

# 13/21

## *dictamen*

**Sobre el Proyecto de Decreto**  
por el que se regula el sistema de  
sustitución de sanciones por  
incumplimiento de la Ley 1/2016, de 7 de  
abril, de atención integral de adicciones y  
drogodependencias

**Bilbao, 9 de diciembre de 2021**



**CES**  
**EGAB**

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

## Dictamen 13/21

---

## I.- INTRODUCCIÓN

---

El día 16 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Salud, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el sistema de sustitución de sanciones por incumplimiento de la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

El Decreto tiene por objeto regular el sistema de sustitución de las sanciones y establecer el procedimiento para el desarrollo de lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1/2016, donde se establece la posibilidad de sustituir las sanciones de multa por la realización de otro tipo de medidas alternativas.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 1 de diciembre de 2021 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 9 de diciembre donde se aprueba por unanimidad.

## II.- CONTENIDO

---

El decreto consta de una parte expositiva, 11 artículos y 2 disposiciones finales.

En la Exposición de Motivos se señala que la Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de las Adicciones y Drogodependencias en el artículo 93, de su Título Séptimo, recoge la posibilidad de sustitución de sanciones impuestas por infracciones leves o graves, por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad, o por la inclusión de la persona infractora en programas preventivos de carácter formativo o informativo o de tratamiento.

Por su parte, el VI. Plan de Adicciones 2017-2021 establece como objetivo general del Eje 2. (Reducción de la Oferta) el limitar el acceso a sustancias y a actividades susceptibles de generar adicciones, reducir la tolerancia social frente a su consumo e impulsar el cumplimiento eficaz de la normativa vigente. En concreto, el objetivo 2.1 hace referencia al “Control de las actividades relacionadas con la promoción, publicidad, venta, suministro y consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias legales que pueden causar adicciones”. Dicho objetivo se materializa, entre otras, en la siguiente acción: “Potenciar las medidas alternativas a las sanciones (tanto en el caso de sustancias legales como en el de las ilegales), para fomentar la responsabilización de los propios actos. (Acción 5).

### Cuerpo Dispositivo

En el **capítulo I. Disposiciones generales** (art. 1 a 3) se establecen el objetivo de la norma, los supuestos de aplicación de las medidas alternativas, es decir, las personas beneficiarias de las medidas; y los tipos de medidas entre los que se encuentran los trabajos en beneficio de la comunidad y los programas preventivos de carácter formativo o informativo o de tratamiento.

En el **capítulo II. Medidas alternativas a las sanciones** (art. 4 a 7) se regulan las características de las medidas, los objetivos que se persiguen con las mismas y la disponibilidad de recursos y el principio de colaboración institucional.

En el **capítulo III.** (art. 8 a 11) se establece el **procedimiento de la sustitución y el desarrollo de la medida alternativa**, es decir, se regula la entrevista y el plan de realización.

Por lo que respecta a las **DISPOSICIONES FINALES**, la primera versa sobre la habilitación normativa y la segunda sobre la entrada en vigor de la norma.

## III.- CONSIDERACIONES GENERALES

---

### Una cuestión previa

Tal y como se recoge en la memoria para el inicio del procedimiento, el 12 de febrero del 2020 se elaboró la primera memoria con el fin de iniciar el procedimiento de elaboración de un decreto para regular el sistema de sustitución de sanciones impuestas por incumplimiento de la Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de las Adicciones y Drogodependencias (BOPV nº 69, de 13 de abril de 2016) conforme a los trámites establecidos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

La posterior situación de pandemia provocó la suspensión de los plazos administrativos, así como la imposibilidad de realizar grupos de trabajo y discusión con diversos agentes que trabajan en el ámbito de las medidas alternativas, por lo que se decidió postponer el inicio del procedimiento.

Habida cuenta de las particulares circunstancias vividas, hemos de valorar muy positivamente que se haya considerado oportuno retomar el procedimiento y en particular, el trabajo previo de estudio y análisis con los grupos de trabajo.

### Sobre el contenido del proyecto

Estimamos que el mismo resulta adecuado y oportuno. No obstante, nos ha llamado la atención que de la lectura del articulado y de la propia Exposición de Motivos resulta con claridad que el consentimiento voluntario de la persona infractora es esencial para la posible aplicación de las medidas alternativas que se contemplan en el Decreto. En tal sentido se prevén y regulan dos supuestos: (i) el consentimiento personal de los mayores de edad; y (ii) el consentimiento de quien ostente la patria potestad o representación legal en el caso de menores de edad. Esto supone que quedan fuera de la posibilidad que el Decreto brinda los mayores de edad respecto de los que no se haya establecido una tutela y que no estén en

condiciones por su situación personal de adicción de prestar un consentimiento informado. Se nos ocurren multitud de casos de drogodependientes mayores de edad que no tienen establecida una tutela y cuya capacidad está mermada a resultas de la concreta adicción que padecen.

Nos resulta un poco duro negar a este colectivo la posibilidad que el Decreto establece, máxime cuando una de las posibles medidas alternativas es la aplicación de un programa de tratamiento. Para estos casos quizás se podría prever la intervención de los servicios sociales como prestadores de ese consentimiento, por ejemplo.

Entendemos que lo señalado requeriría cuando menos una reflexión, que quizás ya se haya hecho, optándose finalmente por su no contemplación por otras razones.

### En relación con la financiación

Tal y como se explica en la Memoria Económica el modelo de prevención de las adicciones es un modelo comunitario que busca utilizar los distintos recursos existentes en la comunidad para poder llegar a la población destinataria final de la intervención. En este modelo juegan un papel esencial los ayuntamientos y mancomunidades que por su cercanía a las personas y mediante la puesta en marcha de Planes Locales y su organización en Equipos Técnicos Municipales de Prevención Comunitaria de las Adicciones, activan los entornos más cercanos a la persona y a las familias, buscando su implicación y participación en las intervenciones propuestas, sin olvidarnos de los proyectos de prevención y reducción de riesgos y daños realizadas por entidades privadas o tercer sector.

Este modelo de intervención que se desarrolla a nivel local en coordinación con los ayuntamientos y mancomunidades se lleva a cabo a través de dos mecanismos:

1. La **orden de ayudas** en materia de adicciones del Departamento de Salud. A través de ella se impulsa la creación y mantenimiento de los **equipos técnicos municipales** de prevención comunitaria y el desarrollo de los **programas de prevención** comunitaria de las entidades locales.
  - Dentro de la línea de **ayudas para la creación y mantenimiento de equipos técnicos** de las entidades locales con plan local de adicciones, participan cada año entre 33 y 36 ayuntamientos y mancomunidades. En los presupuestos para el ejercicio 2021, la cantidad que se ha asignado a esta línea de ayudas es de 1.174.135€; se mantiene la misma cantidad desde el 2017.

En la actualidad se cuenta con una red de 33 equipos técnicos municipales que engloba al 80 % de la población de la CAPV, y estos equipos desarrollan anualmente en torno a 200 proyectos de prevención en los que la persona infractora podría desarrollar la medida alternativa sin necesidad de impulsar nuevos programas o estructuras. De hecho, varios municipios de la CAPV ya contemplan en sus ordenanzas la posibilidad de sustitución o suspensión de sanciones relacionadas con los consumos de alcohol y otras drogas, y cuentan, por tanto, con programas de medidas alternativas. Entre tales municipios tenemos: Elgoibar, Portugalete, Barakaldo, Bilbao, Galdakao y Donostia,

- En el capítulo de **ayudas para el desarrollo de programas de prevención** comunitaria de las adicciones y de promoción de conductas saludables, el número de entidades locales que suelen solicitar ayudas habitualmente oscila entre las 43 y 45. En los presupuestos para el ejercicio 2021, la cantidad que se ha asignado a esta línea

de ayudas es de 561.765€; se mantiene la misma cantidad desde el año 2017.

Además de estos recursos y programas de las entidades locales, a través de la orden de ayudas en materia de adicciones del Departamento de Salud se impulsan proyectos de prevención y reducción de riesgos y daños de entidades del tercer sector. En los presupuestos para el ejercicio 2021, la cantidad que se ha asignado a esta línea de ayudas es de 1.118.500€, por lo que se mantiene la cantidad del 2020.

2. La prestación de diversos servicios de prevención a través de la contratación directa por parte del Gobierno Vasco.

El Gobierno Vasco saca a concurso varios programas dirigidos a la población más joven con el fin de potenciar e incentivar la prevención de las adicciones, principalmente en los ámbitos educativo y festivo y de ocio. También en el ámbito comunitario se realizan varias campañas de sensibilización para la población en general. En los presupuestos para el ejercicio 2021, la cantidad que se ha asignado a estos contratos es de 330.872 €.

Según lo expuesto, y tal y como se recoge en la Memoria Económica, la entrada en vigor del Proyecto de Decreto no generará gastos adicionales a la Administración de la CAPV, lo que conlleva que nuestra valoración de la norma en lo que corresponde a la financiación de las acciones sea positiva.

#### IV.- CONCLUSIÓN

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el sistema de sustitución de sanciones por incumplimiento de la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 9 de diciembre de 2021

Vº Bº de la Presidenta

Emilia M. Málaga Pérez

La Secretaria General

Lorea Soldevilla Palazuelos