la proporción de los tratados por primera vez cuya vía de administración es la parenteral, descendió desde un 50,3% en 1991 a un 27,7% en 1995.

El número de personas que consumen cocaína en España es muy superior al de los que consumen heroína, si bien aquéllos lo hacen de una manera más esporádica y acuden menos a los servicios sanitarios y sociales (el número continúa siendo muy inferior al de los casos de heroína). El consumo del crack está muy poco extendido entre la población (en 1995 sólo un 0,1 de los españoles mayores de 14 años había consumido esta droga durante el último año).

En cuanto al hachís, continúa siendo la sustancia ilegal más consumida en España. A continuación exponemos las tablas sobre consumo de drogas en España y algunos problemas asociados al mismo.

Frecuencia de consumo de bebidas alcohólicas e intoxicación alcohólica aguda durante el último año.
Españoles mayores de 14 años, 1995 (%)

	Consumo de bebidas alcohólicas	Intoxicación alcohólica aguda
Diariamente	15,1	0,1
4-6 días a la semana	3,3	0,1
1-3 días a la semana	18,5	0,8
1-3 días al mes	12,3	3,1
Menos de una vez al mes	50,9	19,1
Nunca durante el último año	36,0	75,6
No sabe/no contesta	0,2	1,2

Fuente: DGPNSD. Encuesta domiciliaria sobre uso de drogas. 1995

PORCENTAJE DE PERSONAS CONSUMIDORAS DE ALCOHOL EN LA POBLACIÓN GENERAL ESPAÑOLA. 1985-1995.

Año	Encuesta	Edad	Muestra	% Consumidores de Alcohol
1985	CIS. Actitudes y comportamiento de los españoles ante el alcohol, el tabaco y las drogas.	15 años y más	2.500	69,0 (b)
1987	MSC. Encuesta nacional de salud.	16 años y más	29.647	69,6 (c)
1989	MSC. Estudio de estilos de vida de la población adulta española.	16 años y más	2.002	69,6 (c)
1993	DGPNSD. Opiniones y comportamiento de los españoles ante el consumo de drogas, tabaco y alcohol.	16 años y más	17.617	53,4 (a) 41,2 (a)
1993	MSC. Encuesta nacional de salud.	16 años y más	21.120	61 (c) 47 (d)
1995	DGPNSD. Encuesta domiciliaria sobre uso de drogas.	15 años y más	9.984	63,8 (c) 49,2 (b) 36,2 (a)

a: Ha consumido bebidas alcohólicas durante la última semana.

b: Ha consumido bebidas alcohólicas durante el último mes.

c: Ha consumido bebidas alcohólicas durante el último año.

d: Ha consumido bebidas alcohólicas durante las dos últimas semanas.

PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGA ENTRE LOS ESPAÑOLES MAYORES DE 14 AÑOS (%)

	Alguna vez en la vida	Ultimo año	Ultimo mes
Alcohol	-	63,8	49,2
Tranquilizantes	-	12,5	-
Somníferos	-	8,0	-
Inhalantes	0,7	0,15	0,02
Cannabis	11,3	5,8	2,7
Base, basuco o crack	0,3	0,1	0,02
Cocaína	2,9	1,5	0,4
Extasis y otras drogas de diseño	1,6	1,1	0,3
Anfetaminas o speed	2,0	0,9	0,3
Alucinógenos	1,8	0,7	0,2
Heroína	0,8	0,5	0,3
Otros opiáceos	0,2	0,1	0,03

Fuente: DGPNSD. Elaboración a partir de los datos facilitados por la Oficina Central Nacional.

Prevalencia de consumo de drogas en los últimos 30 días
y en los últimos 6 meses (%), 1984-1995

Año	Población de Referencia	Muestra	Cannabis 30d/6meses	Anfetaminas 30d/6meses	Cocaína 30d/6meses	Heroína 30d/6meses	Inhalables 30d/6meses	Alucinógenos 30d/6meses	Drogas de diseño 30d/6meses
1984	12 años y más. España	5.989	12,2 / 14,3	3,7 / 4,9	1,4 / 1,8	0,9 / 1,1	0,4 / 0,7	1,5 / 2,1	— / —
1985	12 años y más. Aragón	1.800	5,2 / 8,3	0,8 / 1,1	0,7 / 1,2	0,3 / 0,7	0,5 / 0,3	0,4 / 0,8	— / —
1986	16-65 años. España trab.	1.994	11,5 / 14,7	1,5 / 1,9	2,4 / 3,2	0,6 / 0,7	0,3 / 0,4	0,7 / 1,3	— / —
1987	16 años y más. Andalucía	2.000	9,4 / 10,8	2,2 / 2,6	2,8 / 3,3	1,1 / 1,5	0,1 / 0,1	0,7 / 0,8	— / —
1988	12 años y más. Galicia	3.700	5 / 5,6	1,4 / 1,9	1,5 / 1,7	0,9 / 1	— / 0,2	0,3 / 0,6	— / —
1989	14-64 años. Madrid municip.	8.002	3,5 / 6,7 ^b	— / —	0,9 / 2,2 ^b	0,2 / 0,3 ^b	0,2 / 0,1	— / —	— / —
1989	16 años y más. Andalucía	2.000	5,8 / 6,9	1,9 / 2,9	2,3 / 2,7	1,1 / 1,5	0,1 / 0,9	0,3 / 1,1	— / —
1989	14-70 años. Castilla y León	2.500	7,8 / 13,6 ^b	1,2 / 2,1 ^b	1,6 / 2,9	0,4 ^a / 0,5 ^{ab}	0 / 0,2 ^b	0,4 / 0,9 ^c	— / —
1990	15-64 . Cataluña	1.560	3,2 / 5,2 ^b	0,2 / 0,6 ^b	0,6 / 1,7 ^b	0,2 / 0,2 ^b	0,5 / 0,2 ^b	0,2 / 0,5 ^b	— / —
1991	12 años y más. Aragón	1.987	7,3 / 8,7	1,7 / 2,1	2,7 / 3,1	0,1 / 0,2	0,2 / 0,6	1,1 / 1,3	— / —
1992	14 años y más. Andalucía	2.250	4 / 4,8	1,1 / 1,5	2 / 2,9	1,3 / 1,8	0 / 0,3	0,15 / 0,4	— / —
1992	14-70 años. Castilla y León	2.500	6,4 / 13,4 ^b	0,3 / 0,8 ^b	1,8 / 4,5 ^b	0,4 ^a / 0,5 ^{ab}	— / 0,0 ^b	0,4 / 0,6 ^b	— / —
1993	12 años y más. Galicia	2.000	1,7 / 2,4	0,1 / 0,4	1,2 / 1,5	0,7 / 1	— / —	0,005 / 0,6	— / —
1994	12 años y más. Andalucía	2.500	3,9 / 5,6	0,4 / 1,3	2,4 / 3,1	1 / 1,6	0,1 / 0,1	0,3 / 0,6	0,9 / 1,3
1994	16 años y más. España	17.617	2,5 ^d / —	— / —	0,5 ^b / —	0,1 ^d / —	— / —	— / —	0,2 ^d / —
1995	15 años y más. España	9.994	2,7 / 5,8 ^b	0,3 / 0,9 ^b	0,4 / 1,5 ^b	0,3 / 0,5 ^b	0,02 / 0,1 ^b	0,2 / 0,7 ^b	0,3 / 1,1

a...: Opiáceos

b...: Últimos 12 meses

c...: Drogas psicodélicas

d...: La consume actualmente con alguna frecuencia

N.º DE DETENIDOS POR TRÁFICO DE DROGAS. 1996. CANTIDADES DECOMISADAS (EN GRAMOS)

	Detenidos	Heroína (gr)	Cocaína (gr)	Hachís (gr)
Andalucía	16.017	67.678	276.101	173.420.041
Aragón	1.157	740	8.980	72.243
Asturias	1.272	52.351	1.726	83.304
Baleares	1.985	3.535	19.481	1.681.540
Canarias	4.776	14.013	2.548.155	292.442
Cantabria	940	1.140	1.206.035	27.836
C. La Mancha	2.388	556	3.936	398.178
C. y León	4.184	11.497	24.666	94.419
Cataluña	7.690	118.613	1.333.679	12.897.629
C. Valenciana	11.507	34.089	1.621.808	16.588.181
Extremadura	962	2.534	5.609	160.170
Galicia	5.334	21.241	4.665.691	38.489.224
Madrid	3.921	207.434	1.937.100	318.448
Murcia	2.235	712	9.379	2.687.576
Navarra	470	334	2.838	104.180
País Vasco	298	580	72.343	125.460
Rioja, La	300	172	5.827	4.224
TOTAL	65.706	537.219	13.743.587	247.745.095

FUENTE: Memoria de la Fiscalía General del Estado. 1996.

2.2. LAS DROGAS EN LA POBLACIÓN ESCOLAR

Según la *Encuesta sobre drogas a la población escolar, año 1996* hecha pública recientemente por la Delegación de Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas y realizada entre los escolares de 14 a 18 años de todo el territorio nacional, resultan datos tan inquietantes como el fuerte rebrote del consumo de cannabis, el estancamiento del alcohol en niveles altos y el doble descenso del riesgo percibido y del rechazo al uso habitual de sustancias psicoactivas.

Algunas de las conclusiones de la encuesta y sus principales resultados son los siguientes:

— En el período entre 1994 y 1996 aumentó entre los estudiantes la proporción de consumidores de cannabis, alucinógenos y psicoestimulantes como la cocaína, las anfetaminas, el éxtasis y similares. Actualmente los psicoestimulantes más consumidos por los estudiantes son los derivados anfetamínicos, incluido el éxtasis.

— Un 4,1% de los estudiantes había consumido anfetaminas o speed durante los 12 meses previos a la encuesta; un 3,9% éxtasis o drogas de síntesis similares y un 2,6% cocaína. La heroína prácticamente ni aparece.

— En el caso del cannabis, se ha producido un importante rebrote del consumo de esta sustancia. Por tramos de edad, un 8,3% ha consumido a los 14 años, 26,7% a los 16 años y 40,3% a los 18 años.

— El consumo de alucinógenos, fundamentalmente LSD, está tan extendido como el del éxtasis y anfetaminas, y entre 1994 y 1996 experimentó un crecimiento notable.

— En el caso del alcohol, su estabilidad tiene como referencia un índice muy elevado: alrededor de un 64% a los 14 años, 87% a los 16 años y 93% a los 18 años. Un 21% de los

encuestados reconoció haber sufrido algún episodio ético en el mes previo a la encuesta.

— La motivación principal para el consumo de éxtasis o drogas de síntesis fue divertirse (45,7%) experimentar nuevas sensaciones (40,6%) o bailar (27,8%).

— Los consumidores de éxtasis o drogas de síntesis similares experimenta con cierta frecuencia problemas que atribuyen al consumo de estas sustancias. Así, más de la mitad reconoce que les ha causado algún conflicto social sin agresión física (32,6%) o con agresión (23,3%), y un 15,7% absentismo escolar.

— Un 10% de los consumidores de éxtasis o drogas de síntesis sufrió algún accidente que necesitó tratamiento médico, mientras un 6% acababa en otras urgencias sanitarias. Un 17% de estos consumidores admite haber conducido alguna vez bajo los efectos de esta droga y un 48% viajan con frecuencia en vehículos de motor conducidos por personas bajo los efectos de estas drogas.

— Los estudiantes encuestados piensan que las drogas más fáciles de conseguir por orden de accesibilidad son: tranquilizantes, cannabis, éxtasis, anfetaminas, alucinógenos, cocaína y heroína.

— Las dos conductas percibidas como las más peligrosas son el consumo habitual de heroína o cocaína. Un 80% considera que consumir habitualmente cannabis puede causar muchos o bastantes problemas.

— En el caso de drogas de comercio ilegal, el riesgo percibido por los estudiantes parece más asociado a la frecuencia del consumo (si es esporádico o habitual) que al tipo de droga.

— Las chicas fuman más que los chicos y toman más tranquilizantes o pastillas para dormir. Sin embargo, no se aprecian

diferencias en la proporción de consumidores de bebidas alcohólicas según sexo.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

3.1. LEGISLACIÓN ESTATAL

Desde la aparición del fenómeno de la drogodependencia se han dictado por el Estado un conjunto de normas para afrontar los problemas relacionados con el consumo y tráfico ilícito de drogas. Sin ánimo de hacer una relación exhaustiva de estas normas, nos limitaremos a hacer una breve mención de las más importantes, que han de presidir cualquier regulación autonómica en materia de drogodependencias, como legislación básica en este ámbito.

— *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana:*

En esta Ley se introducen importantes novedades respecto al consumo y tenencia de drogas. Son objeto de sanción administrativa y por tanto, no tienen la consideración de delito, el consumo en lugares públicos y la tenencia ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas aun cuando sea para el propio consumo, así como también el abandono en dichos lugares públicos de los útiles o instrumentos utilizados para su consumo (artículo 25.1).

Paralelamente, y atendiendo al fin resocializador y no exclusivamente retributivo y preventivo de las sanciones, la Ley prevé la posibilidad de suspender la ejecución de tales sanciones, en los casos en que el infractor se someta a un tratamiento de deshabitación en un centro o servicio debidamente acreditado (artículo 25.2). El procedimiento para la suspensión de las sanciones ha sido regulado por el Real Decreto 1079/1993, de 2 de julio.

— *Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código Penal:*

El nuevo Código Penal sigue castigando como delito el cultivo, la elaboración y el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas así como, en general, cualquier otra actividad, incluida la posesión, que tienda a promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de unas y otras. El texto legal mantiene, a efectos de la aplicación de las penas por el citado delito, la distinción entre drogas que causan grave daño a la salud y drogas que no causan ese grave daño.

La pena de prisión aplicable, si se trata del primer tipo de drogas, puede llegar hasta 20 años conllevando, además, una multa del séxtuplo del valor final de la droga. En el caso de sustancias que no causen grave daño a la salud, la pena máxima es de 6 años y 9 meses de prisión y multa, igualmente, de hasta el séxtuplo del valor final de la droga.

Se contemplan como supuestos agravatorios específicos de las penas, la facilitación de las drogas a menores de 18 años o disminuidos psíquicos o su introducción y difusión en centros docentes, en centros, establecimientos y unidades militares, en establecimientos penitenciarios o en centros asistenciales

Se castigan como delitos la adquisición, conversión o transmisión de bienes, si se conoce que su origen proviene de un delito de tráfico de drogas y la ocultación de la verdadera naturaleza, origen y propiedad de los mismos (blanqueo de bienes) así como también la fabricación, transporte, distribución y comercio de los denominados «precursores» (sustancias químicas susceptibles de empleo en la elaboración de drogas ilegales) cono-

ciendo que van a emplearse en el cultivo, fabricación o tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

El Código Penal contempla como circunstancia eximente de la responsabilidad criminal, la intoxicación plena por consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas u otras con efectos análogos, así como la comisión del delito bajo la influencia del síndrome de abstinencia, y como atenuante, la de obrar a causa de su grave adicción a las mismas.

También se contempla la posibilidad de suspender la ejecución de las penas privativas de libertad de duración no superior a 3 años impuestas por delitos cometidos a causa de la dependencia a las drogas, siempre que los penados se encuentren ya deshabitados o sometidos a tratamiento y no se trate de reos habituales.

— *Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando:*

La nueva Ley Orgánica contiene algunas novedades respecto a la anterior (Ley 7/1982, de 13 de julio) orientadas a armonizar la regulación del delito de contrabando con lo dispuesto en el actual Código Penal, respecto al tráfico ilícito de drogas y de precursores.

En este sentido destaca la inclusión, dentro de los supuestos considerados como delitos de contrabando, de las operaciones descritas en la Ley como tales, cuando tengan por objeto «precursores» para la elaboración de drogas tóxicas, estupefacientes, o sustancias psicotrópicas. También se incluye en la Ley como sanción por el citado delito, el comiso de las ganancias obtenidas, cualquiera que sean las transformaciones que hubieran podido experimentar.

Asimismo se regulan las provisiones relativas a la adjudicación definitiva al Estado de los bienes, efectos, e instrumentos decomisados por sentencia judicial y la utilización provisional de éstos durante la substanciación del proceso por parte de las fuerzas o servicios encargados de la persecución del contrabando.

— *Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales:*

Esta Ley está dirigida a prevenir y dificultar el blanqueo de capitales provenientes de actividades delictivas, entre las que se incluyen el tráfico de drogas. La Ley impone obligaciones administrativas de información y colaboración a las entidades financieras, aplicándose asimismo a otras actividades profesionales o empresariales que puedan ser utilizadas para dicho blanqueo.

— *Ley 36/1995, de 11 de diciembre, sobre creación de un fondo procedente de los bienes decomisados por el tráfico de drogas y otros delitos relacionados:*

La Ley regula el destino de los citados bienes, estableciendo que los mismos se aplicarán a la prevención de las toxicomanías y a la asistencia e inserción social y laboral de drogodependientes, así como la mejora de las actividades de prevención, investigación y represión de los citados delitos y a la cooperación internacional en estas materias.

— *Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas:*

Esta Ley establece un control administrativo sobre las actividades que tienen por objeto las referidas sustancias a través de

la imposición de diversas obligaciones: inscripción en registros públicos, posesión de licencias de actividad y comunicación a las autoridades competentes de operaciones sospechosas.

— *Instrumento de Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, hecho en Viena el 20 de diciembre de 1988 (publicado en el BOE de 10 de noviembre de 1990).*

— *Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.*

Junto a las Leyes mencionadas, existen otras normas referidas a la venta, publicidad y consumo de alcohol y tabaco, en las que se establecen una serie de prohibiciones y limitaciones, especialmente dirigidas a los menores de edad, tales como la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad; la Ley 25/1994, de 12 de julio, sobre incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE sobre ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva; el Real Decreto 2816/1982, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas; el Real Decreto 709/1982, de 5 de marzo, sobre publicidad y consumo de tabaco y Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo, sobre limitaciones en la venta y uso de tabaco para protección de la salud de la población.

También se han dictado normas relativas al tratamiento con opiáceos de personas dependientes de los mismos: Real Decreto 75/1990, de 19 de enero, por el que se regulan los tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos, modificado por el Real Decreto 5/1996, de 15 de enero.

En el ámbito penitenciario, destaca la aprobación del Reglamento Penitenciario por Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero, y en concreto, sus artículos 51.1 y 51.4, 102.5.f), 115, 116, 154.4, 164, 175.2.c), 183 y 199.2.

Finalmente, en relación con el Plan Nacional Sobre Drogas, iniciativa gubernamental destinada a coordinar y potenciar las políticas que, en materia de drogas, se lleva a cabo desde las distintas Administraciones Públicas y entidades sociales, aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de julio de 1985, cabe destacar en cuanto a su regulación el Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior —regula con detalle las funciones que le corresponde al Delegado del Gobierno— y el reciente Real Decreto 79/1997, de 24 de enero, por el que se modifica la composición y estructura del Grupo Interministerial para la ejecución del PNSD (queda integrado por los Ministros de Interior, Justicia, Educación y Cultura, Sanidad, Trabajo y Asuntos Sociales y por los Secretarios de Hacienda y de Economía).

3.2. LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Cataluña, País Vasco, Castilla y León, Galicia, Valencia y Andalucía son las Comunidades Autónomas que han regulado mediante Ley de sus respectivos Parlamentos el fenómeno de las drogodependencias. Canarias, Cantabria y Murcia han elaborado recientemente Proyectos de Ley en materia de drogodependencias. Madrid ha creado por Ley la Agencia Antidroga como Organismo Autónomo que asume una función centralizadora en la necesidad de coordinar recursos y acciones hasta ahora dispersas (Ley 11/1996 de 19 de diciembre).

A continuación hacemos un breve análisis de las Leyes Autonómicas en materia de drogas, normativa fundamental de

referencia para la elaboración de una Ley sobre Drogodependencias en nuestra Comunidad Autónoma.

— *Cataluña: Ley 20/1985, de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia sustancias que puedan generar dependencia, modificada por Ley 10/1991, de 10 de mayo.*

La Ley catalana tiene por objeto establecer y regular las medidas y las acciones que permitan una actuación efectiva de las Administraciones Públicas en el campo de la prevención y asistencia de las situaciones a que dan lugar las sustancias que pueden generar dependencia, con el fin de coadyuvar al esfuerzo solidario de toda la sociedad para mejorar la atención social y sanitaria de las personas afectadas.

El ámbito de aplicación de la Ley se extiende a las acciones de promoción, acceso, información, educación sanitaria, atención, asistencia, rehabilitación, y reinserción en materia de sustancias que puedan generar dependencias.

La Ley atiende de una manera global las vertientes preventivas y asistenciales, tanto en lo que se refiere a las diferentes sustancias como a las medidas a adoptar. En el ámbito de la prevención, la Ley hace especial hincapié en disponer medidas dirigidas a niños y jóvenes, y establece ciertas medidas limitativas en orden a la protección de los jóvenes, de los grupos sociales más vulnerables y de toda la población en general para reducir la oferta, promoción, la venta y el consumo de los productos que generan dependencias. Se desarrollarán programas de educación para la salud dirigidos a los distintos sectores de la población.

La Ley catalana regula las medidas de prevención y asistencia de la dependencia de drogas no institucionalizadas (heroína, cocaína, cannabis y sus derivados, ácido lisérgico y otras drogas de uso no integrado en la estructura social). También se establecen las medidas de control de la promoción de bebidas alcohólicas y de medidas de asistencia en la dependencia alcohólica, así como medidas de control de la promoción del tabaco y demás medidas relacionadas con la asistencia de personas que presenten afectación por dependencia del tabaco. Especial incidencia se realiza en la prohibición de publicidad y venta de bebidas alcohólicas y tabaco a menores de edad.

La Ley contiene algunas disposiciones relativas a otras dependencias de productos industriales, fármacos y medicamentos capaces de producir dependencia.

Se potencia la adecuación de recursos destinados a la atención de personas con dependencias y se establecen las bases para la planificación, ordenación y coordinación de todos los servicios. La Ley dedica un Título a las medidas de ordenación, coordinación, investigación y financiación. Finalmente se recoge el régimen sancionador, tipificándose las infracciones y estableciéndose las correspondientes sanciones.

— *País Vasco: Ley 15/1988, de 11 de noviembre, de prevención, asistencia y reinserción en materia de drogodependencias.*

La Ley tiene por objeto regular un conjunto de actuaciones encaminadas a la prevención de las drogodependencias y la asistencia y reinserción de los drogodependientes. Se extiende también a las actuaciones que protegen a terceras personas de perjuicios que puedan causarse por el consumo de drogas.

La Ley opta por una aproximación global al fenómeno, entendiendo por tal aquella que desde una visión comprensiva, trate de hacer frente a la problemática global derivada del uso inadecuado o abusivo tanto del alcohol, tabaco y fármacos, como de las denominadas drogas ilegales.

En lo que hace referencia a los aspectos organizativos, la Ley supone la adopción del principio según el cual la respuesta a la problemática derivada de las sustancias que causan drogodependencia, ha de darse desde las estructuras ordinarias de las que se dota a la sociedad (salud, educación, servicios sociales, etc.).

La Ley orienta sus actuaciones hacia todos los ciudadanos sin discriminación y prioriza la política preventiva, sobre todo respecto de niños, jóvenes y personas disminuidas. La política preventiva engloba un conjunto de actuaciones desde diversas instancias, salud, educación, interior, juventud, justicia, servicios sociales, etc., adoptándose importantes medidas de control de la promoción, publicidad, suministro y venta de los productos capaces de generar dependencias, señalando sus correspondientes sanciones. Igualmente establece medidas de protección para evitar el suministro de productos o prohibir el consumo a menores de 18 años, así como participar en actividades que supongan promoción de estas sustancias. Se establecen medidas encaminadas a la represión del tráfico de las drogas ilegales.

En el campo asistencial, se conciben las drogodependencias como enfermedad, concediéndose prioridad a los recursos existentes en el marco de la red asistencial general, señalándose los cauces para la colaboración entre las iniciativas pública y privada. Se destacan los principios de voluntariedad en el tratamiento y confidencialidad en el uso de los datos asistenciales, como criterios básicos de actuación.

Respecto a la reinserción del individuo en la sociedad, una vez rehabilitado de su adicción a las drogas, la Ley opta por una política que priorice el acceso de estas personas a programas generales (de empleo, de formación, de vivienda, de servicios sociales, etc.).

La Ley establece directrices organizativas, de coordinación y financiación de las Instituciones públicas y privadas que trabajan en este campo, destacándose el carácter multidisciplinar que debe incorporar una actuación contra las drogodependencias y la competencia interinstitucional del compromiso que los diversos niveles y organismos de la Administración deben asumir como promotores y garantes de una iniciativa pública de esta naturaleza.

Finalmente, se regula el régimen sancionador, tipificándose las infracciones y estableciéndose las correspondientes sanciones, la competencia, el procedimiento y la prescripción de infracciones.

— *Castilla y León: Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes.*

La Ley tiene por objeto la ordenación general del conjunto de actuaciones y actividades de las entidades públicas y privadas destinadas a la prevención de las drogodependencias y a la asistencia e integración social de las personas drogodependientes, así como la regulación general de las funciones, competencias y responsabilidades de las Administraciones Públicas y entidades privadas e instituciones dedicadas a las drogodependencias. El objeto de la Ley se extiende también a la configuración del Plan Regional sobre Drogas como el instrumento estratégico para la planificación y ordenación de las actuaciones en materia de drogas, y a la protección a terceras personas de los perjuicios que puedan causarles el consumo de drogas.

La Ley establece en Títulos diferentes las actuaciones tendentes a la reducción de la demanda a través de las medidas preventivas, y la asistencia e integración social de las personas drogodependientes. Respecto a las primeras, la Ley señala los objetivos generales, los criterios de actuación y las actuaciones

prioritarias. En relación con la asistencia y la integración social, la Ley regula las medidas generales (objetivos, criterios de actuación, actuaciones prioritarias, ámbito judicial y penitenciario, ámbito laboral), los derechos de las personas drogodependientes ante los sistemas sanitarios y de acción social, y el sistema de asistencia e integración social del drogodependiente, que se estructura en tres niveles básicos de intervención.

También se recogen en la Ley las actuaciones tendentes a reducir la oferta a través de las medidas de control, en las que se presta una especial atención a las limitaciones a la publicidad, promoción, venta y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco.

La Ley establece los instrumentos de planificación, coordinación y participación y crean los órganos necesarios para garantizar una adecuada integración y coordinación de los diferentes sectores de la gestión pública y de la iniciativa social. Se destaca el importante papel que desempeña la iniciativa social para abordar de forma específica los problemas ocasionados por el consumo de drogas.

Finalmente, la Ley regula las competencias y responsabilidades de las diferentes Administraciones Públicas, las infracciones y sanciones y las formas de financiación de las Administraciones Públicas en esta materia.

— *Galicia: Ley 2/1996, de 8 de mayo, de regulación de las drogas.*

Esta Ley tiene por objeto establecer los criterios que permitan una adecuada coordinación de las entidades e instituciones que actúan en el campo de las drogodependencias y regular el conjunto de acciones dirigidas a la prevención del consumo de drogas y las drogodependencias, al tratamiento e integración social de los afectados por las mismas y a la formación e investigación en dicho campo.

Siendo la prevención del consumo de drogas un elemento de mayor relevancia, la Ley plantea como principios rectores de este área de intervención la responsabilidad de cada individuo, así como la corresponsabilidad de toda la sociedad en conseguir hábitos de vida saludables. La Ley pone especial énfasis en medidas dirigidas a jóvenes y adolescentes.

Dentro de la prevención de las drogodependencias, la Ley recoge las premisas prioritarias que tendrán que orientar la promoción de la salud y el bienestar social, así como la prevención de las drogodependencias, a través de diversas directrices de intervención en relación a la salud laboral, la educación para la salud, la prevención comunitaria. También se recogen normas tendentes a reducir la oferta, haciendo especial hincapié en medidas de control y limitativas de la publicidad, promoción, venta o suministro de bebidas alcohólicas y tabaco.

En relación con la asistencia y reinserción social de los afectados por el consumo de drogas, se recogen normas relativas a la reducción de la demanda, a través de medidas sobre la asistencia e integración social de los afectados. La Ley delimita los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas y del movimiento asociativo, abogando en todo momento por una atención de carácter global e integrada que garantice la coordinación de los recursos asistenciales especializados y los recursos de la red general de salud y servicios sociales. La Ley dedica uno de sus artículos a la asistencia a la población drogodependiente interna, detenida o reclusa.

Igualmente, dedica un Título a la organización y la participación social y en él se delimitan las competencias de la Administración Autonómica, se recogen normas sobre planificación y ordenación, constituyéndose el Plan de Galicia sobre Drogas en elemento básico de dicha planificación y se regula

la participación social (voluntariado social, conciertos, convenios y subvenciones). Asimismo, se regulan los distintos órganos de coordinación y se establecen las líneas de actuación en la formación, investigación, documentación y financiación.

Finalmente, se regula la función inspectora y la vigilancia, así como el régimen sancionador, graduándose tanto las infracciones como las sanciones teniendo presentes los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad inherentes a todo procedimiento sancionador.

— *Valencia: Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos.*

La Ley valenciana tiene por objeto establecer y regular un conjunto de medidas y acciones encaminadas a la prevención, asistencia, incorporación y protección social de las personas afectadas tanto por el uso y/o abuso de sustancias que puedan generar dependencia, como por otros trastornos adictivos.

La Ley regula la reducción de la demanda a través de medidas preventivas, estableciendo las medidas preventivas generales basadas en la educación y la información y dirigidas preferentemente a la juventud y a los grupos de riesgo. Destaca la intervención en el ámbito urbanístico como factor de superación de las causas que inciden en la aparición de las drogodependencias.

Dentro de la asistencia y reinserción social, se establecen las medidas encaminadas a normalizar la asistencia del drogodependiente, del alcohólico y de quien padezca cualquier otro trastorno adictivo, y el acceso libre y gratuito a las prestaciones y servicios de las redes públicas sanitarias y de servicios sociales. La Ley crea las Unidades de Conductas Adictivas como recursos especializados de asistencia que, integrados en el Servicio de Salud, se constituyen como dispositivos de referencia del modelo de intervención en drogodependencias y otros trastornos adictivos. La Ley también contiene la regulación de las actuaciones en los ámbitos judicial, penitenciario y laboral que se desarrollarán en colaboración con las organizaciones sociales y otras Administraciones públicas con competencias en la materia.

Se regula el control de la oferta, estableciendo una serie de normas encaminadas a reducir la oferta de las drogas institucionalizadas o socialmente aceptadas a la población en general y en particular, a los menores de edad y que se concretan en una serie de medidas de control y limitativas de la publicidad, promoción, venta, dispensación, suministro y consumo de bebidas alcohólicas y tabaco. Asimismo, se incluyen otra serie de medidas limitativas del uso de drogas en el deporte y de venta de sustancias y productos químicos industriales, como los inhalantes y las colas.

La Ley regula la organización y participación social, estableciendo las estructuras político-administrativas encargadas de la planificación, ordenación, coordinación, seguimiento, control y evaluación de las actuaciones en esta materia y establece el procedimiento para la elaboración del Plan Autonómico sobre Drogodependencias. También se regulan las competencias que, con arreglo al ordenamiento jurídico, corresponden a las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, se establecen medidas sobre la financiación de las actuaciones y se recoge el régimen sancionador, tipificándose las infracciones y señalando las correspondientes sanciones.

— *Andalucía: Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas.*

La Ley tiene por objeto la regulación del conjunto de medidas y acciones dirigidas a la prevención de las drogodepen-

dencias, a la atención e incorporación social de los drogodependientes y a la formación e investigación en dicho campo.

La Ley prevé actuaciones en el ámbito preventivo, encuadrado dentro de un contexto de amplitud e intersectorialidad, tanto del problema como de las causas que lo determinan. Se recogen medidas de control de las drogas no institucionalizadas promoviendo también actuaciones contra el narcotráfico. Se establecen medidas de carácter general, tendentes a promover el conocimiento y divulgación de los problemas relacionados con el consumo de drogas y a mejorar la calidad de vida de los drogodependientes, así como otras medidas tendentes a controlar la oferta y la demanda de las drogas institucionalizadas —las bebidas alcohólicas y el tabaco— proporcionando una especial atención a determinados estratos de la población como son los adolescentes y los jóvenes.

En cuanto a la asistencia a los drogodependientes, se regula el marco general de coordinación de los servicios socio-sanitarios para dar una respuesta adecuada al objeto de alcanzar la integración familiar y social como culminación del proceso de atención. Se disponen también medidas para favorecer la inserción laboral y formativa de las personas afectadas.

La Ley regula los aspectos planificadores y organizativos, destacando la configuración del Plan Andaluz sobre Drogas, como instrumento de estructuración y evaluación de las actuaciones en materia de drogodependencias. La Ley crea el Consejo Asesor de Drogodependencias, como órgano de participación de los diferentes sectores sociales implicados. Igualmente se establece el marco de cooperación con las Corporaciones Locales y el movimiento asociativo y la iniciativa social. También es objeto de una referencia en la Ley la cuestión de las ludopatías.

Finalmente se regula, como en el resto de las legislaciones autonómicas, el régimen sancionador, tipificándose las infracciones y estableciendo las correspondientes sanciones y los órganos competentes para la imposición de las sanciones.

4. LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON

4.1. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONSUMO DE DROGAS EN ARAGÓN¹

Los primeros datos de investigaciones, tanto cualitativas como cuantitativas, que se han llevado a cabo en Aragón a lo largo de 1996, apuntan a una modificación importante en los patrones del consumo y abuso de drogas, especialmente en la población joven.

Así, los datos reflejan una disminución del consumo de drogas por vía inyectable, la presencia importante del consumo de alcohol en edades tempranas, el fenómeno del policonsumo y el uso y abuso de drogas ligadas al tiempo de ocio. Estos indicadores coinciden básicamente con los que, a nivel nacional, se apuntan por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que contemplan la aparición de nuevas drogas y nuevos patrones de consumo de sustancias ya conocidas (ver epígrafe segundo de este estudio).

En relación con el consumo de alcohol, los jóvenes aragoneses, al igual que en el resto de España, beben habitualmente

¹ Los datos han sido obtenidos de la Memoria del Plan Regional sobre Drogodependencias año 1996 y de la Memoria de la Unidad de Drogodependencias de Zaragoza y provincia de la Diputación General de Aragón, año 1996. También se ha utilizado como fuente algunas informaciones periodísticas aparecidas durante 1997 en el diario *Heraldo de Aragón*.

los fines de semana y la ingesta es cada vez más convulsiva. Las edades de inicio en el consumo son también cada vez más tempranas —12 y 13 años— y no sólo consumen cervezas sino que mezclan todo tipo de destilados. El alcohol se convierte en eje de relación social y en este ambiente aparecen las drogas de síntesis, como sustancias asequibles y de fácil consumo.

Cuatro de cada diez jóvenes aragoneses —entre 13 y 24 años— son bebedores habituales de fin de semana y sólo un 17% no prueba el alcohol en esos días. El gasto medio a la semana es de 2.667 pesetas, lo que supone que el 51,95% de su presupuesto semanal. Además, el 21,9% de los jóvenes se encuentra dentro del grupo de los grandes bebedores.

Según una encuesta realizada en el año 1996 entre jóvenes de 15 a 24 años (*Consumo de drogas en población joven de Aragón*, Diputación General de Aragón) los porcentajes de los que beben alcohol superan el 85% en todas estas edades, siendo los fines de semana los días de principal consumo.

Respecto a la edad de inicio en el consumo de drogas, los datos apuntan que se empieza a consumir tabaco y alcohol a los 14,5 años de media, tranquilizantes e hipnóticos a los 17, speed, anfetaminas, éxtasis y otras drogas químicas a partir de los 17 años. La media de edad de inicio de consumo de heroína y cocaína se sitúa a los 18 años.

No hay casi diferencias entre sexos en el inicio del consumo, si bien los chicos empiezan a consumir la heroína a los 18 y las chicas más tarde, a los 20. En cuanto a las drogas de síntesis, las chicas comienzan a tomarlas antes de cumplir los 17 y los chicos, a partir de esa edad.

El 72% de los jóvenes estima que es muy fácil conseguir éxtasis u otras drogas químicas y alrededor de un 60% tiene esa misma opinión del speed y las anfetaminas. El 13% de los encuestados consideran que la cocaína es muy difícil o imposible de conseguir y el 20% lo piensa de la heroína.

Los principales problemas que ocasiona el consumo de todas estas sustancias son de salud (74%) familiares (53%) y económicos (43%).

Según los datos de la *Memoria de la Unidad de Drogodependencias referidos a Zaragoza y provincia*, de la Diputación General de Aragón, un total de 376 personas recibieron tratamiento en 1996, en los tres programas desarrollados en esta Unidad (programa libre de drogas, programa de mantenimiento con antagonistas opiáceos-metadona y Comunidad Terapéutica «El Frago» de rehabilitación y reinserción de toxicómanos).

En cuanto a los perfiles de los usuarios, un 17% han sido mujeres y un 83% hombres.

La droga por la que solicitan tratamiento es la heroína y otros opiáceos en una mayoría aplastante (98,5%) ocupando un lugar muy inferior el alcohol (1%) y los estimulantes (0,5%).

Respecto al consumo de otras drogas, además de la principal (politoxicomanía), alrededor de un 66,1% de media consumen otras drogas, con más frecuencia las benzodiazepinas, el cannabis, la cocaína, los opiáceos, el alcohol y las anfetaminas, por este orden.

En relación con la edad media de los pacientes atendidos, es de 29,5 años. Los datos confirman el envejecimiento relativo de los consumidores de opiáceos, que son los que más solicitan la atención en la Unidad de drogodependencias.

En cuanto a la edad de inicio en el consumo de la droga, se sitúa entre 19,8 y 21,3 años, con una media aproximada de 20 años. Llama la atención la precocidad en el consumo de las personas que han sido tratados en el programa de metadona. Los años de consumo que llevan los usuarios al iniciar el tratamiento, se sitúan entre los 7,1 y 12,6 años.

La vía de administración más frecuente en el consumo de drogas es la inyectada, en una proporción del 75,9% de media, seguida de la fumada (19,2%), esnifada (2,7%), oral (2,5%) e inhalada (1,8%).

Finalmente, no podemos terminar este apartado sin hacer una referencia al número de muertes en Aragón por reacción aguda a drogas, que en el año 1996 ha sido de 28 víctimas (24 hombres y 4 mujeres), cifra superior a la de los años 1995 (26 muertes) y 1994 (18 muertes). Los estudios forenses realizados han detectado que los fallecimientos estaban motivados por un policonsumo de drogas y la mayoría de los casos eran drogodependientes con más de diez años de consumo. La muertes suelen coincidir con periodos de deshabitación, reaccionando el organismo de forma desmesurada al administrarse nuevamente drogas.²

4.2. ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE DROGAS

Las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las drogodependencias, se hallan integradas en el marco general del Plan Nacional Sobre Drogas, a través del *Plan Regional sobre Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Aragón*. El Plan Nacional Sobre Drogas (PNSD), aprobado el 24 de julio de 1985 es, como hemos dicho, la iniciativa gubernamental destinada a coordinar y potenciar las políticas que en materia de drogas se llevan a cabo desde las distintas Administraciones Públicas y entidades sociales en España. En el Plan se establecen las líneas de actuación, los criterios básicos y las medidas prioritarias a desarrollar por las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, nuestra Comunidad Autónoma no cuenta, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, con un Plan Integral sobre Drogodependencias, como instrumento básico para la planificación y ordenación general de los recursos, objetivos y actuaciones en el ámbito territorial correspondiente. Tan solo existen sucesivos borradores de un *Plan Aragonés de Drogodependencias* que, al día de la fecha, se encuentran sin aprobar. Su elaboración corresponde al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón, con la participación de todas las Administraciones, Instituciones y entidades sociales que desarrollan su actuación en el campo de las drogodependencias.

La Diputación General de Aragón ha desarrollado, a lo largo de estos últimos años, un conjunto de actuaciones en el área de la prevención, asistencia e incorporación social de las personas drogodependientes, mediante la creación de una serie de recursos asistenciales y programas específicos, en colaboración con la Administración Estatal, las Corporaciones Locales y las entidades sociales que se dedican a este problema. Estas actuaciones se recogen en las sucesivas *Memorias del Plan Nacional Sobre Drogas*, publicadas por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas.

La memoria del PNSD correspondiente al año 1996 todavía no ha sido publicada. No obstante, esta Institución ha tenido acceso a los datos recogidos en la *Memoria del Plan Regional Sobre Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, año 1996*, en la que se plasman las actuaciones realizadas en el área de prevención, de intervención asistencial,

² Los datos han sido obtenidos de la información periodística aparecida en el diario *Heraldo de Aragón* el sábado 20 de septiembre de 1997.

preventivo-asistenciales en poblaciones con problemas jurídico penales, incorporación social, formación, estudios e investigación y coordinación institucional.

En el área de la prevención, durante el año 1996, se han desarrollado 23 programas preventivos en el ámbito comunitario, 27 en el ámbito escolar, 3 en el ámbito laboral, 1 en el ámbito militar, 20 programas de educación para la salud, 1 programa de prevención de uso indebido de alcohol en jóvenes (Consejo de la Juventud de Aragón) y 1 Escuela de Padres ECCA. Estos programas han consistido en charlas, jornadas, cursos, talleres, películas y otras actividades similares.

En cuanto a los destinatarios de esos programas, en el ámbito comunitario los destinatarios han sido la población en general (9.169), en el ámbito escolar, padres (881), alumnos (1.858) y profesores (247), mientras que en el ámbito laboral lo han sido los delegados sindicales (259). En el ámbito militar, mandos (50) y soldados de reemplazo (1.060). Han participado en el progra-

ma del Consejo de la Juventud 1.543 jóvenes y en el de la Escuela de Padres, 543.

Se han promovido, en colaboración con distintos Ayuntamientos de las tres provincias aragonesas, CCOO y la Comunidad Terapéutica «El Frago» 15 campañas institucionales dirigidas a la población en general y a los jóvenes, y entre cuyos objetivos figuran la prevención, información y sensibilización sobre el consumo y riesgo de las drogas.

En el área de intervención asistencial, dentro de los recursos normalizados, se han atendido 2.073 usuarios (no alcohólicos) en centros ambulatorios de asistencia, 223 en unidades hospitalarias de desintoxicación, 66 en centros de día, 144 en Comunidades terapéuticas y 450 centros/programas prescriptores y dispensadores de opiáceos. Asimismo, se han atendido 376 usuarios en el Programa de Atención al Toxicómano y a 3.408 personas con problemas de alcoholismo en centros ambulatorios.

RECURSOS NORMALIZADOS

TIPO DE RECURSO		N.º DE DISPOSITIVOS, CENTROS O RECURSOS *		N.º DE PLAZAS		N.º USUARIOS ATENDIDOS
Centros ambulatorios de asistencia		19		—		2.073
Unid. hospitalarias desintoxicación		1		6		223
Centros de Día terapéuticos		2		—		66
Comunidades Terapéuticas		Públicas	Priv.Finan.	Públicas	Priv.Finan.	144
		1	1	30	80	
Centro/Programa prescripción y/o dispensación de opiáceos	C/P prescriptor			—		450
	C/P dispensador			—		
	C/P prescriptor y dispensador**	10		—		

* Se trata de recursos para drogodependiente no alcohólicos.

** Están incluidas las prisiones de Zaragoza, Daroca, Huesca y Teruel.

PROGRAMAS DE REDUCCION DEL DAÑO

DENOMINACIÓN Y N.º DE PROGRAMAS		ACTIVIDADES CUANTIFICADAS	N.º USUARIOS	ENTIDADES CORRESPONSABLES
Programa de Atención al Toxicómano	N.º 1	330 controles de salud 4.000 consultas individuales 100 grupos terapéuticos 1.700 controles orina	376	D.G.A.

ASISTENCIA A PROBLEMAS DE ALCOHOLISMO

TIPO DE RECURSO	N.º DE DISPOSITIVOS	N.º DE USUARIOS
Centros Ambulatorios	17	3.408

En cuanto a las intervenciones en poblaciones con problemas jurídico-penales, un total de 650 usuarios han participado en los programas desarrollados.

INTERVENCIONES PREVENTIVO-ASISTENCIALES EN POBLACIONES
CON PROBLEMAS JURIDICO-PENALES

TIPO DE PROGRAMA	IDENTIFICACIÓN Y N.º DE PROGRAMAS	N.º DE USUARIOS	ENTIDADES CORRESPONSABLES	
Programas en Comisarias y Juzgados	— Asesoramiento, información familias y afectados — Peritajes — Informes	N.º 13	375	Ayuntamientos: Huesca, Andorra, Utrillas, Calamocha, Monzón, Alcañiz, Ejea, Calatayud ONGs: P. Hombre, El Arba, FABZ DGA: Unid. Coord., C.T. El Frago
Programas en Instituciones Penitenciarias	Prog. Preventivos*	N.º 5	127	Ayuntamientos: Huesca, Andorra, Alcañiz ONGs: Cruz Roja DGA: C.T. El Frago
	Prog. Ambulatorios			
	Prog. Centros de Día			
	Prog. Modulares			
	Prog. Metadona	N.º 3	77	C.P. de Teruel, Huesca y Daroca
Programas de alternativas a la privación de libertad	— Cumplimientos alternativos en C.T. o C.A. — 3er. grado penitenciario	N.º 5	71	Ayuntamientos: Andorra y Huesca ONGs: P. Hombre, U.G.T. DGA: C.T. El Frago

* Programas realizados conjuntamente con las Prisiones de Zaragoza, Huesca y Teruel.

En el área de incorporación social, 179 personas han sido los destinatarios de los programas de incorporación laboral y 122 personas los de programas de apoyo residencial (vivienda).

PROGRAMAS DE INCORPORACION LABORAL

TIPO DE PROGRAMA	N.º PROG.	N.º DE PLAZAS	N.º DE USUARIOS	ENTIDADES CORRESPONSABLES	
Preformación laboral	5	--	63	Ayuntamientos: Monzón, Huesca, Andorra, Alcañiz ONGs: U.G.T. INEM	
Formación laboral	3	--	56	Ayuntamientos: Andorra ONGs: P. Hombre, U.G.T.	
Integración laboral	Talleres artesanos	4	20	58	Ayuntamientos: Huesca ONGs: Hnos. Cruz Blanca DGA: C.T. El Frago
	Prog. esp. empleo				
	Reserva de plazas en empresas	1	2	2	Ayuntamientos: Calamocha
	Promoción de cooperativas de autoayuda				
Otros programas de incorporación laboral					

En el área de formación (profesionales y mediadores), se han realizado las siguientes actividades:

TIPO DE ACTIVIDAD		N.º	N.º DE HORAS	DESTINATARIOS Y N.º DE ASISTENTES	ENTIDADES CORRESPONSABLES
Cursos	10-19 horas	14	--	Sanitarios: 41 Educadores: 130 Mediadores: 223 Profes. dogodepen.: 62	Ayuntamientos: Andorra y Alcañiz ONGs: FABZ, Asoc. Jara, Asoc. Arba, P. Hombre
	20-29 horas	4	--	Sanitarios: 10 Educadores: 10 Mediadores: 24 Funcion. Prisiones: 56	Ayuntamientos: Utrillas ONGs: FAD/ECCA, Cruz Roja
	30 ó más horas	9	--	Educadores: 80 Mediadores: 153 Deleg. sindicales: 168	Ayuntamientos: Calamocha ONGs: FAD/ECCA, CCOO, P. Hombre, Asoc. Arba, U.G.T.
Seminarios/ Jornadas/ Encuentros		S.: 31 J.: 4 E.: 2	192	Sanitarios: 84 Educadores: 10 Mediadores: 199 Profes. dogodepen.: 137	Ayuntamientos: Aínsa, Andorra, Alcañiz, Huesca ONGs: FABZ, Asoc. Arba, Consejo de la Juventud D.G.A.
Congresos					
Otros (especificar)		3		Formación de alumnos en prácticas, 9 Trabajadores Sociales	Ayuntamientos: Monzón y Alcañiz D.G.A. (PAT, C.T. El Frago)

En relación con la colaboración institucional, la Diputación General de Aragón ha firmado convenios de colaboración con los siguientes Ayuntamientos: Huesca, Jaca, Monzón, Utrillas, Andorra, Ejea de los Caballeros, Calatayud, Tarragona, Calamocha, Alcañiz, Ainsa-Sobrarbe. Asimismo, mantiene convenios de colaboración con las siguientes entidades y organiza-

ciones no gubernamentales: Proyecto Hombre, Asociación Jara, Federación de Barrios de Zaragoza, FAD/ECCA, Asociación Arba, ABATTAR/ABAT, ASAREX, CCOO, Cáritas Aragón, AZAJER y Consejo de la Juventud de Aragón.

Finalmente el Presupuesto destinado a las distintas áreas durante el año 1996 es el siguiente:

PRESUPUESTOS (Por Areas)

Prevención	94.096.000 ptas.
Intervención asistencial e incorporación social	262.134.000 ptas.
Formación, documentación e investigación	18.000.000 ptas.
Coordinación institucional	20.500.000 ptas.
TOTAL	394.730.000 ptas.

4.3. NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE DROGODEPENDENCIAS

La actividad normativa de nuestra Comunidad Autónoma en el ámbito de las drogodependencias, se ha limitado al establecimiento de una serie de normas sobre aspectos parciales relacionados con el tratamiento de drogodependientes, tales como el funcionamiento y autorización administrativa de los Centros de Rehabilitación y Reinserción Social de Toxicómanos, sus condiciones mínimas o el tratamiento con substitutivos opiáceos a personas dependientes de los mismos.

Junto a ello, se han dictado una serie de normas de carácter general, sanitarias y asistenciales, que afectan de una u otra forma a la problemática de las drogodependencias y sus consecuencias sanitarias y sociales. Pese a ello, la falta de una regulación propia en la materia y sobre todo, de una regulación integral que abarque el conjunto de actuaciones y recursos en este ámbito, justifica plenamente un esfuerzo serio de la Administración Autonómica en la elaboración de un proyecto de Ley sobre drogodependencias en Aragón.

La normas a las que hemos hecho referencia son las siguientes:

— Orden de 22 de junio de 1987, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por la que se aprueban las

normas de funcionamiento interno de la Comunidad Terapéutica de Rehabilitación de Toxicómanos «El Frago», modificada por Orden de 12 de noviembre de 1988 por la que se da nueva redacción a la norma segunda de funcionamiento interno de la Comunidad Terapéutica «El Frago».

La materia sobre la que versa la Orden de 22 de junio de 1987 está perfectamente delimitada, pues se circunscribe a establecer las normas que deben regir el funcionamiento interno de un centro concreto de Rehabilitación de Toxicómanos que recibe el nombre de «El Frago»; al que se configura como un servicio social de carácter público (artículo primero de la Orden).

Esta Orden ha sido objeto de análisis en el «Estudio sobre los principios de la potestad sancionadora de la Administración. Su incidencia en la Comunidad Autónoma de Aragón», publicado en el volumen de *Informes Especiales del Justicia de Aragón, año 1996*³. En este estudio se llega a la conclusión de que «un análisis de la Orden de 22 de junio de 1987 a la luz de

³ Estudio sobre los principios de la potestad sancionadora de la Administración. Su incidencia en la Comunidad Autónoma de Aragón. VI: «La potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón: cuatro estudios jurídicos». 2: Orden de 22 de junio de 1987 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por la que se aprueban las normas de funcionamiento interno de la Comunidad Terapéutica de Rehabilitación de Toxicómanos «El Frago», pág. 337 a 343.

la garantía formal o principio de reserva de Ley resulta más que sencillo en tanto se trata de una norma dictada previa habilitación reglamentaria y carente de cobertura legal alguna⁴. Por esta razón, aunque nos encontremos ante una relación de sujeción especial, los artículos decimooctavo a vigesimoprimer, en la medida que tipifican infracciones y sanciones sin una Ley que les ampare para ello, incurrir en un vicio de nulidad de pleno derecho por vulnerar el artículo 25.1 de la Constitución, en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón⁵».

La elaboración de una Ley Autonómica sobre drogodependencias sería, a nuestro juicio, el marco idóneo para subsanar los defectos que adolece la presente Orden, regulando el régimen sancionador mediante la tipificación de las infracciones y las correspondientes sanciones, la competencia y el procedimiento sancionador.

— *Orden de 3 de agosto de 1990 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo por la que se establece la normativa para obtener la autorización administrativa para la apertura, ampliación, modificación, traslado o cierre de Centros Residenciales para Rehabilitación y Reinserción Social de Toxicómanos.*

Las especiales características que presentan las técnicas de rehabilitación y reinserción de toxicómanos, así como la garantía de las condiciones terapéuticas de los usuarios, motivan la regulación específica mediante esta Orden de los requisitos para obtener la autorización administrativa para la apertura, ampliación, traslado, modificación o cierre de Centros, y el establecimiento de criterios objetivos de acreditación de los mismos.

— *Orden de 3 de agosto de 1990 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo por la que se modifica la composición y funciones de la Comisión de Acreditación, Evaluación y Control de Centros y Servicios de tratamientos con opiáceos a personas dependientes de los mismos.*

En virtud de lo establecido en esta Orden, se dictan otras sucesivas por el Departamento de Bienestar Social, por las que se acreditan a diferentes Centros y Servicios para el tratamiento con opiáceos a personas dependientes del mismo: Centro perteneciente al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, Hospital Provincial de Zaragoza Nuestra Señora de Gracia, Unidad Provincial de Drogodependencias de Huesca, Centro Penitenciario de Huesca, Centro Penitenciario de Teruel, Centro de Atención al Toxicómano de Cruz Roja de Teruel, Unidad Provincial de Drogodependencias del Ayuntamiento de Huesca, Centro de Tratamiento del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, Hospital de Zaragoza, Centro Penitenciario de Daroca, Ayuntamiento de Zaragoza, Centro Penitenciario de Torrero, Servicio Provincial de Sanidad de Zaragoza.

— *Decreto 111/1992, de 26 de mayo, por el que se regula las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados.*

⁴ Hemos de recordar que la Ley 4/1987, de Ordenación de la Acción Social, no constituye amparo legal de esta Orden, pues omite cualquier regulación de los centros terapéuticos de rehabilitación de toxicómanos.

⁵ A igual conclusión llegamos a través del artículo 46 de la Ley 3/1984, del Presidente, de la Diputación General de Aragón y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, vigente en el momento de dictarse la presente Orden, pues dice: «Las normas reglamentarias no podrán [...] imponer sanciones ni multas, salvo en los casos expresamente autorizados por la Ley».

El Decreto regula los mínimos de calidad y participación a los que han de ajustarse todos los centros y servicios especializados de acción social, públicos o privados, de cualquier clase o naturaleza, así como los mecanismos de evaluación y control que permitan la garantía del cumplimiento de tales niveles.

Se regulan los centros de Rehabilitación y Reinserción Social como centros destinados, por un tiempo predeterminado, a procurar la rehabilitación de personas con una problemática médico-social específica, mediante programas de apoyo y de aplicación de técnicas terapéuticas, en régimen de internamiento, promoviendo la reinserción social de los mismos.

4.4. LA ELABORACIÓN DE UNA LEY AUTONÓMICA SOBRE DROGODEPENDENCIAS

4.4.1. Competencia de la Comunidad Autónoma

El artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud y establece que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Asimismo, señala que los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte y facilitarán la adecuada utilización del ocio.

El Estatuto de Autonomía de Aragón (aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 2 de agosto, modificado por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, y Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) delimita las competencias de la Comunidad Autónoma y establece que le corresponde el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva en las siguientes materias, que son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón:

«Artículo 35.1.

2. Régimen Local.

19. Comercio Interior y defensa del consumidor y usuario.

20. Publicidad.

26. Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario; juventud y promoción de las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

28. Protección y Tutela de menores.

29. Investigación científica y técnica.

35. Estadística.

38. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

39. Espectáculos.

40. Sanidad e Higiene.

41. Ordenación farmacéutica.»

Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollan y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del artículo 149 y de la alta inspección del Estado (artículo 36.1 del Estatuto de Autonomía).

Los preceptos mencionados habilitan plenamente a la Comunidad Autónoma de Aragón para regular, mediante Ley, el fenómeno de las drogodependencias, dentro de su ámbito territorial, en el ejercicio de competencias exclusivas, básicamente, en materia de sanidad, juventud y asistencia social.

Finalmente y en relación con las competencias de los Municipios, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Regu-

ladora de las Bases del Régimen Local dispone que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materias como protección de la salubridad pública, prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, actividades culturales y deportivas y ocupación del tiempo libre 25.2.h), k) y m).

4.4.2. Justificación de la Ley

Ya hemos indicado cómo, hasta el momento, han sido regulados tanto en el ámbito estatal como en el autonómico distintos aspectos relacionados con las drogodependencias, que han ido dando respuestas sectoriales a los problemas ocasionados con el consumo y dependencia de las drogas. También hemos puesto de manifiesto la aparición de una nueva realidad en el consumo de drogas y en los patrones de consumo de estas sustancias.

Todo ello exige que nuestra Comunidad Autónoma, consciente de las dimensiones actuales del consumo de drogas y sus repercusiones sociales y sanitarias, elabore un instrumento normativo unitario con rango de Ley, que aborde la regulación de esta materia desde una perspectiva integral, en sus aspectos preventivos, asistenciales y de incorporación social, y fije y consolide en nuestro territorio un modelo de atención a las drogodependencias (que incluya desde el alcohol y tabaco hasta las llamadas drogas no institucionalizadas), acomodando los recursos actualmente existentes a la nueva realidad en el uso y abuso de estas drogas.

Otras Comunidades Autónomas han abordado esta regulación global de las drogodependencias, algunas desde los años 1985 y 1988, como Cataluña y País Vasco. En Aragón, las actuaciones realizadas y que se están realizando en el marco general del Plan Nacional sobre Drogas, a través del Plan Regional, demandan ineludiblemente su adaptación, concreción y determinación por una Ley Autónoma, que cuente con el consenso de todos los grupos políticos y sociales, y en la que se incorporen las aportaciones jurídicas y técnicas de la Legislación del Estado, de otras Comunidades Autónomas y las Recomendaciones de los Organismos Internacionales y Organismos Europeos en este ámbito.

Al margen de ciertas regulaciones parciales en materia de Centros de Rehabilitación y Reinserción de toxicómanos y tratamiento con substitutivos opiáceos a personas dependientes de los mismos, no se ha dictado ninguna otra norma que afecte a la problemática de las drogodependencias, no obstante existir títulos habilitantes en nuestro Estatuto de Autonomía. La falta de una legislación propia en esta materia supone un vacío importante en la regulación de uno de los fenómenos más preocupantes de la sociedad aragonesa.

4.4.3. Objeto de la Ley y Principios rectores

Objeto de una Ley Autónoma sobre de Drogodependencias debería ser la regulación, dentro del marco competencial de la Comunidad Autónoma, del conjunto de medidas y acciones dirigidas a la prevención de las drogodependencias y la asistencia e integración social de los drogodependientes, así como la regulación de las funciones, competencias y responsabilidades de las Administraciones Públicas y entidades privadas e instituciones dedicadas a la drogodependencia en Aragón.

No existiendo en nuestra Comunidad un Plan Autonómico sobre Drogodependencias, la Ley tendría también por objeto la

configuración de este instrumento básico para la planificación y ordenación de las actuaciones en materia de drogas, como se ha hecho en otras Comunidades Autónomas.

La regulación ha de abarcar toda sustancia que, administrada al organismo, pueda modificar una o más de las funciones de este, generar adicción o dependencia, provocar cambios en la conducta y efectos nocivos para la salud y el bienestar de las personas. Específicamente, se consideran drogas las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, el tabaco, las bebidas alcohólicas y otras sustancias de uso industrial o cualquier otra capaz de producir los efectos propios de las drogas (inhalantes, colas, etc.).

Principios rectores que han de presidir las actuaciones en materia de drogas, recogidos en los diferentes instrumentos normativos y planificadores son, entre otros:

- La responsabilidad pública y la coordinación institucional de actuaciones.
- La promoción de hábitos de vida saludable y de educación para la salud.
- La consideración de las drogodependencias como enfermedad con repercusiones en la esfera biológica, psicológica y social del individuo.
- La consideración prioritaria de las actuaciones preventivas en materia de drogodependencias.
- La integración normalizada de actuaciones en materia de drogodependencias en los sistemas educativo, sanitario y de servicios sociales.
- La consideración de la prevención, asistencia e integración como un proceso unitario y continuado.

4.4.4. Contenido mínimo de la Ley Autónoma sobre Drogodependencias

No es función de esta Institución realizar un análisis pormenorizado de las materias que podrían configurar el contenido de una Ley sobre Drogodependencias, lo que sin duda corresponde a otras instancias. No obstante, sí resulta conveniente sugerir un contenido mínimo de la futura regulación, partiendo del análisis de las actuaciones de la Administración Autónoma en la ejecución del Plan Regional Sobre Drogas, de la Legislación del Estado y de otras Comunidades Autónomas.

El contenido mínimo de dicha Ley podría ser el siguiente:

- La prevención de las drogodependencias.
- La asistencia e inserción social de los drogodependientes.
- La organización, coordinación y participación social.
- Formación, investigación y documentación.
- Financiación de las actuaciones y régimen sancionador.

A) LA PREVENCIÓN DE LAS DROGODEPENDENCIAS

Se entiende por prevención el conjunto de medidas y acciones que tienden a evitar la aparición del consumo de drogas, así como de las causas que lo determinan.

La Ley ha de orientar las actuaciones de las Administraciones públicas y entidades sociales, con carácter prioritario, hacia la prevención de las drogodependencias, poniendo especial énfasis en las medidas dirigidas a menores, jóvenes, y grupos de riesgo. Junto a medidas preventivas de carácter general dirigidas a promover el conocimiento y divulgación de los problemas generados por el consumo de drogas y la promoción de la salud y el bienestar social, se recogerían normas tendentes a reducir la oferta y la demanda de las drogas, incluyendo medidas de control y limitativas de la publicidad, promoción, venta o suministro

tro de bebidas alcohólicas y tabaco, con especial incidencia en la prohibición de publicidad y venta a menores de edad.

Las intervenciones en el área de la prevención han de ser realizadas desde diferentes ámbitos; familiar, educativo (escuela-universidad), sanitario, servicios sociales, laboral, penitenciario, medios de comunicación social. Las distintas Administraciones Públicas, las organizaciones sociales, los padres, los educadores y la sociedad en su conjunto, tiene que estar implicada en el desarrollo de actuaciones y programas de carácter preventivo.

En definitiva, la Ley ha de configurar la prevención de las drogodependencias como la máxima prioridad y, para ello, resulta fundamental el fomento de alternativas al consumo de drogas y al desarrollo de conductas potencialmente adictivas, mediante actividades de ocio y tiempo libre, promoción del deporte y servicios socioculturales.

Si bien en nuestra Comunidad Autónoma se han desarrollado diversos programas de divulgación y campañas institucionales en el área de la prevención, las cifras del total del presupuesto destinadas a este área son, a nuestro juicio, todavía insuficientes, por lo que resulta fundamental un esfuerzo de la Administración Autonómica en el desarrollo y consolidación de políticas de prevención.

B) ASISTENCIA E INCORPORACION SOCIAL DE DROGODEPENDIENTES

La Ley contemplaría, entre otras circunstancias, el establecimiento de las medidas encaminadas a normalizar la asistencia a los drogodependientes y garantizar el acceso, libre y gratuito, a las prestaciones y servicios de las redes públicas sanitarias y de servicios sociales aragoneses, la adaptación de los recursos asistenciales existentes a los nuevos patrones de consumo, la regulación de criterios básicos de actuación de los servicios sanitarios y sociales, y las actuaciones en el ámbito laboral, judicial y penitenciario en colaboración con las Administraciones Públicas con competencia en estos ámbitos; la potenciación de fórmulas de integración social del drogodependientes en un entorno social normalizado, etc.

C) ORDENACION, COORDINACION Y PARTICIPACION SOCIAL

— *Aprobación de un Plan Aragonés sobre Drogas.*

Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma la elaboración y aprobación de un Plan Autonómico sobre Drogodependencias en el que intervengan todas las Administraciones Públicas e instituciones y entidades sociales que desarrollan actuaciones en este campo. El Plan se remitiría a las Cortes de Aragón.

Como hemos señalado, existen varios borradores del Plan, ninguno de los cuales ha sido aprobado. En ellos se contemplan los objetivos y criterios básicos de actuación, las acciones a realizar en las áreas de prevención, asistencia, inserción-reinserción social, formación e investigación, coordinación, programas, calendario de actuaciones y plan de inversión.

El Plan ha de configurarse como el instrumento básico para la planificación y ordenación de todas las actuaciones que en materia de drogas se lleven a cabo en la Comunidad Autónoma y será vinculante para todas las Administraciones y entidades sociales.

— *Coordinación.*

Regulación por Ley de los órganos necesarios para la coordinación, seguimiento, control y evaluación de las actuaciones contempladas en la misma

— *Participación Social.*

La Ley también ha de contemplar la iniciativa social y el voluntariado, de máxima relevancia en las tareas de prevención, asistencia y reinserción social de drogodependientes, y la promoción de conciertos, convenios y subvenciones a las entidades sociales que desarrollan su trabajo en este ámbito.

D) FORMACION, INVESTIGACION Y DOCUMENTACION

Establecimiento de líneas de actuación en lo concerniente a la formación e investigación, para garantizar la formación continuada de los profesionales y agentes sociales implicados, la realización de estudios y encuestas periódicas que permitan conocer la incidencia, prevalencia y problemática asociada al consumo de drogas y el acceso de todos a los servicios de documentación.

E) FINANCIACION DE LAS ACTUACIONES Y REGIMEN SANCIONADOR

Establecimiento de compromisos presupuestarios para abordar eficazmente el fenómeno de las drogodependencias y regulación de un régimen sancionador propio, con determinación de las infracciones y sanciones correspondientes, su graduación, la competencia en la imposición de las mismas, el procedimiento sancionador y la prescripción. Sólo a través de un régimen sancionador eficaz es posible salvaguardar las disposiciones contenidas en la Ley y garantizar a todas las personas el cumplimiento estricto de las medidas que en ella se contemplan.

5. RECOMENDACIONES

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formular la siguiente RECOMENDACION a la Diputación General de Aragón:

Que se elabore un Proyecto de Ley sobre Drogodependencias en la Comunidad Autónoma de Aragón para regular, desde una perspectiva integral, el conjunto de actuaciones y medidas destinadas a la prevención de las drogodependencias y a la asistencia e integración social de las personas drogodependientes, así como las funciones, competencias y responsabilidades de las Administraciones Públicas y entidades e instituciones que desarrollen actuaciones en este ámbito.

Que, asimismo, se configure y apruebe el Plan Autonómico sobre Drogodependencias como instrumento básico para la planificación y ordenación de las actuaciones que se llevan a cabo en materia de drogas, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Zaragoza, 26 de septiembre de 1997.

El Justicia de Aragón
JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA

INDICE DEL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.2.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.2.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.3. Mociones
 - 1.3.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.3.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.4. Resoluciones del Pleno
 - 1.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 1.6. Expedientes de modificación presupuestaria
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.3.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.3.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.4. Mociones
 - 2.4.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.4.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
 - 2.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 2.8. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
 - 2.9. Expedientes de modificación presupuestaria
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
 - 3.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 3.6. Expedientes de modificación presupuestaria
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
 - 4.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 4.8. Expedientes de modificación presupuestaria
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Resoluciones de modificaciones presupuestarias
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Otras resoluciones
 - 5.6. Régimen interior
 - 5.7. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Comparecencias
 - 6.1.1. De miembros de la DGA
 - 6.1.2. De altos cargos y funcionarios de la DGA
 - 6.1.3. Otras comparecencias
 - 6.2. Actas
 - 6.2.1. De Pleno
 - 6.2.2. De Diputación Permanente
 - 6.2.3. De Comisión
7. Composición de los órganos de la Cámara
8. Justicia de Aragón



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Precio del ejemplar: 225 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1997, en papel o microficha: 10.250 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1997, en papel y microficha: 12.140 ptas. (IVA incluido).

Precio de la colección 1983-1996, en microficha: 93.300 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de la Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.