

El Plan Nacional sobre Drogas: un modelo de coordinación estatal de las actividades prestacionales de nuestra Administración

Joaquín María RIVERA ÁLVAREZ

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio y comprensión, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, de la estructura orgánica de las actividades puestas al servicio de la colectividad a través del Plan Nacional sobre Drogas para satisfacer evidentes intereses públicos: la salud, la reinserción y la participación social del consumidor, por una parte; y la seguridad preventivo-punitiva del resto de la comunidad, por otra.

ABSTRACT

The Spanish National Plan on Drugs: a model of State coordination for administrative public projects.

Beginning with the Spanish Administrative Law, the article considers the nature of the legal instrument called "The National Plan on Drugs" (PNSD). Created by the National Government and also involving regional and municipal governments in Spain, this was developed to further the interest on public health, social insertion and social participation of consumers, and at the same time provide preventive and punitive actions at the societal level. The history and evolution of PNSD are considered within the context of the Administrative Law.

Cuando el Sr. Lluich, Ministro de Sanidad y Consumo, prologaba el Plan Nacional de Drogas en 1985, indicaba que su aparición se justificaba como una respuesta de la Administración Central del Estado -sin perjuicio de las aportaciones que ya se realizaban por las CC.AA. y algunas

entidades locales, así como por organizaciones no gubernamentales- ante la necesidad de:

- Protección del ciudadano frente a su estado de indefensión (por falta de información, de recursos materiales y humanos para el tratamiento adecuado, de seguridad).

- Formar una propuesta técnicamente aceptable, abierta y ordenada, para prevenir, individual y colectivamente, el consumo de drogas, tanto desde el punto de vista prestacional (particularmente la educación en la salud) como represivo (nacional e internacionalmente).

Hoy nos tendríamos que preguntar si se siguen dando estas necesidades colectivas. La respuesta es, evidentemente, que sí. Por más que haya que reconocer el avance en la política de información respecto al problema de la droga y en la política asistencial en relación a los ingentes recursos movilizados, los problemas en cuanto al tratamiento y reinserción de los consumidores por una parte, y la difícil solución represiva del problema del tráfico por otra, siguen haciendo necesario el establecimiento de una línea de actuación coordinada, base y fundamento del Plan Nacional sobre Drogas.

Origen y desarrollo orgánico de la Institución: La Delegación de Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas

Iniciativa política y control parlamentario

Dentro de las políticas de cambio que fueron el motor de la reforma del Gobierno Socialista, desde su victoria de Octubre de 1982, se preveía la necesidad de potenciar las acciones de prevención, curación y reinserción frente a las meramente represivas con-

tra el tráfico de las drogas. Y así, desde el debate sobre el "estado de la Nación" de 1983 y otros posteriores (por ejemplo, el de 4 de Abril de 1984), el Gobierno informó al Congreso de los Diputados sobre su intención de institucionalizar y centralizar en un órgano la *acción de coordinación política y administrativa de prevención de drogodependencias*, para lo que elaboraría un "Plan Nacional". Posteriormente el Ministerio de Sanidad anunció, el 29 de Abril de 1984, el nacimiento de un Fondo Económico extraordinario con participación de todos los Departamentos; cuestión ésta fundamental a la hora de establecer cualquier acción político-administrativa, puesto que tiene que cumplir el principio de legalidad presupuestaria (es decir, contar con una partida previa en los presupuestos generales del Estado del año entrante); por ello, probablemente, no se llevó a cabo.

Es curioso señalar que los hechos no siguieron inmediatamente a las palabras. Fue el grupo político que actualmente apoya al Gobierno -la Minoría Catalana- quien recordó, a través de su portavoz, el Sr. Roca, durante el debate sobre el estado de la Nación (Octubre de 1984), la promesa del Presidente del Gobierno, presentando la siguiente *moción no de ley*:

"En un tercer aspecto, hacemos referencia a los temas de la delincuencia, desde la vertiente de la lucha contra la droga, en el que, en línea de reclamar el cumplimiento de anteriores decisiones de la Cámara, instamos igualmente al Gobierno para que en el plazo que nosotros señalamos de tres meses -aunque sabemos que la tendencia, diríamos, del Grupo Parlamen-

tario Socialista será alargar; es igual, en un plazo concreto se presente finalmente este plan de prevención contra la droga, contemplando de manera muy fundamental el tema de la reinserción de los drogadictos, respecto del cual se podrá decir que han sido transferidas las dotaciones económicas precisas, por lo cual es conveniente que sea contemplado en este mismo capítulo".

Tenia razón el Señor Roca, puesto que el Grupo Socialista modificó la moción, para alargar a un período de seis meses el plazo anteriormente referido, cuestión que fue primeramente aceptada por el grupo catalán y posteriormente votada y aceptada ampliamente por todos los grupos políticos, en tal debate².

El nacimiento del Plan Nacional y la creación de una estructura orgánica

A raíz de esta moción, el Gobierno llevó a cabo, fuera del plazo referido, la iniciativa de un Plan Nacional. Éste iba dirigido a la prevención, tratamiento y reinserción de los drogadictos, no sólo desde el punto de vista sanitario, sino social (incorporación a la comunidad familiar-afectiva y productiva, y la represión del contrabando y tráfico). A este efecto se constituyó, por una parte, un Grupo de Trabajo Interministerial (Departamentos con implicación más directa en este tema: Sanidad y Consumo, Trabajo y Seguridad Social, Justicia e Interior), encomendando su coordinación al Ministerio de Sanidad y Consumo. Por otra parte, y al mismo tiempo, se creó un Grupo Técnico para la instrumentación del Plan, en el que participaban representantes de los Ministerios citados más

los de Educación y Ciencia, Cultura, Asuntos Exteriores y Presidencia del Gobierno. Ambos Grupos formularon unas líneas directrices que fueron aceptadas por el Consejo de Ministros (20 de Marzo de 1985)³. Este Plan Nacional se aprobó el 24 de Julio de 1984 por el Gobierno, con independencia de otras mociones de otros grupos políticos⁴.

Este Plan necesitaba, para su puesta en marcha, la creación de una estructura orgánica de coordinación, ya que el ámbito de actuación previsto no sólo incidía en la propia Administración Central del Estado (y dentro de ella en diferentes Departamentos y Organismos) sino también en otras Administraciones Públicas, como las Autonómicas o Locales, en donde estuvieran atribuidas o pudieran estarlo, con autonomía o no, competencias en materia de salud, servicios sociales, educación, asistenciales...etc. Por todo ello (RD 1677/85 de 11 de Septiembre) se creó la **Delegación de Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas**, órgano unipersonal y activo con rango de Subsecretario, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo. Sus competencias eran primordialmente el desarrollo de las acciones y propuestas de un Grupo Interministerial (Ministros de Sanidad y Consumo, Trabajo y Seguridad Social, Justicia e Interior, presididos por el Ministro de Sanidad y Consumo), su coordinación, evaluación y dirección. Aparte de ello, el mismo Delegado elaboraba programas y actuaciones relativas a la lucha contra el tráfico y consumo de drogas, coordinaba y administraba la asignación de recursos presupuestarios del Plan Nacional sobre Drogas, y realizaba el estudio, evaluación y seguimiento de las actividades de-

sarrolladas en el ámbito del Plan Nacional (art. 3 del referido Decreto).

Para ayudar al Delegado se creó el Gabinete Técnico, con nivel orgánico de Subdirección General, que le servía de apoyo para:

- a) instrumentar los acuerdos del Grupo Interministerial
- b) coordinar y servir de apoyo a los órganos técnicos del Plan Nacional
- c) elaborar informes y dictámenes
- d) *desarrollar los programas de colaboración técnica con las Comunidades Autónomas, con la Administración local o con otros Departamentos de la Administración del Estado, y otros menos relevantes recogidos en el art. 5 del RD 1677/85.*

Las modificaciones de la estructura orgánica y de Departamentos del Plan Nacional

Respecto a la estructura orgánica las modificaciones fueron producto de tres motivaciones esenciales:

1.º La ampliación o incorporación de nuevos Departamentos Ministeriales al área de actuación coordinada del Plan Nacional sobre Drogas, fenómeno que se produjo primeramente con ocasión del RD 352/89 de 7 de abril, en donde se incorporaron al Grupo Interministerial los ministros de Educación y Ciencia y de Asuntos Sociales. En segundo lugar, el RD 541/94 de 25 de marzo que, como consecuencia de que la anterior estructura "aparece superada por el problema del fenómeno de las drogas y de las repercusiones económicas e internacionales que el mismo está provocando", necesita de la incorporación al Grupo Interministerial del Ministro de Asuntos

Exteriores; y por "la dimensión organizada de su tráfico y el uso que del mismo hacen los sistemas financieros para la consecución principalmente del blanqueo de capitales procedente de sus actividades ilícitas, por ello resulta aconsejable la incorporación al grupo de trabajo del Ministro de Economía y Hacienda⁵⁴".

2.º La ampliación de facultades, consecuencia de la incorporación de Departamentos: "participación en las reuniones de los organismos internacionales correspondientes y de la aplicación de los acuerdos que se deriven de las mismas, sin perjuicio de la unidad de representación o actuación del Estado en el exterior, atribuida al Ministerio de Asuntos Exteriores" (ex arg. del art. 1.1 del RD 175/91 de 15 de febrero).

3.º Las necesidades políticas de distinguir entre las funciones políticas de la persona encargada como Delegado del Plan Nacional sobre Drogas y la actividad administrativa de la organización bajo su cargo.

Como una derivación de lo anterior se produjeron unas mayores necesidades orgánicas, tal como se manifiesta en el RD 175/91 de 15 de Febrero, en donde se dividen, como dependientes del Adjunto al Delegado del Gobierno (creado en el art. 3.º del RD 27/90 de 15 de enero con categoría de Director General), dos Subdirecciones generales:

a) La Subdirección General de Relaciones Institucionales, tendente a la prestar apoyo técnico y tener relaciones con los servicios y unidades de los diversos Ministerios, Comunidades y entidades locales para el desarrollo de sus correspondientes planes sobre drogas, así como con ONG que desarrollen actividades en el ámbito del Plan Nacional

sobre Drogas. También atiende al servicio de información, comunicación y documentación orientado a entidades, profesionales y ciudadanos.

b) La Subdirección General de Cooperación y Asesoramiento, tendente a realizar por sí misma, o colaborando con otras entidades, estudios e informes precisos para el desarrollo de programas, elaboración de disposiciones de ámbito internacional y de los convenios de cooperación con otros países, y programas y recursos para la prevención de drogodependencias y asistencia y reinserción social de drogodependientes. También sirve a su seguimiento y evaluación, y propuesta de los niveles mínimos de adecuación de los recursos correspondientes a los distintos programas de actuación.

Las modificaciones producidas en su adscripción orgánica y funcional a un Departamento ministerial fueron dos:

1.^a La primera de ellas obró por consecuencia del desplazamiento del centro de atención del Plan Nacional desde el área asistencial-sanitaria hacia consideraciones eminentemente sociales, por lo que cambió del Ministerio de Sanidad y Consumo hasta el Ministerio de Asuntos Sociales, en el año 1992.

2.^a La segunda se debió a razones, por una parte, eminentemente políticas en el más estricto sentido (nombramiento de D. Baltasar Garzón como Delegado para el Plan Nacional sobre Drogas⁶). Por otra, debido al traspaso de competencias en materia de Salud y Asistencia Social a las Comunidades Autónomas y el desarrollo de políticas coordinadas dentro de éstas con los municipios y provincias, el peso de los Ministerios aludidos, dentro de la Administración Central,

a efecto del desarrollo de actuaciones directas sobre la sociedad, se redujo, hasta tal punto que cobró mayor importancia la labor represivo-preventiva. Por todo ello se pasó desde el Ministerio de Asuntos Sociales al Ministerio del Interior, como consecuencia del RD 2314/93 de 29 de diciembre.

La actividad administrativa del Plan Nacional sobre Drogas

La actividad de coordinación general del esfuerzo público y privado contra la droga de la Delegación de Gobierno y del resto de la Administración Central del Estado con el resto de las Administraciones y Organizaciones No Gubernamentales

La pluralidad de actividades policiales, de fomento y prestacionales de carácter público, realizadas en torno a la prevención, asistencia, represión del tráfico y consumo y reinserción es muy amplia, desde el punto de vista de los sujetos activos que intervienen. Por la participación de distintos Departamentos y oficinas de las tres administraciones territoriales, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, se hizo necesario desde un primer momento la utilización de diversos principios y técnicas de toda organización administrativa, tendentes a la coordinación y cooperación, sobre la base de las siguientes estructuras:

a) En relación a la Administración

Central del Estado, para lograr la coordinación interdepartamental se utilizaron diversas técnicas. Primeramente una técnica mixta, entre funcional y orgánica, la formación del Grupo Intermministerial que, como consecuencia del *grado jerárquico de sus miembros* (Ministros), podrá ordenar los programas y actuaciones políticas elaboradas desde la Delegación del Plan Nacional contra Drogas en sus respectivos Ministerios, además de que él mismo acuerde las acciones y propuestas que tenga por conveniente. Además, una técnica orgánica propiamente dicha, el establecimiento de un Delegado del Plan que también podrá ejercer "la coordinación, cuando proceda, de los servicios y unidades de los distintos departamentos ministeriales..." (art. 3.c. del RD 1677/85) y de órganos de coordinación en los respectivos Ministerios integrantes del Grupo Ministerial y en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno (art. 6 del RD 1677/85 y art. 3 del RD 175/91)⁷. Tales técnicas se completaban a veces con acuerdos de cooperación que, desde 1988, existen entre la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la Oficina para la Prestación Social de los *Objetores de Conciencia*, y el Convenio posterior entre los Ministerios de Sanidad y Consumo y el de Justicia para que los objetores puedan realizar su *prestación social en programas de atención de drogodependientes*⁸.

b) En relación con las demás Administraciones, teniendo en cuenta que éstas gozan de autonomía para gestionar los servicios públicos y recursos sobre los que tengan competencia, no cabe la utilización del principio de je-

rarquía, por lo que la cooperación con éstas de la Delegación del Plan Nacional (en tanto Grupo Ministerial y órganos de apoyo) genéricamente se consigue a través de la Conferencia Sectorial (la primera, el 11 de abril de 1985) *integrada por el Grupo Intermministerial* y los 17 Consejeros responsables del *Plan de Drogas en cada Comunidad Autónoma*, en la que los representantes del Estado y de las CC. AA. podrán "intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos y resolverlos" (art. 55 de la LRJAP)⁹.

No hay que eludir, en este punto, la utilización particularizada, por parte de las Administraciones Públicas, de otras técnicas de cooperación como son los convenios de colaboración, si bien en la mayoría de las ocasiones fuera del campo de actuación directa de los Planes Nacional o Regionales sobre Drogas, pero recabando su ayuda económica o humana. En estos Planes dos Administraciones Públicas con personalidad jurídica propia pactan, en el ámbito de sus respectivas competencias, *diversas actuaciones en materia de drogodependencias, en un área territorial determinada, en donde pueden ejercer o ejercen compartidamente una serie de competencias, para lo cual ponen en común medios materiales, humanos y económicos para llevar a efecto el objetivo del programa*¹⁰.

Pues bien, dejando de un lado este instrumento particularizado de los convenios de colaboración, a través de las anteriores estructuras se adoptan una serie de acuerdos y medidas de orden previo y ámbito nacional, ten-

dentes a lograr una actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas. Por ejemplo, en el bienio 1991-1992, se acordó:

a) Proponer la instrumentación de las conclusiones de la Comisión Mixta Congreso/Senado para el estudio del problema de la droga.

b) Proponer iniciativas legislativas y llevar a cabo iniciativas reglamentarias derivadas de la Comisión Mixta citada, tendientes a la adaptación de nuestra legislación con la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Viena, 20 de Diciembre de 1988) y con la Directiva 91/308/CEE de 10 de junio de 1991, sobre medidas preventivas del blanqueo de capitales¹¹.

c) Aprobación de prioridades de información, estudio y programación de actividades para el bienio 91-92¹².

d) Se determinan los requisitos mínimos para la apertura de centros residenciales y, por último, se desarrollan criterios y pautas de actuación para abrir nuevos espacios de colaboración entre los Planes Autonómicos y los programas municipales.

En relación al esfuerzo privado llevado a cabo por las ONG, la coordinación y cooperación que ejerce el Plan Nacional sobre Drogas se lleva a efecto por una doble vía: la orgánica, a través de Asamblea de las ONG con intervención en drogodependencias y la Comisión paritaria del Congreso-Senado, que celebra reuniones a través de las cuales se logra intercambiar criterios y propuestas sobre: el informe de la Comisión Mixta Congreso-Senado, Plan de Comunicación, subvenciones,

etc., y la segunda vía —que dejaremos para un punto aparte—, la actividad de fomento a través de ayudas económicas destinadas a entidades sin ánimo de lucro, de ámbito estatal, que desarrollen programas supra autonómicos.

La actividad de fomento del Plan Nacional sobre Drogas

Desde el inicio del Plan Nacional sobre Drogas se ha venido programando en la Ley de Presupuestos Generales del Estado una consignación para un Programa de ayudas económicas a instituciones u ONG sin fines de lucro, de ámbito estatal, que desarrollen programas supra autonómicos en el campo de las drogodependencia (o que propongan proyectos, a ejecutar en sus respectivos ámbitos territoriales, relacionados directamente con los programas de interés general). La finalidad de tales ayudas es lograr una acción coordinada entre los diversos sectores que intervienen en dicho ámbito por una parte y, por otra, la de ofrecer (fuera del ámbito administrativo) una serie de instrumentos técnicos dotados suficientemente¹³. Curiosamente, entre los elementos reglados de tal actividad se señala inequívocamente que han de coincidir la actividad susceptible de financiación pública con las prioridades establecidas en el marco del Plan Nacional anual por el Grupo Interministerial, lo que no es óbice, a partir del cumplimiento de dicho objetivo, para que la entidad sufragada obre con entera libertad¹⁴. Fuera de esta norma y de otras referentes a la documentación exigida, plazo y lugar de presentación, la decisión del Delegado para el Plan

Nacional sobre la entidad beneficiada será enteramente discrecional y revocable, lo cual no es óbice para que se adopte motivadamente (ex arg. del art. 54 de la LRJAP); en este caso, de acuerdo con "las características técnicas y adecuación a los criterios y prioridades establecidos en el Plan Nacional sobre Drogas".

Fuera del Plan Nacional sobre Drogas, y dentro todavía de la Administración Central, las ONG con programas para drogodependencias de ámbito estatal o supracomunitario pueden solicitar ayudas económicas de los Departamentos ministeriales. Por ejemplo, las concedidas por el Ministerio de Asuntos Sociales, con cargo a la asignación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para la realización de programas de cooperación y voluntariado; para la concesión de la ayuda económica previamente se solicitará informe a la Delegación de Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, "cuando los programas a subvencionar se refieran a personas incurso en drogodependencias". O también las ONG que tengan programas de ámbito estatal de información, prevención y control de enfermos y afectados por el SIDA (destacando las estrategias de intervención en relación al problema en los usuarios de drogas por vía parenteral) pueden recurrir a las subvenciones que concede el Ministerio de Sanidad y Consumo, si bien dentro de las Directrices establecidas en el Plan Nacional sobre el SIDA, por la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de programas sobre el SIDA.

A estos efectos, la OM de 19 de enero de 1995 del Ministerio de Justi-

cia e Interior¹⁵ convoca ayudas económicas a entidades de ámbito estatal sin fines de lucro que desarrollan los siguientes programas de alcance supracomunitario:

- a) Apoyo al movimiento asociativo.
- b) Programas de formación y reciclaje de profesionales de la intervención en drogodependencias y de información a población general y voluntariado.
- c) Programas de investigación aplicada, cuyo objetivo sea el seguimiento y evaluación de los programas de drogodependencias y los de asistencia y reinserción social de drogodependientes.
- d) Programas de colaboración con ONG de otros países.

Estos objetivos, repetidos a lo largo de los años noventa, de la actividad de fomento llevada a cabo por la Delegación, se centran en aspectos asociativos o accidentales de la labor prestacional (investigación, formación y reciclaje) y no directamente asistenciales. De todo ello se concluye que el legislador desea mantener dentro de la esfera de los servicios públicos el desarrollo de las actividades que directamente entran en la prevención, asistencia y reinserción de los drogodependientes.

Actividad prestacional directa

Fuera de los casos en donde el Plan Nacional sobre Drogas coordinará o incentivará la actividad tanto pública como privada, ésta puede directamente satisfacer una necesidad pública (salud, lucha contra la marginación y seguridad) mediante la prestación de un servicio público¹⁶. Destacan preferentemente la labor de la Delegación de Gobierno en los

siguientes aspectos, gestionando directamente e indiferenciadamente una serie de prestaciones como las siguientes:

a) En el ámbito de la prevención destaca el Plan de comunicación, esencialmente de las actividades que desarrollan los centros de atención de drogodependientes, básicamente de rehabilitación e inserción social, para luchar contra la actitud de incompreensión o rechazo, esencialmente en el área urbana.

b) En el ámbito de la formación, documentación e investigación imparte cursos y publicaciones esencialmente en unión con otras administraciones públicas tanto autonómicas como locales.

c) En el ámbito de la información, la presta a través de bases de datos (ALEASEIS) del Centro de Documentación que depende de la delegación.

Fuera de la Delegación de Gobierno, cada uno de los Ministerios lleva a cabo una política de actuaciones y programaciones dentro de los objetivos del Plan Nacional sobre Drogas (y por lo tanto con la colaboración de la Delegación de Gobierno, Comunidades Autónomas y otras entidades públicas y privadas):

a) En el ámbito represivo (reductora de oferta) destaca la labor del Ministerio de Justicia e Interior, con dos direcciones: una, de lucha policial contra el tráfico de drogas y otra, de reformas legislativas para su estudio en el Gobierno.

b) En el ámbito preventivo general (tendente a evitar el consumo en un grupo social determinado) destaca la labor del Ministerio de Educación y Ciencia, del Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia (para escolares, soldados y po-

blación reclusa) con objeto de informar sobre recursos, educar sanitariamente, y formación.

c) En el ámbito asistencial destaca toda la red pública sanitaria que esté todavía en manos de la Administración Central de Estado (a cargo del Insalud o del Ministerio de Sanidad y Consumo y de la Administración de Justicia Penitenciaria) para lograr del individuo su rehabilitación física y social. En este punto, el Ministerio de Asuntos Sociales reducirá la demanda, aportando recursos y programas en el ámbito de la prevención, asistencia y reinserción social.

Conclusión

Al comienzo de este trabajo reseñamos la necesidad, por razones de fondo, de una planificación en materia de drogas. Pero también formalmente es necesaria la existencia de una acción coordinada de las distintas administraciones públicas en materia de lucha contra la droga. Sobre todo, cuando éstas tienen una personalidad jurídica propia y ejercer sus competencias autónomamente (art. 137 de nuestra Constitución). Es más: tendremos que concluir, a la vista de las actividades desarrolladas por el Plan, lo siguiente:

1.º Que en el ámbito de la Administración Central del Estado, una vez que cada día se va produciendo el vaciamiento de competencias de los Ministerios de Sanidad y Consumo y Asuntos Sociales —como consecuencia del traspaso a las CC.AA. de la gestión de tales servicios públicos— cobran mayor importancia las competencias di-

rectas residuales que en el ámbito represivo-preventivo realiza el Ministerio de Interior y Justicia.

2.º Si es proporcionalmente más relevante el papel de las Administraciones autonómicas y locales, como consecuencia de sus competencias y recursos, cabe preguntarse hasta qué punto es eficaz la estructura orgánica y las técnicas de organización para mantener una línea de actuación eficaz y común, que tradicionalmente se podía hacer a través del principio de jerarquía. Seguramente habría que contestar que una de nuestras carencias del sistema autonómico instaurado en nuestra Constitución sería la falta de instrumentos orgánicos para dirigir, que no coordinar, las actividades específicas de interés nacional —drogas— cuando las competencias genéricas caen en diversas administraciones (Salud y Asuntos Sociales). También, y esto es un estudio que sobrepasa el ámbito de nuestro trabajo, cabe preguntarse si se puede proteger el principio de eficiencia económica a través del mantenimiento de diversas fuentes de recursos y actividades.

3.º Pero la programación y actuación pública, dentro del Plan Nacional de Drogas, no sólo va dirigida a preocuparse de la labor prestacional de las diferentes unidades orgánicas activas de nuestra Administración Pública, sino también de impulsar una serie de actividades relacionadas también con la lucha contra la droga que está en manos privadas, a través de la atribución de recursos económicos públicos. Aquí la crítica que cabe hacer es que la política de subvenciones al sector privado, que se responsabiliza de estas

actividades preventivas o asistenciales, refleja una tendencia a concentrarse en labores auxiliares. De modo que deja desasistido en lo económico la actividad prestacional principal, sin duda en la idea de que ésta corresponde primordialmente a la Administración, cuyo mecanismo prestacional es probadamente el más caro de todos. Lo cual hace recaer sobre la colectividad un recibo, vía tributación, más caro del que sería el fomento de la intervención directa de la mano privada. Camino que, sin duda, conviene al menos probar.

Notas

1. Véase a estos efectos la Sesión Plenaria núm. 159 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 25 de Octubre de 1984, pág. 7175).
2. En el Diario citado, págs. 7178 a 7180.
3. Ministerio de Sanidad y Consumo, Plan Nacional sobre Drogas, Madrid 1985, pág. 16.
4. Así en el Diario de Sesiones del Congreso de Diputados de 29 de mayo de 1985, Sesión Plenaria núm. 212, pág. 9755 aparece un proposición no de ley del Grupo Popular para la elaboración del "Plan Nacional de Rehabilitación de Toxicómanos", que recalca que "actualmente se realizan una serie de actuaciones con total falta de sincronización entre ellas, dando lugar a que no exista verdaderamente un control de los drogadictos, ni consiguientemente, una protección eficaz hacia los mismos. Frente a tal situación, estima que debiera implantarse a nivel nacional la cartilla del toxicómano, desarrollando luego planes a corto y largo plazo".
5. Exposición de Motivos del RD 541/94 de 25 de marzo (BOE de 22 de abril de 1994).
6. Una vez cesado, cuando se nombró como nuevo Delegado a D. Carlos López Riaño, se elevó el rango de este a Secretario de Estado (RD 1105/94 de 13 de mayo, BOE de 28 de mayo de 1994).
7. También fuera del ámbito de la Delegación, surgen con las mismas finalidades institucionalizadoras otros órganos en la Administración del Estado, como es el Fiscal Especial para la

- prevención y represión del tráfico ilegal de Drogas (Ley 5/88 de 24 de marzo, en el BOE de 28 y 29 de marzo de 1988, nn. 75 y 76).
8. DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS, *Memoria 1991*, pág. 44.
 9. Que según nos indica Parada (*Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*, 7.ª ed., Madrid 1993, pág. 71) son "órganos colegiados que se reúnen con el fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración".
 10. Parada, o.c., pág. 72 y ss. Como ejemplos pueden verse la Resolución de 13 de diciembre de 1988 (BOE de 28-XII-88), que venía a elaborar un convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid, para que en el entorno de la institución escolar del municipio de Madrid y otros de la Comunidad se llevaran a efecto –dentro de un programa– una serie de intervenciones, tanto específicas como inespecíficas, del Área de los Servicios (como frente al profesorado y padres de alumnos, la información, sensibilización y formación; también la formación de los agentes socio-comunitarios; actividades con el alumnado, etc.) que posibilitaran mejorar la formación integral y la calidad de vida de los individuos, con el objetivo último de fomentar el autocontrol personal y la resistencia colectiva frente al consumo de drogas. En él se aportaba, a cuenta del Plan regional sobre Drogas, la cantidad de 14 millones de pesetas. También la Resolución de 13 de marzo de 1989 (BOE de 11 de abril de 1989, núm. 86) en donde se recogía un convenio del mismo estilo que el anterior con la Comunidad Autónoma de Baleares, o la Resolución de 31 de mayo de 1991 (BOE de 1 de julio de 1991, núm. 156), en donde se aportaba –véase la regla séptima, punto a– "el apoyo del personal técnico dependiente del Plan Regional sobre Drogas".
 11. Ratificado el Convenio por España (BOE del 10 de Noviembre de 1990, núm. 270) produjo, a raíz del mismo la "contrarreforma" del Código Penal producida por la Ley Orgánica 8/92 de 23 de diciembre (referidas a la punición de la fabricación, transporte y distribución de los denominados precursores y, asimismo, de las conductas dirigidas al encubrimiento de los capitales y beneficios económicos obtenidos del tráfico ilícito de estupefacientes), por la tendencia clara y crecientemente represiva, a decir de De la Cuesta ("*Características de la actual política criminal española en materia de drogas ilícitas*", en DIEZ RIPOLLÉS-LAURENZO, *La actual política criminal sobre drogas: una perspectiva comparada*, Valencia 1993, pág. 40).
 12. En DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS, *Memoria 1991*, Madrid 1992, pág. 50-51, véase las siguientes:
 1. Avanzar en el proceso de normalizar la percepción de los problemas relacionados con las drogas (para lo cual se llevarán a efecto acciones de información, comunicación con los ciudadanos, estudios bianuales sobre opiniones y actitudes de la población y apertura de centros urbanos de asistencia)
 2. Continuar la reflexión sobre los modelos de intervención para la prevención, rehabilitación, e incorporación social
 3. Intensificar los esfuerzos de coordinación interinstitucional y señaladamente, de coordinación con las administraciones locales
 4. Continuar, hasta su generalización, la promoción de programas destinados a menores y adolescentes en riesgo, así como de programas generales de educación preventiva
 5. Promover programas de intervención en el ámbito laboral
 6. Mantener la promoción de programas a grupos con riesgo de grave daño (particularmente a las personas seropositivas y con otras patologías infecciosas)
 7. Cuidar especialmente del desarrollo de la atención para drogodependientes detenidos, reclusos y ex-reclusos.
 13. Se trataría propiamente de una subvención de carácter público, condicional, en cuanto esa persona o entidad persigue un interés público querido por la Administración (véase GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, 9.ª ed., Madrid 1989).
 14. Así si vemos el art. 2 de la Orden de 10 de enero de 1991 (BOE de 15 de Enero de 1991 núm. 15) se nos indica que éstas son las siguientes:
 - a) apoyo al movimiento asociativo (dentro de este grupo de actividades podrán solicitarse ayudas para subvenir a los gastos generales derivados del funcionamiento de las entidades pertinentes)
 - b) programas de investigación aplicada, de formación de su personal y realización de estudios técnicos, en el campo de la prevención de drogodependencias y de asis-

tencia y reinserción social de personas con drogodependencias, desarrolladas por entidades sin fines de lucro

- c) programas de investigación aplicada y de formación en el campo de la prevención de drogodependencias y de asistencia y reinserción social de las personas con drogodependencias, desarrollados por Colegios profesionales y Organizaciones sindicales, siempre y cuando tales programas guarden correspondencia con el ámbito de actuación de las citadas entidades".
15. BOE de 27 de enero de 1995, núm. 23, pág. 2696.
16. Véase la definición de actividad prestacional por Parada, *Derecho Administrativo: I*, 5.ª ed., Madrid 1993, pág. 426, o GARRIDO FALLA, *Tratado...*, II, pág. 301 y ss.