

ORIENTACIONES EN EL DISEÑO DE PROGRAMAS ALTERNATIVOS A LAS SANCIONES IMPUESTAS A MENORES DE EDAD POR INFRACCIONES EN MATERIA DE CONSUMO O TENENCIA ILÍCITA DE **DROGAS**





Elaborada por: PROMOCIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

Sara Valmayor Safont, Enric Marcos Peláez, Antoni Duran Vinyeta y Jaume Larriba Montull.
Asociación PDS, Promoción y Desarrollo Social.

Coordinación técnica

Por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP):

Joaquín Corcobado Romo. Jefe de Área de Derechos Sociales y Ciudadanía.

Javier de Frutos González. Subdirector de Derechos Sociales.

Elena Ramón Cercas. Subdirectora de Integración y Convivencia.

Por parte de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas:

Carlos Belmar Ramírez. Jefe de Servicio de Atención Sociosanitaria de la Subdirección General de Coordinación de Programas

Jesús Morán Iglesias. Jefe de Servicio de Estadísticas de la Subdirección General de Coordinación de Programas.

Ana Mercedes Sainz Casado. Jefa de Sección de la Subdirección General de Coordinación de Programas.

Juan Carlos González Luque. Coordinador de Programas de la Subdirección General de Coordinación de Programas

Sonia Moncada Bueno. Jefa de Área de Prevención de la Subdirección General de Coordinación de Programas.

Rosario Sendino Gómez. Subdirectora General de Coordinación de Programas.

Con la colaboración de:

Ana Ordóñez Franco. Instituto de Adicciones Madrid Salud. Madrid.

Ángela Prieto Madrazo. Instituto de Adicciones Madrid Salud. Madrid

Antonio Berlinches Puerta. Centro de Atención Integral al Drogodependiente (CAID). Coslada.

Auxiliadora Pimenta Cilleruelo. Instituto de Adicciones Madrid Salud. Madrid

Enma Lourenço Núñez. Plan Municipal de Drogodependencias. Salamanca.

Esther Martín Luna. Centro de Atención Integral al Drogodependiente (CAID). Alcobendas.

Francisco Fernández Eiros. Servicio de Prevención de Drogas. Lugo.

Inés María de Sola Jiménez. Sección de Adicciones. Sevilla.

Iván Castro Sánchez. Plan Municipal sobre Drogas (PMD). Ibiza.

Laura Fuentes García. Unidad de Prevención Comunitaria en Conductas Adictivas (UPCCA). Villena.

Maite Marco Triola. Consorci d'Acció Social de la Garrotxa (Olot).

Marta Azkarretazabal Mendiguren. Drogodependencias. Portugalete.

Pilar Morcillo Cruz. Centro de Atención Integral al Drogodependiente (CAID). Alcobendas.

Asesoría Jurídica de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

Servicio jurídico del Plan Nacional Sobre Drogas (PNSD)

Asociación ALEJOP. Asociación especializada en el asesoramiento jurídico en la Red de Drogodependencias.

EDITA:

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

C/ Nuncio, 8

28005 - Madrid

femp@femp.es

Teléfono: 913 643 700

Depósito Legal: M-7654-2020

Diseño y Producción: Pixel CPG, S.L.

Primera edición: Diciembre de 2019

ÍNDICE

Introducción	7
Orientaciones para planificar programas alternativos	9
1 Conseguir un compromiso político	10
2 Coordinación entre profesionales	13
3 Evaluar las necesidades y analizar la viabilidad	16
4 Incorporar la evidencia científica y la experiencia local	18
5 Justificar el marco conceptual	21
6 Apoyarse en el marco normativo	23
7 Definir los objetivos y la población destinataria	26
8 Escoger el escenario y el perfil profesional	30
9 Evaluar el programa y hacer un seguimiento	32
Orientaciones para diseñar el circuito administrativo	35
10 Características de la denuncia	36
11 Características de la sanción	41
12 Características de la medida alternativa	45
Orientaciones para diseñar las medidas alternativas del programa	49
13 Intervenciones con menores	50
14 Intervenciones con la familia	58
15 Intervenciones comunitarias	62
Referencias bibliográficas	65
Anexos	69
Anexo 1. Información complementaria sobre el marco normativo	70
Anexo 2. Hoja informativa de la medida alternativa	76
Anexo 3. Documento de adhesión y compromiso	77
Anexo 4. Documento de inicio y solicitud de la suspensión	78
Anexo 5. Documento de resolución de la medida	79
Anexo 6. Orientaciones para elaborar la entrevista de valoración	80

INTRODUCCIÓN

El presente documento se ha elaborado con la voluntad de ofrecer a los entes locales una propuesta técnica que oriente en la planificación de programas alternativos a las sanciones impuestas a menores de edad por infracciones en materia de consumo o tenencia ilícita de drogas, programas contemplados en la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana.

La aplicación de programas alternativos a la sanción administrativa ofrece una oportunidad educativa de abordar el consumo de drogas ilegales en menores de edad. Asimismo, facilita el acceso a un perfil de menores difíciles de alcanzar con abordajes de prevención universal, lo que posibilita la aplicación de estrategias de detección precoz, necesarias para detener la progresión hacia consumos habituales o problemáticos. De ese modo, estos programas contribuyen también a dar respuesta al objetivo de “detectar precozmente los casos de riesgo en el ámbito escolar y sociosanitario” indicado en el área de actuación de “Prevención y reducción del riesgo del Plan de Acción sobre Drogas y Adicciones 2018-2020”.

Las políticas locales de prevención y asistencia a las adicciones requieren compromiso político, acciones coordinadas desde diferentes administraciones, marcos normativos claros e intervenciones preventivas eficaces. Asimismo, como señala la Estrategia Nacional sobre Drogas 2017-2024, las actuaciones desarrolladas en los campos de la reducción de la demanda de drogas y del control de la oferta evolucionan positivamente gracias a la coordinación entre administraciones, la labor de los cuerpos y fuerzas de seguridad y el desarrollo de intervenciones preventivas de calidad. Por ello, consideramos prioritarias estas acciones para el éxito de los programas dirigidos a menores consumidores.

Las orientaciones que contiene este documento, desarrollado en el marco de la colaboración entre la Federación Española de Municipios y Provincias y la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, se dirigen a profesionales que intervienen en la planificación y aplicación de actividades reeducativas a menores de edad contempladas en la Ley orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana. Ofrece recomendaciones tanto para guiar el desarrollo de un nuevo programa de medidas alternativas como para mejorar la calidad de los que se estén realizando, surgidas de un proceso de análisis documental y de la incorporación de las necesidades expresadas y las experiencias compartidas por un grupo de profesionales de los municipios de Alcobendas, Coslada, Ibiza, Lugo, Madrid, Salamanca, Sevilla, Portugalete y Villena y de la comarca de la Garrotxa. Por ello, queremos agradecer a las entidades locales que han colaborado en la elaboración de esta guía su voluntad de compartir experiencias y favorecer la generación de redes de conocimiento.

Consolidar y reforzar las políticas locales de prevención y asistencia en materia de adicciones constituye un objetivo prioritario de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y de la Federación Española de Municipios y Provincias. En este sentido, deseamos reiterar nuestro compromiso con el desarrollo y la aplicación de programas preventivos de calidad y, en particular, con las estrategias de detección precoz e intervención en menores consumidores de drogas y la coordinación de las actuaciones desarrolladas en este ámbito.

María Azucena Martí Palacios
Delegada del Gobierno
para el Plan Nacional sobre Drogas

Carlos Daniel Casares Díaz
Secretario General de la Federación Española
de Municipios y Provincias

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

Los programas¹ alternativos a las sanciones impuestas a menores de edad por infracciones en materia de consumo o tenencia ilícita de drogas necesitan sustentarse en un modelo de planificación sólido, basado en el logro de una serie de acciones, como las que se enumeran a continuación:

Conseguir un compromiso político

Coordinación entre profesionales

Evaluar las necesidades y analizar la viabilidad

Incorporar la evidencia científica y la experiencia local

Justificar el marco conceptual

Apoyarse en el marco normativo

Definir los objetivos y la población destinataria

Escoger el escenario y el perfil profesional

Evaluar el programa y hacer un seguimiento de los menores y las menores

Las orientaciones para cada una de estas acciones se han estructurado describiendo el sentido que tienen, enfatizando unas claves de éxito que pueden ayudar a conseguir cada una de estas acciones y poniendo en evidencia algunos obstáculos, así como algunas recomendaciones, para superarlos.

1 Conjunto de actividades coordinadas, realizables en función de unos recursos previamente establecidos, que tiene por objeto el logro de objetivos generales y específicos relacionados con la reducción de los problemas asociados a las adicciones (adaptado de Alonso, Salvador y Suelves, 2004).

1 CONSEGUIR UN COMPROMISO POLÍTICO

La naturaleza protectora de la salud, educativa y cívica que está en la base de los programas alternativos hace que sea más recomendable aplicarlos desde la cercanía que ofrecen los gobiernos locales a la ciudadanía. Por eso, uno de los primeros pasos para desarrollar un programa alternativo en un territorio es conseguir un compromiso político, que vaya acompañado de una dotación presupuestaria suficiente para que pueda aplicarse. El compromiso político se expresa mediante un acuerdo municipal y/o autonómico, con la voluntad de destinar recursos económicos, técnicos y materiales para llevar adelante el programa. Sin embargo, el compromiso político no siempre es manifiesto, y es recomendable invertir el tiempo que se necesite para convencer a quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones. Algunas de las siguientes indicaciones pueden facilitar esta comunicación técnica y política.

Claves de éxito

Destacar el liderazgo político. Un programa de medidas alternativas ofrece la oportunidad de instar a los entes locales a concienciarse de la necesidad de poner en marcha una acción más global de prevención de los problemas relacionados con el uso de drogas. El programa convendría que estuviera liderado por el departamento municipal competente en materia de prevención de adicciones. Pero también, debería contar con la colaboración de otros organismos (p. ej., delegaciones del Gobierno en la comunidad autónoma, subdelegaciones provinciales, departamentos, consejerías, concejalías, etc.), administraciones, entidades y/o centros de atención (p. ej., Centros de Atención Integral al Drogodependiente (CAIDs) u otras entidades implicadas en la aplicación de la medida alternativa) y agentes sociales (cuerpos y fuerzas de seguridad, técnicos y técnicas municipales, etc.).

Resaltar la perspectiva preventiva. La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en su Disposición adicional quinta establece que “las multas que se impongan a los menores de edad por la comisión de infracciones en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacentes o sustancias psicotrópicas podrán suspenderse siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquellos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación. En caso de que los infractores abandonen el tratamiento o rehabilitación o las actividades reeducativas, se procederá a ejecutar la sanción económica”. Esto puede concebirse como una oportunidad para cambiar la perspectiva punitiva de la sanción a una perspectiva educativa, preventiva y restitutiva.

Favorecer la cohesión social. Los entes locales deberían facilitar la cohesión social de su población y responder así a su mandato institucional. Un programa alternativo puede ayudar a que los correspondientes ámbitos de gobierno se impliquen conjuntamente en la mejora de la salud y en la convivencia cívica de su población. De tal manera que los recursos autonómicos y locales puedan reorganizarse para dar respuesta a las necesidades territoriales.

Aprobarlo por pleno municipal. Sería recomendable que el compromiso político se afianzara mediante la formalización de un acuerdo institucional entre las partes implicadas y se aprobara en un pleno municipal.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Alarma social. En lo político, un programa alternativo se podría considerar como una acción que podría hacer visibles los consumos de drogas y las sanciones entre la población joven de un municipio. Esto podría ser un impedimento para obtener el apoyo necesario para implementarlo, sobre todo en municipios pequeños donde “todo el mundo se conoce”. Por eso, sería recomendable enfatizar el carácter social, educativo y preventivo del programa, dada la oportunidad que ofrece para reflexionar y modificar conductas favorables a la salud., además de que es una respuesta a un mandato legal (Ley Orgánica 4/2015).

Desconfianza. Una de las mejores maneras de afrontar las dudas que puedan surgir sobre la eficacia de las medidas reeducativas para prevenir o reducir los riesgos asociados al consumo de drogas entre la población joven es apoyarse en la evidencia científica (véase punto 4) y, con ello, valorar la posibilidad de aplicar este tipo de intervenciones haciendo un balance de los costes y los beneficios derivados de la aplicación de estos programas. Las decisiones políticas relacionadas con la salud se deberían basar en la constatación que ofrece la evidencia científica.

Imprecisión legal. La falta de una reglamentación específica sobre cuestiones concretas recogidas en la ley suscita interrogantes que, en ocasiones, se utilizan como argumento para aplazar la implementación de este tipo de intervenciones. No obstante, es posible definir los componentes básicos de un programa de medidas alternativas dentro del marco normativo actual, gracias a la aplicación de la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad. En este documento se ofrecen orientaciones para hacerlo.

Inequidad territorial. Actualmente, el criterio de equidad que se refleja en el ordenamiento jurídico está siendo vulnerado, puesto que hay una aplicación desigual de este tipo de programas en los diferentes territorios, entre diferentes agentes y, también, entre administraciones dentro de un mismo municipio. Es decir, cada menor tiene más o menos oportunidades de acogerse a una medida alternativa en caso de recibir una sanción por consumo o tenencia ilícita de drogas en función de su lugar de residencia o donde comete la infracción. La voluntad de superar esta inequidad territorial puede ser un aliciente político importante para iniciar un programa alternativo en un territorio. De hecho, si se alcanzan compromisos en el marco autonómico, es más viable que el programa pueda extenderse a diferentes municipios de una misma comunidad autónoma.

En resumen:

Para conseguir un compromiso político conviene:

- Destacar el liderazgo político.
- Resaltar la perspectiva preventiva.
- Favorecer la cohesión social.
- Conseguir una aprobación en pleno municipal.

2 COORDINACIÓN ENTRE PROFESIONALES

La eficacia de un programa alternativo depende, en buena parte, del trabajo coordinado de los cuerpos y fuerzas de seguridad, los servicios encargados del proceso sancionador, los servicios municipales de prevención, las unidades asistenciales de atención y tratamiento de las conductas adictivas, los laboratorios toxicológicos y, también, los colectivos de profesionales del ámbito comunitario que trabajan con menores y facilitan su función educativa. Las siguientes recomendaciones pueden facilitar la coordinación entre profesionales.

Claves de éxito

Generar una estructura de colaboración. Antes de iniciar un programa alternativo sería conveniente crear una comisión de trabajo integrada por representantes de los servicios que participen en la planificación, aplicación, seguimiento y evaluación del programa (p. ej., representante de la delegación del Gobierno en la comunidad autónoma, subdelegación provincial, departamentos o consejerías de interior y salud, concejalías de interior, representantes policiales, técnicos o técnicas de prevención, etc.). El trabajo coordinado difícilmente surge espontáneamente, por lo que requiere esfuerzo, acciones planificadas e, incluso, formación y asesoramiento especializado. Una estructura colaborativa necesita abastecerse de recursos destinados a establecer contactos, coordinar profesionales, preparar reuniones de trabajo y elaborar documentación. Primero conviene reorganizar los recursos que se tienen y, después, si hace falta, invertir en nuevos. También es conveniente concretar un espacio, una periodicidad de encuentros y unos principios de cooperación entre los que se debería hacer explícito el respeto, la escucha activa y la comunicación entre las diferentes personas integrantes para evitar o disminuir posibles conflictos. No obstante, para atender de manera eficaz las necesidades de cada menor, la coordinación entre profesionales debería hacerse en el momento de planificar, cuando se aplica el programa y después, para hacer un seguimiento del caso o proponer intervenciones complementarias (p. ej., participación en actividades comunitarias, derivación a recursos especializados, etc.).

Probablemente, para los municipios más pequeños (p. ej., inferiores a 20.000 habitantes) es más complejo generar una estructura colaborativa, dado que algunos servicios implicados podrían estar ubicados fuera del municipio. Conviene tener en cuenta esta complejidad cuando se planifican el tiempo y los recursos que se van a necesitar para establecer estas colaboraciones.

Preparar las reuniones de trabajo. El trabajo en comisiones es muy enriquecedor, pero también supone desgaste, por lo que es recomendable hacer un uso razonable de ellas. Una manera sensata de optimizar las reuniones es que se preparen, sirvan para tomar decisiones, se perciban como un espacio de escucha activa y de utilidad, se apliquen acciones consensuadas, se ajusten a los objetivos y tareas que se tienen que realizar y se hagan las estrictamente necesarias. Las herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías se pueden utilizar para facilitar estos procesos.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

Las reuniones para planificar el programa son fundamentales para escuchar y compartir discursos sobre prevención, educación y drogas diferentes a los propios, encontrar maneras de superar las resistencias a colaborar, establecer unos objetivos compartidos, sentar unas bases de colaboración y consensuar unas maneras de actuar. Posteriormente, las reuniones de seguimiento y evaluación se pueden centrar en el análisis de los casos sancionados (número, perfil, sanción, actuación, etc.), del funcionamiento del programa y de la mejora de los puntos débiles.

Identificar unos objetivos comunes. Esta tarea puede convertirse en un rompecabezas, pero es de capital importancia maximizar los consensos y gestionar las disensiones. La creación de un discurso común permite obtener sinergias y da coherencia a las acciones de prevención del uso de problemas relacionados con las drogas. Aquello que realmente es sorprendente de un proceso colaborativo es el compromiso que diferentes agentes adquieren para trabajar conjuntamente con el propósito de cumplir unos objetivos comunes.

Determinar responsabilidades y funciones. Aunque diferentes profesionales participen en el programa, no significa que todo el mundo haga de todo. Precisamente, un trabajo coordinado supone repartir responsabilidades y definir las funciones de cada persona implicada. El técnico o la técnica de prevención de drogas del municipio (o una figura similar) debería liderar el programa, coordinar a las personas y servicios implicados, preparar las reuniones de trabajo y responsabilizarse de la planificación y evaluación del programa. Las colaboraciones implican una mínima estructura de grupo para la que conviene definir las responsabilidades de sus miembros, la manera de tomar las decisiones, la distribución de tareas y el establecimiento de calendarios de trabajo.

Formalizar convenios de colaboración. La participación de diferentes niveles administrativos, servicios y agentes en este tipo de programas hace muy recomendable diseñar una propuesta de articulación operativa mediante convenios firmados entre las diferentes partes, bien mediante convenios a propósito del programa o mediante la inclusión del programa en convenios existentes entre, por ejemplo, los ayuntamientos y la delegación del Gobierno en la comunidad autónoma o la subdelegación provincial, departamentos o consejerías de interior y salud y la concejalía de interior, entre otros. Un convenio de colaboración puede facilitar mucho la coordinación entre profesionales. Además, esta formalización puede beneficiar a las diferentes partes, porque puede dar a conocer la medida alternativa a los organismos que denuncian y sancionan, así como la información útil que pueden facilitar, por ejemplo, los cuerpos y fuerzas de seguridad para evaluar el programa (p. ej., número de denuncias) o los órganos sancionadores (p. ej., número de expedientes sancionadores), optimizar los recursos y, en consecuencia, liberar a los servicios de cargas de documentación, agilizar los procedimientos administrativos, llegar a acuerdos para solicitar o tener la información que sea estrictamente necesaria, que cada parte tenga estrictamente lo que necesita, o para acordar el momento de iniciar la medida alternativa.

Algunas recomendaciones que pueden ayudar a formalizar convenios de colaboración son: 1) determinar los términos y acuerdos que son importantes para cada parte y reflejarlo en el convenio, 2) utilizar un documento escrito que pueda ser revisado por las diferentes partes, 3) solicitar el asesoramiento de los servicios jurídicos municipales (o supramunicipales) para redactar los términos de la colaboración, 4) establecer unos acuerdos realistas y que no se vean forzados para ninguna de las partes y 5) contactar y basarse en otros municipios que han formalizado convenios.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

En algunos territorios existen convenios entre las subdelegaciones provinciales, los departamentos o consejerías de interior y la concejalía de interior del ayuntamiento, puesto que, en una gran mayoría de ocasiones, los primeros se encargan de gestionar el procedimiento sancionador. También se pueden formalizar protocolos de actuación en el caso de que el establecimiento de un convenio no sea posible, para articular toda la medida alternativa. Por ejemplo, entre los servicios de prevención de los ayuntamientos y las policías o entre los servicios de prevención y la red asistencial que se encargue de diseñar y desarrollar la medida alternativa.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Falta de recursos. Cuando una iniciativa se paraliza por “falta de recursos”, en el fondo lo que está ocurriendo es que no se le da prioridad. A menudo, la dotación de medios para llevar a cabo colaboraciones pasa inadvertida, cuando, en realidad, conlleva costes. Por tanto, primero sería conveniente conseguir que el programa fuera una prioridad y, después, facilitar procesos de cooperación. Estos procesos necesitan dotarse de recursos económicos y técnicos. Es importante destinar un tiempo a lograr que el programa sea una prioridad, justificar la relevancia de trabajar de manera coordinada y, posteriormente, reorganizar los recursos para dar respuesta a estas necesidades.

Experiencias fracasadas. La falta de experiencia en el trabajo colaborativo o la coordinación fracasada entre servicios puede desalentar el trabajo conjunto. La inexperiencia se puede afrontar con motivación, formación y asesoramiento, mientras que las experiencias que no han funcionado pueden servir para aprender de los errores y ayudar a afrontar las situaciones de una manera diferente. Por ejemplo, dedicando más esfuerzos a escucharse o a intentar entender las maneras de trabajar de otros equipos profesionales, a encontrar intereses comunes o a aceptar que los equipos de profesionales tienen unas limitaciones con las que hay que contar, pero que también se pueden encontrar maneras de superarlas.

Servicios jerarquizados. Es posible coordinarse entre servicios aunque su funcionamiento interno sea jerárquico. En estas situaciones, es importante respetar los ritmos y la cultura de trabajo de cada organización, identificar las personas del servicio que pueden participar y centrarse en encontrar un mínimo de intereses comunes que pueden compartir diferentes servicios del programa.

En resumen:

Para coordinarse conviene:

- Generar una estructura de colaboración.
- Preparar las reuniones de trabajo.
- Identificar unos objetivos comunes.
- Determinar responsabilidades y funciones.
- Formalizar convenios de colaboración.

3 EVALUAR LAS NECESIDADES Y ANALIZAR LA VIABILIDAD

La evaluación de necesidades y el análisis de la viabilidad es un paso necesario para justificar la aplicación del programa de medidas alternativas en el municipio, conocer las características de la población diana, priorizar los objetivos y constatar si se dan las condiciones y los recursos necesarios para desarrollar el programa. Este análisis conviene llevarlo a cabo incluso cuando se haya decidido realizar el programa, ya que se podrá adaptar mejor a la realidad de cada municipio.

Claves de éxito

Conocer el consumo. La información sobre las características del uso de drogas en la vía pública puede ser muy útil para justificar un programa de medidas alternativas en el municipio. Los datos relevantes de este tipo de consumo pueden ser: las prevalencias y tendencias del consumo, el tipo de sustancia ilegal más consumida, denuncias, decomisos, zonas de concentración del consumo, el impacto social o económico que ocasiona este tipo de situaciones, entre otros indicadores. Esta información se puede obtener a través de profesionales y agentes que trabajan en la calle (cuerpos de seguridad, equipos de educadores, agentes comunitarios, etc.), que conocen a la población joven (profesorado, técnicos y técnicas de juventud, deportivos, etc.), o consultando estudios (epidemiológicos, cualitativos, etc.) que se hayan hecho en el territorio, en territorios similares o con muestras representativas que permitan extrapolar los datos a la población.

Conocer a la población. Las características de la población de jóvenes que consumen drogas en la vía pública y, también, la de sus familias es otra información valiosa. Los indicadores sociodemográficos, como el género, la edad, el nivel socioeducativo o educativo, etc., ofrecen una primera descripción de la población susceptible de participar en el programa. También aportará una información muy útil para conocer el estilo de vida (ocio, otras conductas relacionadas con la salud, etc.), los determinantes psicosociales (creencias, actitudes, valores, factores reforzadores del consumo, etc.) y los determinantes del entorno (familiar, social, etc.) asociados al uso de drogas. Los perfiles de la población menor pueden ser desde consumos esporádicos a dependencias. Esta información será muy valiosa para formular los objetivos del programa y, también, para tomar decisiones sobre las medidas alternativas más apropiadas para la población de un municipio.

Conocer la viabilidad. La viabilidad de un programa alternativo depende de varias circunstancias. De un lado, se necesitan recursos materiales para la difusión y aplicación, así como para elaborar la documentación de todo el proceso administrativo. De otro lado, estos programas necesitan que se establezca una estrecha colaboración entre el servicio que lo lidera y otros organismos, organizaciones, departamentos, entidades o agentes implicados, además de contar con una dotación presupuestaria y/o una reorganización de recursos.

La evaluación de la viabilidad también requiere conocer la disponibilidad de los cuerpos y fuerzas de seguridad, organismos sancionadores, equipos de prevención, equipos asistenciales, así como la de otros agentes comunitarios que participen en la ejecución del mismo. Por último, otra condición

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

sobre la viabilidad es la receptividad del programa por parte de la comunidad y la población a la que va dirigido. Todas estas condiciones habría que explorarlas y analizar y solventar las dificultades que se encuentren antes de su aplicación.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Falta de información. La información para analizar las necesidades y la viabilidad del programa alternativo en un municipio suele estar accesible. A menudo, esta información se puede conseguir consultando a agentes comunitarios o a profesionales que trabajan en el territorio. En esta fase de planificación, las tareas suelen concentrarse en localizar, ordenar y dar una coherencia a la información que justifique la implementación del programa. Cada profesional tiene que valorar el grado de información que necesita para tomar decisiones realistas con el municipio. No obstante, si falta información y se valora necesario desarrollar un estudio (epidemiológico, poblacional, etc.), conviene tomar una decisión razonable atendiendo al coste, la utilidad y el tiempo que se necesita para desarrollarlo.

Desinterés. Una de las posibles consecuencias de analizar la viabilidad es descubrir una falta de credibilidad por la eficacia de este tipo de programas en el municipio. Esto puede ser frustrante, pero también es una manera de ahorrarse decepciones futuras. Si el análisis está bien hecho, se puede aprovechar para conocer los motivos reales que pueden causar este desinterés y encontrar la manera de motivar a las personas que deberían implicarse en el futuro. El esfuerzo para organizar los equipos susceptibles de participar en el programa, atendiendo a sus necesidades y no negándolas, puede ser un buen aliciente para lograr colaboraciones futuras. En este caso, primero sería conveniente motivar a los equipos profesionales, agentes o la población en la que se haya detectado desinterés, ya que esto ayudará a sentar unas bases sólidas de planificación.

En resumen:

Evaluar las necesidades y analizar la viabilidad del programa implica conocer:

- Las características asociadas al consumo drogas.
- El perfil de la población.
- Los recursos materiales y técnicos necesarios.
- La disponibilidad de agentes y organismos implicados.

4 INCORPORAR LA EVIDENCIA CIENTÍFICA Y LA EXPERIENCIA LOCAL

El conocimiento es más rico si proviene de diferentes fuentes, y más provechoso si se comparte. Un programa alternativo es más probable que funcione si se ha diseñado incorporando las lecciones aprendidas descritas en la literatura o compartidas con otros equipos profesionales, y además, si se ha incluido la información relevante del municipio, para adaptarse a la realidad local. La revisión de la literatura científica es una tarea fundamental en la planificación de cualquier intervención preventiva. En la revisión que se ha realizado sobre programas alternativos a la sanción administrativa dirigidos a menores no se han localizado estudios evaluados sobre esta temática. Sin embargo, algunas evidencias sobre la efectividad de las intervenciones comunitarias de prevención selectiva e indicada para las dirigidas a menores (ámbito y nivel preventivo en el que se enmarcan estos programas), muestra que:

Las intervenciones con preadolescentes y adolescentes que se han mostrado efectivas se centran en mejorar los factores psicosociales (p. ej., actitudes, habilidades, etc.), fortalecer su entorno familiar mejorando las habilidades parentales (p. ej., estableciendo una posición familiar sobre el uso de drogas) y empoderar al entorno comunitario (p. ej., facilitando la accesibilidad de la población menor de edad a recursos prosociales, alternativas saludables o referentes, o favoreciendo coaliciones entre la administración local, las entidades y la población para afrontar situaciones relacionadas con el consumo de drogas).

Las intervenciones de detección precoz contribuyen a reducir el consumo de drogas, los riesgos asociados a su uso y a detener la progresión hacia consumos más problemáticos.

Las intervenciones dirigidas a menores con vulnerabilidades psicológicas son efectivas cuando mejoran las estrategias para manejar de manera positiva las emociones que se derivan de sus rasgos de personalidad.

Esta información, junto con el intercambio de conocimiento de las experiencias locales, puede aportar una información muy valiosa para justificar la aplicación del programa alternativo.

La implementación de los primeros programas alternativos a las sanciones administrativas por consumo y tenencia ilícita de drogas surgieron como respuesta al art. 25 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección y seguridad ciudadana, actualmente derogada. Desde entonces, la aplicación en el territorio español ha sido muy desigual. Los primeros programas se iniciaron a finales de los noventa, pero la explosión máxima tuvo lugar a partir de mediados de 2000. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley 4/2015 ocasionó otros cambios en este escenario. Algunos territorios siguieron aplicando el programa y lo adaptaron a las nuevas características normativas, otros ampliaron el campo de acción para abordar también otras situaciones relacionadas con el uso de drogas en la vía pública –como es el caso del consumo de alcohol–, otros dejaron de aplicarlos y otros municipios detuvieron su implementación cuando tenían previsto aplicarlos. La experiencia de otros municipios, apliquen o no el programa, es muy enriquecedora para conocer

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

las características de los programas que han funcionado, los que han generado problemas y las maneras de subsanarlos.

Claves de éxito

Utilizar información relevante. Es importante hacer un buen uso de toda la información que se ha recopilado. La información relevante es la que permite apoyar las decisiones que se toman respecto al diseño del programa. Conocer las características y la disponibilidad de la población diana es una de las informaciones de la evaluación de necesidades y el análisis de la viabilidad que se puede utilizar para seleccionar la evidencia científica y las experiencias locales que se pueden adecuar a la población del territorio. Las informaciones relevantes que hay que tratar de localizar cuando se revisa la evidencia científica son los contenidos, los enfoques conceptuales, la metodología de intervención o los cambios conseguidos en la población, entre otros. En cuanto a las experiencias locales, además de conocer las características del programa que ha funcionado mejor o peor, también es muy recomendable conocer el circuito administrativo y la organización del programa en el territorio.

Adecuar el programa al contexto sociocultural. Es muy recomendable juzgar la información que se ha recopilado para diseñar el programa con una mirada centrada en el contexto. Los valores culturales y comunitarios marcan las singularidades de un territorio y determinan la heterogeneidad en la aplicación de este tipo de intervenciones. De un lado, los valores sociales y organizativos pueden ser muy útiles para tomar decisiones estructurales sobre el programa. Por ejemplo, el tipo de medida alternativa más adecuada en un municipio, los escenarios de intervención, la organización administrativa, etc. Sin embargo, los valores culturales y comunitarios influyen en las prácticas y las creencias de la población respecto del consumo de drogas, y son elementos clave para transmitir unos contenidos adecuados a la población de menores. Por tanto, es importante conocer la influencia que tienen estos factores en los comportamientos relacionados con la salud de la juventud, para utilizar unas herramientas de comunicación adecuadas a la población.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Falta de tiempo. La falta de tiempo es la excusa más común cuando alguna cosa no se quiere hacer. Sin embargo, un programa alternativo puede realizarse a ciegas o partiendo de las lecciones aprendidas documentadas o compartidas con otros equipos profesionales. Si se hace partiendo de lo que se conoce, es más probable que no se repitan errores. A veces, las rutinas de trabajo, las urgencias, la falta de recursos, etc., impiden que se establezcan nuevas dinámicas que, por ejemplo, abran paso a incorporar espacios de tiempo dedicados a planificar, revisar o analizar. Sin embargo, esta es una tarea básica en la planificación de intervenciones. Primero es conveniente convencerse de que invertir tiempo en buscar información, revisar bibliografía o ponerse en contacto con diferentes equipos profesionales será más beneficioso que improductivo.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

Información confusa. Cuando se busca información de tipo científico, puede haber dificultades para localizarla, valorar su relevancia o utilizarla adecuadamente para justificar el programa. La información proveniente de fuentes rigurosas aporta claridad, algunas de ellas son: buscadores y bibliotecas en línea especializadas, portales de buenas prácticas, entre otros, por ejemplo, PubMed de la US National Library of Medicine. National Institute of Health. (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed>), Cochrane Library plus (<http://www.bibliotecacochrane.com/>), Biblioteca Iberoamericana sobre Drogas y Adicciones (BIDA) (<https://bida-copolad-pnsd.mssi.gob.es/bida-copolad/documento/list>), Biblioteca Digital del Plan Nacional Sobre Drogas (<http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/bibliotecaDigital/home.htm>), Xchange prevention registry, EMCDDA (<http://www.emcdda.europa.eu/best-practice/xchange>), SAMHSA's National Registry of Evidence-based Programs and Practices (NREPP) (<https://www.samhsa.gov/nrepp>), Prevención basada en la evidencia (<http://www.prevencionbasadaenlaevidencia.net/>). Otra información de interés valiosa y que difícilmente se encuentra publicada es la de los programas que se realizan en los municipios. El acceso a esta información es más fácil intercambiando experiencias con otros equipos profesionales.

En resumen:

La evidencia científica y la experiencia local se incorporan:

- Utilizando información científica, técnica y local relevante.
- Adecuando el programa al contexto sociocultural de cada territorio.

5 JUSTIFICAR EL MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de un programa de prevención es el posicionamiento que escoge un equipo de planificación para abordar una situación relacionada con el consumo. De un lado, el enfoque conceptual se puede utilizar para fundamentar la planificación de un programa alternativo y, de otro, se pueden utilizar enfoques teóricos concretos que justifiquen la medida o medidas alternativas, es decir, las intervenciones concretas que se plantean para conseguir cambios en la población.

Los programas alternativos a la sanción administrativa se enmarcan dentro de la prevención selectiva e indicada, ya que se dirigen a una población seleccionada por unas condiciones de riesgo concretas. Por tanto, una de las maneras de justificar el programa es a través de abordajes teóricos eficaces para trabajar factores de riesgo y factores de protección en sus ámbitos interpersonales, sociales, educativos, de salud, etc. Las intervenciones que permiten acceder a la población de jóvenes con problemáticas relacionadas con el consumo y quizás con otras cuestiones de salud, tanto en estadios muy incipientes (consumos experimentales) como cuando ya tienen consumos problemáticos o, incluso, dependencia. Por tanto, otra posibilidad es amparar estos programas en las estrategias de detección precoz, que consiguen trabajar con una población a la que probablemente sería difícil llegar desde intervenciones preventivas universales, por ejemplo, en el ámbito escolar. Así mismo, los programas alternativos permiten un abordaje educativo personalizado, más intensivo y dirigido a las necesidades de cada menor, por lo que se pueden utilizar abordajes teóricos que justifiquen las actuaciones con jóvenes que reúnen ciertas condiciones de vulnerabilidad desde diferentes dispositivos o servicios. Además, en la medida en que son intervenciones dirigidas a menores, es una oportunidad para vincular a la familia e iniciar un trabajo paralelo sobre los elementos del entorno familiar que puedan influir en el desarrollo y el mantenimiento del consumo de sustancias. En la misma línea, también podría formar parte de las estrategias de intervención comunitaria.

Algunos de los marcos conceptuales que se pueden utilizar en la planificación de los programas alternativos a la sanción administrativa son: el modelo lógico de planificación, el enfoque de promoción de la salud (OMS, 1986; Green, 1986), el modelo PRECEDE (Green y Kreuter, citado en Bartholomew, 2006) o el modelo social de la salud (Whitehead, et al. 2001). En cambio, en el diseño de la medida alternativa cuando se trabaje directamente con menores, se pueden utilizar enfoques más concretos, derivados de los modelos sociocognitivos –p. ej., modelo de creencias de salud (Rosentock, 1960), la teoría de la acción planificada (Fishbein y Ajzen, 1972, 1975; Ajzen, 1988.), el modelo transteórico de cambio de conducta (Prochaska y DiClemente, 1983, 1992), la teoría del aprendizaje social (Bandura, 1989)–, o el modelo biopsicosocial (Engel, 1977), entre otros.

En el abordaje a familias también se pueden utilizar enfoques teóricos de influencia social como pueden ser el modelo de ecología social (Kumpfer y Turner, 1990 y 1991) o el modelo de desarrollo social (Catalano y Hawkins, 1996), entre otros. Los modelos teóricos asociados a la planificación del programa y los modelos utilizados en la intervención (educativa, asistencial, etc.) no tienen necesariamente que coincidir. En concreto, los enfoques teóricos que se utilizan para justificar las acciones orientadas a promover cambios directamente en la población tienen que resaltar

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

los contenidos y las variables que se van a trabajar durante las sesiones, de manera que estén alienados con los objetivos del programa.

Claves de éxito

Seleccionar enfoques teóricos adecuados. Los enfoques teóricos para justificar las intervenciones educativas con menores, familias o en el entorno comunitario deberían destacar los factores que se pretenden modificar con la medida alternativa que se propone. Es decir, sería aconsejable que los enfoques teóricos indicaran los cambios que se pretenden en la población y la manera de conseguirlos.

Enfoque teórico alienado con la planificación. El marco conceptual del programa de medidas alternativas tiene que ser coherente con el plan de prevención, el plan local de drogas, el plan de salud o cualquier otra herramienta de planificación que haya utilizado el municipio. Todas las acciones de prevención que se realizan en un municipio deberían estar amparadas en un marco conceptual coherente.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Justificación costosa. Aunque a veces pueda parecer lo contrario, encuadrar un programa en un enfoque teórico es algo que está al alcance de toda persona que lleva a cabo la planificación de una intervención preventiva. Las teorías y los modelos que sirven de guía para tomar decisiones y para la justificación del marco conceptual se tienen que reflejar en las decisiones que se han tomado para diseñar el programa.

Desconocimiento. No es necesario conocer los enfoques teóricos en toda su profundidad para utilizarlos en la práctica diaria como guía para diseñar un programa de medidas alternativas. A veces, es más útil leer sobre los enfoques teóricos tratando de localizar información relevante para planificar el programa que tener un conocimiento extenso del modelo. Las variables que propone trabajar el modelo, así como la manera de abordar estas variables, es una información relevante del marco conceptual.

En resumen:

En la justificación del marco conceptual, es recomendable:

- Seleccionar enfoques teóricos adecuados para promover cambios en la población.
- Alinear los enfoques teóricos con la planificación del programa y con las intervenciones de prevención del territorio.

6 APOYARSE EN EL MARCO NORMATIVO

En la actualidad, el marco normativo básico de referencia que hay que tener en cuenta para diseñar un programa alternativo a la sanción administrativa es:

- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- Real Decreto 1079/1993, de 2 de julio, por el que se regula la remisión de las sanciones administrativas en materia de drogas (en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2015).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
- Ordenanzas municipales.

En lo referente a la Ley Orgánica 4/2015, el consumo o la posesión ilegal de drogas tóxicas están tipificados como “infracción grave” en el art. 36.16. Además, en la Disposición adicional quinta se establece la suspensión de sanciones impuestas a menores en esta materia y se menciona que “Reglamentariamente se regularán los términos y condiciones de la remisión parcial de sanciones prevista en esta disposición adicional” (véase anexo 1, punto 1). No obstante, la actual Ley Orgánica 4/2015 no ha desarrollado ningún Reglamento, por lo que es aplicable el desarrollo reglamentario de la ley anterior, siendo este el Real Decreto 1079/1993, el cual desarrolló lo establecido en el art. 25.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, y sigue vigente (pese a la derogación de la Ley Orgánica 1/1992). Los artículos del Real Decreto 1079/1993 son los siguientes: art. 1, art. 2, art. 3, art. 4 y art. 5 (véase anexo 1, punto 2).

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, debería utilizarse para completar los aspectos procedimentales de la ley y el real decreto mencionados anteriormente. Por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, debería utilizarse para analizar las competencias municipales para ejercer funciones concretas del procedimiento administrativo (p. ej., capacidad sancionadora de los ayuntamientos).

Además, existe otra normativa complementaria que se puede tener en consideración para apoyar el marco normativo de estos programas (véase anexo 1, punto 3).

La planificación del programa alternativo atendiendo al marco jurídico vigente debería tener en cuenta la legislación estatal, autonómica y local, y sería aconsejable que se solicitara el asesoramiento jurídico pertinente para esclarecer cualquier duda legal que surgiera durante este proceso.

Claves de éxito

Recibir asesoramiento jurídico. Es conveniente que en un apartado del documento de planificación del programa alternativo conste el marco normativo que se va a utilizar en el municipio para aplicar el programa. Sin embargo, un técnico o una técnica de prevención puede desconocer la interpretación de esta normativa, así como el uso de la misma para justificar el programa. Si se da esta situación, el asesoramiento de los servicios jurídicos municipales puede ser muy apropiado para ajustar el marco jurídico general que suele aplicarse a estos programas (mencionado en este mismo apartado) a la realidad de cada territorio.

Tener un marco normativo coherente. La regulación local referida al consumo de drogas en los espacios públicos puede integrarse en el marco normativo de los programas alternativos a la sanción administrativa dirigidos a menores. Pero es importante que esta normativa sea congruente con las oportunidades educativas y restauradoras que ofrecen estos programas a la población joven del municipio. En el caso de que se incorpore la normativa local (por ejemplo, las ordenanzas municipales sobre convivencia, el uso de los espacios públicos o similares) sería recomendable revisar si esta normativa es afín a la finalidad educativa del programa alternativo y, en el caso de que no lo sea, introducir las modificaciones pertinentes. En este sentido, es posible que otros territorios dispongan de ordenanzas municipales en consonancia con los propósitos educativos del programa alternativo, y se puede contactar con los servicios de prevención de estos territorios para solicitar las ordenanzas municipales y tenerlas como modelo. La revisión de las ordenanzas municipales se tiene que centrar especialmente en aquellos títulos y artículos referidos a la regulación del uso de sustancias en la vía y los espacios públicos, a la tipificación de este tipo de comportamientos, al tipo de sanción (leve, grave o muy grave), al proceso sancionador que se aplica y a si se ofrece la posibilidad de conmutar la sanción económica con prestaciones sociales o educativas.

Aplicar las medidas reguladoras. En los municipios en los que existe un programa alternativo, las denuncias y las sanciones por el incumplimiento de la normativa adquieren mayor sentido. Se cumple un mandato legal (disposición adicional quinta Ley Orgánica 4/2015) y la persona menor de edad tiene la posibilidad de sustituir la multa por una actividad reeducativa o un tratamiento de rehabilitación. Esto favorece que los jóvenes concretos se planteen las consecuencias legales que les ha ocasionado la situación relacionada con el consumo de drogas y se abran procesos de reflexión orientados a asumir responsabilidades. Desde esta perspectiva, es recomendable que si en un municipio se aplica un programa alternativo, también se aplique la normativa. Si la población percibe que una regulación no se aplica, es muy fácil que se extienda la idea entre el colectivo joven de que el consumo público de sustancias en el territorio no se sanciona, lo que ocasionará un incremento de la percepción sobre la tolerancia social hacia el consumo. Los cuerpos de seguridad que operan en un territorio deberían denunciar a menores que cometen estas infracciones sabiendo que en dicho territorio la persona tiene la posibilidad de acogerse a una medida alternativa. Las medidas reguladoras son útiles en la medida en que se aplican sistemáticamente, siempre que no se vulneren las condiciones que las regulan.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Vacío normativo. Aún no se ha aprobado ninguna norma reglamentaria que regule los términos y las condiciones de la suspensión de las sanciones prevista en el segundo párrafo de la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2015, por lo que las dudas de interpretación y aplicación de la ley no están resueltas reglamentariamente. Si bien es cierto que este vacío normativo puede ser un motivo para postergar la puesta en marcha de un programa alternativo, también puede ser una oportunidad para aplicar intervenciones educativas con menores.

Inseguridad jurídica. La Ley Orgánica 4/2015 sufrió un largo proceso de tramitación parlamentaria antes de su aprobación, y después también ha recibido proposiciones de ley solicitando su derogación, además de haber obtenido bastante rechazo social y haber recibido innumerables críticas. Esta puede ser una de las razones por la que, tres años después de su aprobación, aún no se hayan detallado reglamentariamente las condiciones relativas a condiciones concretas. Esta situación de inseguridad jurídica puede ocasionar que se enlentezcan todos los procesos para activar un programa alternativo a la sanción administrativa dirigida a menores. Sin embargo, también puede ser una oportunidad para definir unas condiciones para motivar la remisión parcial de la sanción, siempre que no se contravenga lo establecido. No obstante, el Real Decreto 1079/1993, de 2 de julio, por el que se regula la remisión de las sanciones administrativas en materia de drogas, sigue vigente, sin perjuicio de la derogación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, pues será de aplicación a la Ley Orgánica 4/2015, en tanto en cuanto no se oponga a la misma. Hay que tener en cuenta los posibles cambios normativos que puedan derivarse de la Proposición de Ley Orgánica, de 8 de marzo de 2018, sobre protección de la seguridad ciudadana y derogación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

En resumen:

Para apoyarse en el marco normativo conviene:

- Recibir asesoramiento jurídico.
- Tener un marco normativo coherente.
- Aplicar las medidas reguladoras de un territorio.

7 DEFINIR LOS OBJETIVOS Y LA POBLACIÓN DESTINATARIA

Conocer los objetivos y la población diana son dos elementos necesarios para planificar cualquier programa de prevención del consumo de drogas.

Los objetivos nos ayudan a anticipar lo que esperamos que pase en una situación futura. Como mínimo, conviene definir un objetivo general y algunos específicos. El objetivo general de un programa alternativo sería el resultado que se quiere conseguir en la población diana para reducir el problema asociado al uso de drogas. El objetivo general debería informar sobre el cambio conductual que se quiere conseguir en la población diana. En función del programa, los cambios se pueden proponer a diferentes niveles. Por ejemplo, algunas formulaciones del objetivo general de un programa alternativo podrían ser:

“Conseguir que las personas menores de edad que han cometido una infracción por consumo o tenencia de drogas prevista en la ley,..

cambien la relación que han establecido con el uso de drogas.”
abandonen el consumo de drogas.”
reduzcan los riesgos asociados al consumo de drogas.”

...

En la formulación del objetivo general habría que incluir la variabilidad de perfiles de menores que pueden participar en estos programas, así como informar sobre la posición que adopta el municipio para afrontar las situaciones de consumo o la tenencia ilícita de drogas por parte de menores infractores.

El objetivo específico es una propuesta de cambio en los determinantes psicosociales o del entorno que contribuye significativamente a lograr el objetivo general. Estos objetivos corresponderían a los elementos que posteriormente se trabajan con las propuestas de intervención del programa. A modo de ejemplo, formulamos algunos objetivos específicos relacionados con el objetivo general antes formulado, para mostrar la relación y la coherencia que se tiene que establecer entre ellos:

“Mejorar las actitudes favorables al no consumo / a la reducción de riesgos asociados al consumo” (dirigidos a menores).

“Mejorar las habilidades personales para manejar situaciones personales y sociales relacionadas con el consumo de drogas” (dirigidos a menores).

“Derivar a recursos especializados a menores en situaciones de especial vulnerabilidad” (un objetivo relacionado con la detección precoz).

“Mejorar las habilidades parentales para fortalecer los vínculos positivos con sus menores” (si el programa prevé intervenciones familiares).

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

“Mejorar las capacidades comunitarias para reducir el consumo de drogas en los espacios públicos” (si el programa prevé intervenciones comunitarias).

Los objetivos tienen que ser, sobre todo, realistas, estar en consonancia con lo que un municipio puede conseguir y ser coherentes con los planes sobre drogas del municipio u otros procesos de planificación de salud. Una manera de favorecer este sentido de realidad es anticipar la manera de evaluar los objetivos cuando se formulan. La formulación debería ser breve, clara, concisa y medible.

La población diana que participa en estos programas es el colectivo de menores que ha cometido una infracción administrativa. No obstante, por tratarse de menores, también es muy recomendable proponer una intervención con la familia, ya que proporciona la posibilidad de trabajar con un entorno de socialización primaria que, probablemente, facilitará el éxito de la intervención que se realice.

Las características principales que se van a tener en cuenta para definir la población diana que participa en los programas alternativos son la franja de edad, la ubicación geográfica y la reincidencia.

Con respecto a la edad, es conveniente señalar el artículo 30.2 de la Ley Orgánica 4/2015, que establece que “Estarán exentos de responsabilidad por las infracciones cometidas los menores de catorce años. En caso de que la infracción sea cometida por un menor de catorce años, la autoridad competente lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal para que inicie, en su caso, las actuaciones oportunas”. Luego bien, la disposición adicional quinta de la mencionada Ley señala que su aplicación será de forma exclusiva a menores de edad. Por lo tanto, la franja de aplicabilidad de la medida alternativa sería de los 14 a los 17 años.

En referencia a menores con discapacidad intelectual, se aplicaría también lo referido en el inciso segundo del artículo 30 de la Ley Orgánica 4/2015, pues la autoridad competente deberá ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal. Además, habrá que tener en cuenta la Instrucción n.º 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, Protocolo de actuación policial con menores (véase anexo 1, punto 4.a) y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 3 (véase anexo 1, punto 5).

Por lo que respecta a la ubicación geográfica, atendiendo al criterio de proximidad, la mejor opción es atender a cada menor en su municipio de residencia, con independencia de donde se le haya impuesto la denuncia. Esto obliga a establecer circuitos administrativos supramunicipales que tengan en cuenta, por ejemplo, municipios colindantes que pueden recibir una afluencia de jóvenes motivados por su oferta de ocio. También existe la posibilidad de ofrecer el programa a menores que se han denunciado en el municipio (con independencia del lugar de residencia). Estas decisiones se tienen que tomar teniendo en cuenta los recursos del municipio, así como los mecanismos de coordinación que puede establecer con los municipios cercanos.

La Ley Orgánica 4/2015 no establece ninguna regulación específica con respecto a la reincidencia de menores, por tanto, la medida alternativa puede aplicarse aun siendo reincidentes. Desde un objetivo saludable, educativo y madurativo, es recomendable que la repetición de la infracción no sea, en sí misma, un criterio de exclusión de programa, ya que cada menor reincidente probablemente acumula más factores de riesgo y puede encontrarse en una situación de mayor

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

vulnerabilidad. Esta etapa evolutiva se caracteriza por la vivencia de cambios constantes y significativos que ocurren en periodos cortos de tiempo, por lo que las circunstancias personales y sociales pueden haber cambiado. En estos casos, puede ser muy pertinente repetir la medida alternativa, así como coordinarse con otros servicios especializados y comunitarios que puedan atender las necesidades de estas personas menores de edad.

Teniendo en cuenta el objetivo saludable y educativo de la medida, el programa también puede hacerse extensivo a menores que ya hayan pagado la multa, porque la intervención educativa puede darles una oportunidad de replantearse la relación que han establecido con las drogas con una ayuda y un acompañamiento profesional.

Claves de éxito

Objetivos realistas y alcanzables. En el momento de definir los objetivos del programa, es importante ajustarse a los recursos y a la realidad de cada territorio. En ocasiones, la buena voluntad impide planificar un programa que se ajuste a los recursos de tiempo, materiales, técnicos y económicos que requiere. Es más conveniente empezar con unos objetivos más ajustados pero alcanzables que con unos objetivos excesivamente ambiciosos e inabarcables. Así mismo, es recomendable hacer una estimación de la población que se puede atender mensualmente, para ajustar todos los componentes del programa.

Criterios de inclusión o exclusión. Una vez que se tengan definidas las características de la población, puede ser interesante definir una lista con los criterios de inclusión o exclusión en el programa. Esta lista será especialmente útil para facilitar la tarea del colectivo de agentes encargado de la captación de jóvenes. Sobre todo, teniendo en cuenta que, habitualmente, la difusión del programa la realizarán profesionales diferentes a los que apliquen la medida alternativa. No obstante, se recomienda que cada profesional de referencia que conoce a la población destinataria tenga cierto margen de flexibilidad para adaptarse a sus necesidades.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Falta de objetivos compartidos. Tanto en la elaboración como en la aplicación del programa intervendrán personas de diferentes ámbitos. Esto es enriquecedor, pero también puede hacer más complicado consensuar unos objetivos compartidos. No obstante, sería recomendable tener en cuenta los objetivos que benefician a cada menor, así como las ventajas que obtiene cada parte interesada en el programa.

Inaccesibilidad de la población. El idioma, los valores culturales, los factores educativos, socioeconómicos, etc., pueden constituir resistencias para acceder fácilmente a la población de menores. En un primer momento, es importante tener en cuenta estas características para poder ajustar la difusión y la captación del programa. Después, será muy relevante considerarlas en el momento de aplicar la intervención. Tanto para que esta se adapte a las necesidades de cada menor como para reducir posibles barreras idiomáticas, comunicativas

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

o cognitivas que impidan un buen aprovechamiento de las sesiones. En la planificación del programa sería recomendable considerar los recursos más adecuados para facilitar el acceso y la participación de la población (p. ej., mediadores culturales, canales interpersonales de difusión, ubicación de las medidas alternativas en escenarios adecuados, etc.).

Escasa cobertura de la población. Los programas alternativos habitualmente se enmarcan dentro de las estrategias de prevención selectiva e indicada, por lo que la población que acostumbra a participar en ellos es inferior a la de los programas universales. En ocasiones, el hecho de que se trabaje con una pequeña muestra de población puede ser un inconveniente para invertir una serie de esfuerzos iniciales en la planificación de este tipo de programas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que una de las características que hacen que la prevención sea eficaz es que se aplique con la intensidad ajustada al grado de riesgo de la población, suficiente como para desarrollar cambios de conducta: a más factores de riesgo, más intensidad del programa.

En resumen:

En los objetivos y la población diana conviene:

- Definir unos objetivos realistas y alcanzables.
- Formular unos objetivos en términos de cambios a lograr en la población diana.
- Considerar los diferentes perfiles de menores.
- Determinar unos criterios de inclusión o exclusión de la población (p. ej., ubicación geográfica, reincidencia, etc.).

ESCOGER EL ESCENARIO Y EL PERFIL PROFESIONAL

El escenario de actuación y el perfil profesional de la persona que aplica el programa son dos elementos importantes para facilitar la captación e incrementar la adherencia al mismo. La Ley Orgánica 4/2015 no especifica el tipo de servicio que debería llevar a cabo estas intervenciones. En la actualidad, los municipios en los que se aplica este tipo de programas realizan las intervenciones en centros de tratamiento, servicios de prevención municipales o espacios comunitarios (entidades sociales, centros educativos, etc.).

En cuanto al escenario de intervención, sería conveniente tener en cuenta la proximidad, accesibilidad y disponibilidad del recurso (días y horarios), para que la persona pueda acogerse tan pronto como lo permitiera el procedimiento sancionador. Además, el escenario no debería ofrecer barreras sociales (p. ej., acogedor, cercano y amable con cada menor).

Por otro lado, los objetivos del programa también determinarán la ubicación del escenario de la intervención. Si la medida alternativa se plantea como un programa libre de drogas, probablemente un espacio asistencial será el más adecuado. En cambio, un servicio de prevención u otro espacio municipal puede ser más apropiado si la medida se plantea como una intervención educativa.

El Real Decreto 1079/1993 no establece ninguna limitación en referencia a los perfiles profesionales que pueden llevar a cabo estas medidas. No obstante, cada profesional responsable de aplicar la medida alternativa debería garantizar que dispone de formación y experiencia adecuadas para trabajar con menores y familias en el ámbito de las drogas. Esto quiere decir que debería tener competencias para valorar la situación de cada menor, así como para aplicar la intervención más ajustada a cada caso. Según las características del caso, puede ser conveniente que las intervenciones con familias y con menores sean aplicadas por personas distintas, siempre y cuando se garantice una adecuada coordinación entre ellas. El equipo profesional de referencia debería pertenecer o estar adscrito a los servicios públicos municipales, autonómicos u otros servicios autorizados con competencias en el ámbito de las adicciones.

Claves de éxito

Escoger un escenario adaptado a la población. Todos los elementos de un programa contribuyen a su calidad y eficacia. Es conveniente analizar la accesibilidad que ofrecen los diferentes escenarios donde se pueda realizar este tipo de medidas, para facilitar la accesibilidad y la adherencia de la población al programa. La ubicación de un servicio puede condicionar su acceso debido a las connotaciones sociales derivadas de su uso. Sería recomendable conocer los posibles obstáculos y mirar la manera de solventarlos. En el caso de que la ubicación sea un problema, cada profesional podría desplazarse a un lugar adecuado para la población (p. ej., al centro educativo, al centro juvenil, etc.)

Profesionales con formación y experiencia en el trabajo con menores. Con independencia del tipo de medida que se planifique, ya sea de tipo preventivo o asistencial, la formación o experiencia en el trabajo con menores debería ser un requisito indispensable para desarrollar una medida alternativa adecuada. La población joven requiere una atención diferenciada de la población adulta en cuanto al lenguaje, las capacidades cognitivas, las motivaciones e intenciones relacionadas con el consumo de drogas, las actitudes, el tipo de abordaje y las estrategias de intervención. Es importante tener en cuenta estas características en la planificación de un programa de medidas alternativas.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Falta de recursos técnicos. Los recursos técnicos se pueden afrontar analizando el tipo de necesidad que hay que cubrir. La medida alternativa se puede asumir desde los equipos municipales de prevención y asistenciales relacionados con las adicciones, se puede externalizar incorporando a profesionales con experiencia adscritos a la administración de cada territorio, se puede asumir de manera complementaria, desde otros dispositivos comunitarios, etc. En cada territorio conviene valorar el recurso técnico que puede ser más apropiado y abastecerlo para que pueda cubrir las necesidades del programa (p. ej., incorporar profesionales, invertir en formación, reorganizar las tareas de un equipo profesional, etc.).

Falta de escenarios adecuados. Inicialmente, puede ocurrir que un espacio no se considere adecuado. Sin embargo, la percepción social de un servicio puede cambiar mediante estrategias adecuadas de difusión, dirigidas a la población destinataria, que ayuden a desmitificar creencias erróneas y a clarificar información. Otra posibilidad es que la ubicación de la medida alternativa también puede ser variable, de manera que cada profesional se desplace al centro educativo, a un espacio de servicios sociales o a otro escenario adaptado a las necesidades de cada situación.

En resumen:

Para escoger el escenario y el perfil profesional conviene:

- Aplicar la medida alternativa en un escenario adaptado a la población.
- Contar con profesionales con formación y experiencia de trabajo con menores.

9 EVALUAR EL PROGRAMA Y HACER UN SEGUIMIENTO

Los requisitos administrativos asociados al procedimiento sancionador marcarán el momento en que termina la medida alternativa. Al finalizar la medida alternativa, si esta se ha realizado satisfactoriamente, se debería emitir un informe favorable a la suspensión definitiva de la sanción. No obstante, la intervención se podría ampliar en los casos en los que se considere beneficioso para cada menor, con independencia de que la medida alternativa haya concluido.

Por otro lado, puede ser apropiado planificar un seguimiento posterior de cada menor una vez ha acabado el programa, con el objetivo de continuar el trabajo preventivo, ampliar sus efectos y acompañar cada menor en diferentes situaciones de su vida diaria. Este seguimiento se puede plantear a corto, medio y largo plazo, y convendría que fuera voluntario (tanto por parte de cada menor como de sus familiares). Es decir, cuando un menor o una menor ha concluido la medida alternativa, se le puede plantear la posibilidad de realizar este seguimiento y, entonces, llevarlo a cabo solo en los casos en que se acepte. También, es recomendable dejar la posibilidad abierta para que cada menor o sus familiares puedan contactar de nuevo si lo necesitan.

El seguimiento se puede hacer inicialmente con una llamada telefónica al menor o la menor para explorar su situación actual social, familiar, educativa, etc., y su bienestar. En el caso en que se estime conveniente por las dos partes, se puede proponer una sesión presencial para tratar estas cuestiones con más detalle, ofrecer pautas y dar orientaciones. A partir de esta sesión, se podría determinar si se continúa el proceso con alguna sesión complementaria o se cierra con este seguimiento.

La planificación de la evaluación es un paso necesario en el diseño de un programa alternativo. La evaluación implica realizar un proceso sistemático de recopilación, procesamiento y análisis de la información. Por esta razón, antes de aplicar el programa es importante conocer los indicadores, las herramientas y el procedimiento de evaluación que se va a utilizar para medir el logro de los objetivos y el desarrollo del programa. La mayor parte de los indicadores relacionados con la calidad y la eficacia del programa se recogerán durante el desarrollo de la medida alternativa, por lo que tanto las herramientas como el procedimiento deberán estar preparados para este momento. Como en el programa intervendrán diversos servicios, será conveniente coordinar adecuadamente a los equipos profesionales para que recopilen la información adecuadamente.

Como mínimo, se puede hacer una evaluación de proceso. En este caso, se trata de analizar la calidad del programa, es decir, la manera como se ha desarrollado y la valoración de las personas participantes. Por ejemplo, si el programa se ha aplicado de acuerdo con la planificación y si la población está satisfecha. Los indicadores habituales que se tienen en cuenta en la evaluación del proceso son la cobertura, la fidelidad y la satisfacción con el programa, y se pueden recoger mediante la siguiente información:

- Número de menores que se acogen a la medida.
- Perfil de menores que participan en el programa.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR PROGRAMAS ALTERNATIVOS

- Número menores que resuelven la medida con un informe favorable.
- Número de familiares (padre, madre, hermanos, etc.) u otras personas de apoyo.
- Intensidad del cumplimiento de la medida (asistencia, compromisos, etc.).

La información sobre cada menor que se acoge a la medida se debería valorar con relación al número de sanciones administrativas por consumo o tenencia ilícita de drogas impuestas a menores. En este caso, la información se deberá recopilar a través de los registros que tengan los cuerpos y fuerzas de seguridad que actúen en un territorio.

La fidelidad en la aplicación del programa se podría conocer mediante el registro de actividades que haga el equipo profesional que aplica la medida alternativa. Alguno de los indicadores relevantes que se podrían recoger serían:

- Acciones realizadas (p. ej., sesiones de acogida, sesiones educativas, tipo de sesiones educativas aplicadas, acciones de coordinación, seguimiento, derivaciones realizadas, etc.).
- Duración de la medida alternativa.
- Tiempo transcurrido entre los diferentes momentos del circuito administrativo (desde la denuncia hasta el inicio de la medida alternativa, etc.).

La satisfacción con el programa se podría conocer mediante entrevistas y/o registros de valoración del programa por parte de cada menor, familiares o profesionales implicados.

En la evaluación de los resultados se trata de conocer el grado de consecución de los objetivos generales y específicos. Es decir, analizar los cambios que se han propuesto alcanzar en el objetivo general (p. ej., cambiar la relación con el uso de drogas, abandonar el consumo, reducir los riesgos...) o en los objetivos específicos, esto es, cambios en los determinantes psicosociales (actitudes, creencias, habilidades, etc.), en los factores de riesgo o de protección familiar (p. ej., habilidades parentales) o comunitarios (p. ej., normas y empoderamiento comunitario).

Claves de éxito

Sistematizar la evaluación. En la planificación de un programa, además de los indicadores se tienen que determinar los instrumentos y el procedimiento para recopilar la información, el momento en que se realizará y las personas que se encargarán. Seguir los siguientes pasos pueden ayudar a sistematizar la descripción de la evaluación: 1) empezar por la planificación del proceso y, a continuación, seguir con la planificación de resultados; 2) seleccionar los indicadores; 3) diseñar los instrumentos para recoger la información; 4) determinar cuándo realizar la recogida de información, quién y cómo, y 5) definir unos requisitos mínimos para interpretar los resultados.

Seleccionar indicadores adecuados. Los indicadores de evaluación informan sobre los resultados de la aplicación y del éxito del programa. Cuando se selecciona un indicador de evaluación también se tiene que planificar la manera de conseguir y utilizar esa información (fuentes, instrumentos, procedimiento, plazos y análisis). Los indicadores serán adecuados si están al alcance del equipo profesional que lidera la evaluación del programa.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Desinterés. Es posible que no todas las personas implicadas en el programa compartan el mismo interés en su evaluación. Esto puede ocasionar que algunas encuentren que este tipo de tareas no les corresponde o no forman parte de su actividad diaria. La evaluación requiere una serie de tareas complementarias que, si no se planifican desde el principio, suelen olvidarse cuando se implementa el programa. Planificar la evaluación desde el principio permitirá que las tareas necesarias para evaluar se integren como una parte más del programa y, además, propiciará la coordinación para compartir resultados relacionados con este proceso.

Creencias erróneas. En ocasiones, los equipos profesionales no evalúan porque creen que evaluar es una tarea que no está a su alcance. Sin embargo, es lo que acostumbran a hacer cuando elaboran las memorias de los programas. Por ejemplo, en el momento de definir y recoger indicadores de proceso como la calidad, la satisfacción o la cobertura que se ha alcanzado con la intervención.

En resumen:

Para evaluar y hacer el seguimiento del programa, es recomendable:

- Sistematizar la evaluación.
- Evaluar el proceso mediante la cobertura, la fidelidad y la satisfacción con el programa.
- Seleccionar indicadores adecuados y fáciles de conseguir.
- Coordinar la evaluación entre las diferentes personas implicadas.
- Planificar un seguimiento con cada menor una vez han acabado el programa.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

Las orientaciones para diseñar el circuito administrativo de los programas alternativos se han realizado considerando el proceso a seguir desde que se denuncia a cada menor hasta que se resuelve el expediente sancionador. Este proceso administrativo se puede dividir en tres momentos clave: 1) la denuncia, 2) la sanción y 3) la aplicación de la medida alternativa. En cada momento conviene explicar las circunstancias en las que se desarrolla esa parte del proceso en un municipio, ya que pueden variar de un territorio a otro. Después de describir esta información, el siguiente paso sería dibujar un algoritmo del circuito administrativo con las acciones y relaciones que se establecen entre las partes implicadas. A modo de ejemplo, en la siguiente página, ofrecemos un prototipo de circuito para que cada territorio pueda adaptarlo a su realidad.

Las características que conviene definir en cada momento del circuito son las siguientes:

- Servicios.
- Profesionales.
- Funciones.
- Coordinación.
- Documentación.
- Marco temporal.

A continuación, se ofrecen orientaciones que pueden utilizarse para definir estas características en cada uno de los momentos del circuito administrativo.

La normativa aplicable que ampara los *programas alternativos a la suspensión de sanciones impuestas a menores de edad por infracciones en materia de consumo o tenencia ilícita de drogas* ha servido para redactar las orientaciones del diseño del circuito administrativo. No obstante, cuando en un municipio se concrete esta parte del programa, sería recomendable que solicitara el asesoramiento jurídico pertinente para definir las características del circuito y adaptarlas a su realidad territorial.

10 CARACTERÍSTICAS DEL MOMENTO DE LA DENUNCIA

La denuncia cuando se ha cometido una infracción administrativa es el punto de partida del protocolo. Este momento es especialmente delicado tanto para la persona afectada como para su familia, porque se comunica en el acto y se pone en evidencia una situación de consumo que, en ocasiones, es desconocida por parte de la familia y, además, conlleva unas consecuencias económicas subsidiarias que, habitualmente, asumen las familias. Por eso, cuando se interpone la denuncia es especialmente importante comunicar la situación de una manera clara y serena.

Características

1. **Servicios.** La organización institucional y las competencias de cada comunidad autónoma determinan los organismos responsables de tramitar la denuncia. Se pueden encargar los ayuntamientos, la Delegación del Gobierno mediante las subdelegaciones provinciales o los departamentos de interior, entre otros.
2. **Profesionales.** Las policías que actúan en los diferentes territorios denuncian al menor o la menor. En el caso de que en un territorio actúe más de un cuerpo de seguridad, sería conveniente establecer unas bases de actuación similares y que sean coherentes con estos programas.
3. **Funciones.** La intervención policial está definida mediante procedimientos normativos propios de cada cuerpo de seguridad. Habitualmente, cuando se detecta un consumo o una tenencia ilícita de drogas por parte de menores, la policía procede a la identificación, decomisa la sustancia, impone una denuncia y pesa y envía al laboratorio la sustancia decomisada para su análisis. Este resultado se tiene en cuenta en la sanción (consúltese el siguiente apartado relativo a la sanción).

De acuerdo con la Instrucción n.º 1/2017 de la Secretaría de Estado de Seguridad, Protocolo de actuación policial con menores (véase anexo 1, punto 4.b), cuando la policía denuncia a un menor o a una menor, comunica los hechos a la familia. En este momento, la policía puede explicar la posibilidad de sustituir la sanción económica por una medida alternativa. Si se hace, las siguientes recomendaciones pueden servir para orientar cómo transmitir esta información:

- **Información:** Es recomendable explicar la situación desde un punto de vista legal. Sobre todo, resaltando que la ley permite acogerse a una medida como alternativa a la sanción. y destacando este hecho como una oportunidad educativa que se puede aprovechar para reflexionar sobre las consecuencias del uso que actualmente está haciendo de las drogas. Es recomendable evitar hablar de problemas relacionados con las drogas o criminalizar la situación.
- **Actitud y lenguaje:** Conviene utilizar un lenguaje claro, conciso, adaptado a cada joven, a su familia y a sus capacidades cognitivas y su diversidad cultural. El tono tiene que ser calmado,

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

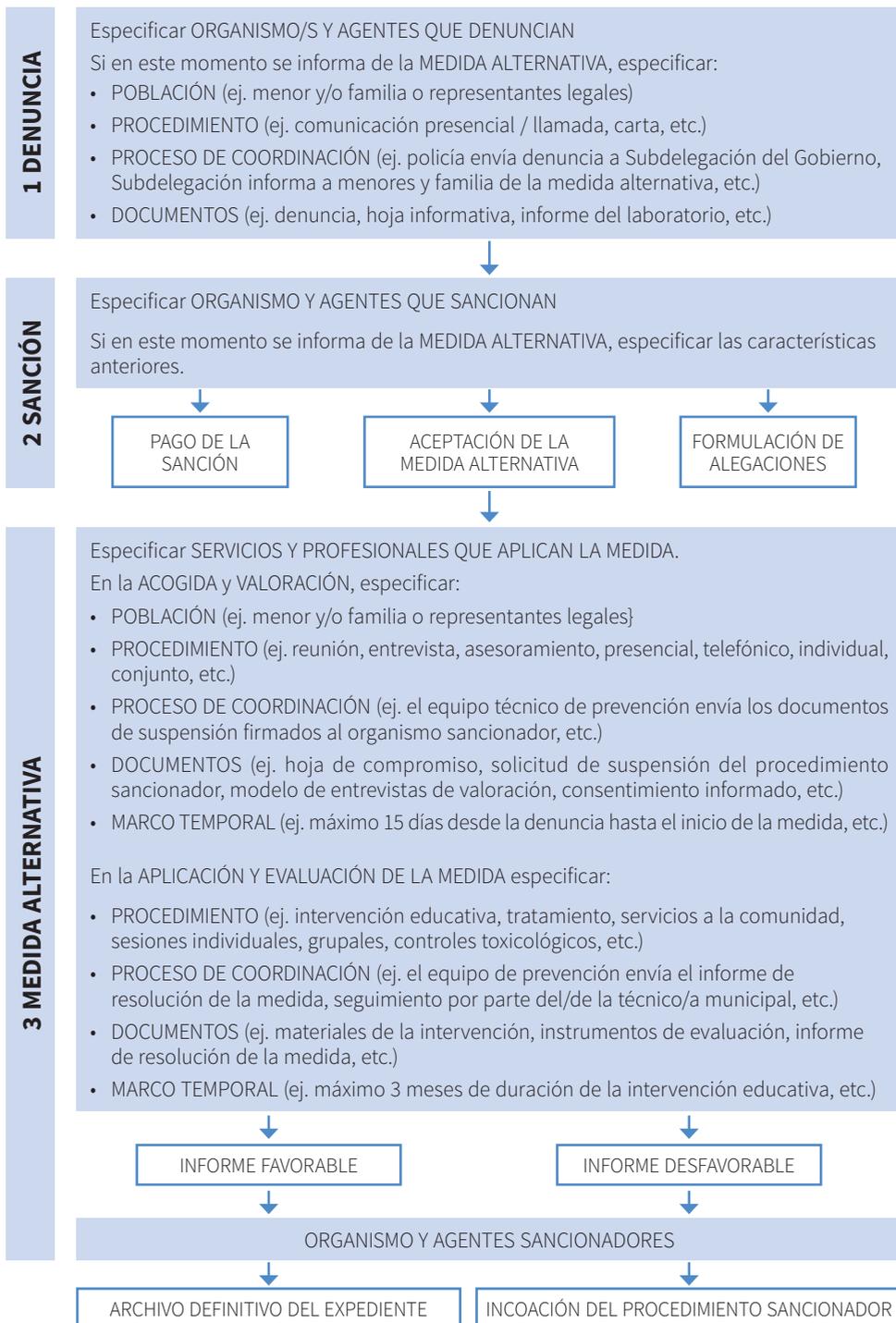
respetuoso, comprensible y no alarmista. Incluso si hay momentos hostiles, mantener la calma y tener autocontrol ayudarán a reducirlos. El lenguaje no verbal también puede transmitir comprensión o desinterés. Para mostrar proximidad y confianza (tanto con el menor o la menor como con su familia), conviene mantener el contacto visual, mostrar atención, escuchar y centrarse solo en este momento, sin realizar otra actividad. También, conviene asegurarse de que la información se ha entendido resumiendo la información y preguntando si necesitan alguna aclaración o información extra. Cuando se hable con la familia, no es apropiado cuestionar su papel educativo, y es importante evitar comentarios o actitudes que les haga sentir culpables.

- **Soporte:** La información de la medida alternativa también debería entregarse por escrito. El contenido básico que se debería facilitar es: la descripción de la infracción amparada en la Ley 4/2015; 2) una breve descripción del programa, sus beneficios y el procedimiento de suspensión de la sanción, y 3) las instrucciones para adherirse a la medida (datos de contacto, plazo de tiempo para solicitarla, etc.). Esta información se puede facilitar en el mismo documento de la denuncia o en una hoja informativa aparte, que debe entregarse junto con la denuncia. Probablemente, la información en la hoja de la denuncia será más escueta, mientras que si la comunicación se hace en una hoja informativa, se puede añadir la información básica de la medida, pero al ser un documento aparte, se puede perder la información. Otra posibilidad es que el programa alternativo se publicite en una Web, por ejemplo, en la Web municipal, si se utiliza como un medio de difusión de los programas de salud y de los trámites municipales. Esta información daría visibilidad al programa y serviría de apoyo a la información escrita.
- 4. **Coordinación.** La coordinación que se establece en este momento es fundamentalmente entre los cuerpos y fuerzas de seguridad que imponen la denuncia y los organismos o servicios encargados de iniciar el procedimiento sancionador. La coordinación se realiza también con el laboratorio que analiza y emite un informe de la sustancia decomisada.
- 5. **Documentos.** Denuncia, informe del laboratorio y hoja informativa (véase modelo en el anexo 2).
- 6. **Marco temporal.** Inmediato. La comunicación de la denuncia a las personas implicadas se hace en el mismo momento en que ocurre.

Claves de éxito

Establecer procedimientos coherentes entre cuerpos y fuerzas de seguridad. En un mismo territorio puede denunciar más de un cuerpo de seguridad. Si este es el caso, el equipo que planifica el programa alternativo debería desarrollar un trabajo previo y conjunto con las policías implicadas para conocer los procedimientos y los documentos que utilizan y para consensuar unas bases de actuación conjuntas. Desde un principio de equidad, cualquier menor residente de un municipio debería disponer de información y procedimientos similares, con independencia de quien le denuncie. Así mismo, todos los efectivos que actúan en un territorio necesitan saber de la existencia del programa, la manera de proceder y la difusión que pueden hacer entre la población joven sancionada y sus familiares. El trabajo con los cuerpos y fuerzas de seguridad es una tarea importante dentro del proceso de planificación del programa alternativo.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO



ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

Agilizar la coordinación. La coordinación entre los organismos que denuncian y los que sancionan es un elemento clave para garantizar que cuando la persona recibe la sanción aún dispone de tiempo para acogerse a la medida alternativa. La persona que lidera la planificación del programa alternativo puede ejercer un papel de mediador, escuchando a las diferentes partes, para identificar los obstáculos que enlentecen estos procesos y proponer maneras de superarlos. El objetivo es que la población joven comprendida en la franja de edad de entre 14 y 17 años pueda adherirse con facilidad.

Comunicar la medida alternativa de manera eficaz. El momento de comunicar la medida alternativa es clave para conseguir la adhesión al programa. Es relevante transmitir esta información cuando la persona está siendo denunciada, porque en ese momento le interesa saber cómo resarcir la situación. Por este motivo, es conveniente desarrollar un trabajo previo con los cuerpos de seguridad para mostrarles la relevancia que tiene su actuación en el programa de medidas alternativas e incluso, si lo necesitan, capacitarles para transmitir la información de una manera eficaz. El objetivo de esta información es que el menor o la menor y su familia tengan claro el proceso a seguir al solicitar la medida alternativa.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Reticencias a denunciar. En algunas ocasiones, los cuerpos de seguridad que actúan en municipios pequeños pueden tener trabas para denunciar a menores, porque todo el vecindario se conoce. Probablemente, si estas policías han participado en el proceso de planificación del programa alternativo, habrán podido observar que la denuncia es un requisito para acceder al programa. Desde este punto de vista, la denuncia propicia que el joven o la joven aproveche una oportunidad para reflexionar sobre las consecuencias que ha tenido su consumo de drogas acompañados por profesionales, con objetivos educativos y de salud. Las reticencias a denunciar se pueden superar si se consigue modificar esta perspectiva y se asume la denuncia como una oportunidad para que los jóvenes inicien un proceso de cambio.

Falta de influencia. La organización administrativa de un territorio, sus dimensiones o la falta de un trabajo conjunto previo pueden determinar la capacidad de influencia que tienen los equipos profesionales con los cuerpos y fuerzas de seguridad. La implicación de las policías en la planificación de este tipo de programas es básica. Así que, si previamente no se ha trabajado conjuntamente para otros asuntos relacionados con la salud, la educación, etc., esta ocasión puede ser una buena oportunidad para hacerlo. El equipo que lidera la planificación del programa alternativo tiene que valorar qué personas pueden tener más capacidad de influencia para que puedan llevar a cabo un trabajo conjunto con los cuerpos y fuerzas de seguridad.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

En resumen:

Las características que convendría considerar para planificar el momento de la denuncia son:

- Establecer unos procedimientos de actuación coherentes entre los cuerpos de seguridad que actúan en un territorio.
- Agilizar la coordinación entre organismos implicados.
- Comunicar la medida alternativa de manera eficaz a menores y a sus representantes legales.

11 CARACTERÍSTICAS DEL MOMENTO DE LA SANCIÓN

Este es el momento que sigue a la denuncia y es cuando se comunica oficialmente la sanción administrativa. Cuando la persona recibe la sanción, nos encontramos ante tres escenarios:

Pago de la multa, finalizando de esta forma el procedimiento sancionador.

Formulación de alegaciones, continuando el procedimiento sancionador.

Solicitar la medida alternativa, lo que suspende el procedimiento sancionador hasta que se lleve a cabo y se resuelva la medida. En el caso de que el informe sea favorable, se cierra el expediente sancionador. Si el informe es desfavorable, se reanuda el procedimiento sancionador.

La Ley 4/2015 prevé un procedimiento abreviado para pagar la multa: “una vez notificado el acuerdo de incoación del procedimiento para la sanción de infracciones graves o leves, el interesado dispondrá de un plazo de quince días para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y aportar las pruebas que estime oportunas”, “una vez realizado el pago voluntario de la multa dentro de los quince días contados desde el día siguiente al de su notificación, se tendrá por concluido el procedimiento sancionador, con las consecuencias: a) la reducción del 50% del importe de la sanción de multa, b) la renuncia a formular alegaciones y c) la terminación del procedimiento sancionador” (art. 54.3).

Características

1. **Servicios.** La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana establece los siguientes órganos competentes para sancionar infracciones graves (art. 32), como es el caso del consumo o tenencia ilícita de drogas tóxicas:

“1. Son órganos competentes en el ámbito de la Administración General del Estado: [...] c) Los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla, para la sanción de las infracciones graves y leves.

2. Serán competentes para imponer las sanciones tipificadas en esta Ley las autoridades correspondientes de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana.

3. Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

En los términos del artículo 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley.”

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

Por tanto, los organismos sancionadores pueden ser la Delegación del Gobierno, mediante las subdelegaciones provinciales, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias en materia de seguridad ciudadana, y los Ayuntamientos. Sin embargo, la nueva fórmula utilizada en esta ley en cuanto a la atribución de competencias municipales delimita la capacidad sancionadora de los alcaldes cuando ocurren dos circunstancias: 1) que la infracción se cometa en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, y 2) que los municipios ostenten competencias sobre la materia de acuerdo con la legislación específica. A diferencia de la anterior (art. 29 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana), que atribuía competencias municipales atendiendo a la materia a sancionar y a la gravedad de la infracción.

La primera circunstancia no ocasiona problemas de interpretación, pero la segunda sí. Por tanto, para definir los organismos sancionadores implicados en el programa de medidas alternativas en un territorio, habrá que averiguar si el municipio ostenta las competencias sobre la materia y, en consecuencia, se tendrán que analizar en cada caso las normas sectoriales estatales, las autonómicas y las ordenanzas municipales. Para definir esta parte del programa, será necesario contar con el asesoramiento jurídico, tanto de los servicios municipales como de los organismos o las instituciones que trabajan con los gobiernos locales.

2. **Profesionales.** En esta parte del circuito intervienen profesionales de los organismos sancionadores que actúan en un territorio. Es decir, de la subdelegación provincial, departamentos o consejerías de interior y la concejalía de interior.
3. **Funciones.** La sanción se notifica a la persona afectada y a sus representantes legales mediante un documento oficial, habitualmente una carta.

La Ley Orgánica 4/2015 no exige ni tampoco regula que la sanción contemple el resultado toxicológico de la sustancia decomisada. No obstante, la cantidad de droga poseída ilegalmente constituye una prueba que se tiene en cuenta para delimitar si se trata de una sanción administrativa o de un delito contra la salud pública, tipificado en el Capítulo III del Código Penal (art. 368 CC). Si este fuera el caso, se aplicaría el Código Penal, cuyas consecuencias serían penales y no administrativas. Por tanto, en materia administrativa, no es obligatorio el análisis toxicológico. En materia penal, sí.

4. **Coordinación.** La coordinación que se establece en el momento de comunicar la sanción es fundamentalmente entre las cuerpos y fuerzas de seguridad, que son quienes imponen la denuncia y los organismos o servicios encargados de iniciar el procedimiento sancionador. La coordinación también se realiza con el laboratorio o similar que analiza y emite un informe de la sustancia decomisada.
5. **Documentos.** procedimiento sancionador (véase anexo 1, punto 6).
6. **Marco temporal.** La sanción se debería comunicar de manera inmediata a la persona denunciada, o en el menor tiempo posible. En la planificación de un programa de medidas alternativas es recomendable conocer los plazos y procedimientos que tienen los diferentes organismos sancionadores, porque esto determina el momento en que se inicia la medida alternativa y el tiempo de que se dispone para realizarla, teniendo en cuenta que la medida alternativa suspende los plazos del procedimiento sancionador. Esta información es clave para

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

tomar decisiones sobre el tiempo máximo que debería pasar desde que un menor o una menor es denunciado o denunciada hasta que inicia la medida alternativa, en el caso de que acepte acogerse a ella, y también el tiempo que tiene para realizarla. De la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2015 se desprende que el momento de solicitar y, posteriormente, realizar la medida alternativa es cuando la multa llega al menor o a la menor.

Claves de éxito

Conocer los procedimientos administrativos. Si la información sobre los procedimientos administrativos no se ha recogido inicialmente en el análisis de necesidades y viabilidad, es importante conocer esta información antes de definir el circuito administrativo. La información sobre los organismos y profesionales implicados en el proceso sancionador, los diferentes momentos del proceso, los plazos que manejan y la documentación que utilizan es muy valiosa para definir un circuito administrativo adecuado a cada territorio. Esta información será clave para definir este momento del circuito de una manera más realista.

Establecer contactos profesionales periódicos. Inicialmente, sería recomendable que los colectivos de profesionales implicados estableciesen contactos periódicos para resolver las dificultades que puedan entorpecer la activación del proceso. Para que un o una menor acabe realizando la medida alternativa tiene que: 1) conocer la posibilidad de acogerse a ella, 2) aceptarla, 3) tramitar el procedimiento para adherirse y 4) iniciar el programa. Parte de este proceso estará marcado por los plazos que estipule el procedimiento sancionador. Como se ha explicado, en cada uno de estos momentos intervienen diferentes agentes, métodos, documentos, etc., por lo que es muy importante articular todo este engranaje organizativo de una manera adecuada para que cada menor y su familia tenga las máximas facilidades para acceder al programa.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Incompatibilidad en los procedimientos. En ocasiones, la aplicación de los procedimientos sancionadores puede resultar contradictoria con la implementación del programa. Por ejemplo, en un municipio puede ocurrir que el procedimiento sancionador sea tan lento que impida el comienzo de la medida alternativa en los plazos establecidos. De ser así, se deberían identificar las dificultades y subsanar esta situación mediante acuerdos entre las diferentes partes. En función de donde se sitúen las dificultades, se puede llegar a soluciones provisionales o estables. En el ejemplo expuesto, se deberían identificar los motivos que ocasionan una demora en la comunicación de las sanciones a las personas infractoras y buscar soluciones sostenibles para reducir este período de una manera sostenible.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

En resumen:

Las características que convendría considerar para planificar el momento de la sanción son:

- Conocer el funcionamiento del proceso administrativo implicado en la sanción.
- Establecer contactos profesionales periódicos para solventar las dificultades que puedan enlentecer el proceso administrativo.

12 CARACTERÍSTICAS DEL MOMENTO DE LA MEDIDA ALTERNATIVA

En este apartado se describen las características administrativas relativas a la medida alternativa, ya que las orientaciones metodológicas y técnicas se describen en el apartado siguiente.

Los procedimientos administrativos referidos a la medida alternativa afectan a tres momentos: cuando se empieza, durante el transcurso y cuando se acaba. En las tres situaciones, cada profesional implicado, además de su aplicación técnica, va a tener unas funciones específicamente administrativas, que se describen a continuación.

Características

1. **Servicios.** Las orientaciones sobre los servicios y organismos encargados de llevar a cabo la medida alternativa constan en el punto 8.
2. **Profesionales.** Consúltese el punto anterior.
3. **Funciones.** Habitualmente, cada profesional que aplica el programa formaliza e informa del inicio, del seguimiento y emite un informe con la resolución de la medida.

El acuerdo de inicio se formaliza mediante un documento de adhesión al programa o compromiso que firman la persona responsable de aplicarlo, el menor o la menor y, en función del programa, también la familia. Este documento es muy importante porque materializa la aceptación de las condiciones de aplicación de la medida alternativa entre las partes. Las condiciones mínimas que deberían requerirse son:

- Aceptación y asistencia a todas las sesiones.
- Puntualidad.
- No asistir bajo los efectos de alguna sustancia.
- Cumplimiento de acuerdos para aplicar la medida alternativa (p. ej., hacer alguna tarea entre sesiones).

En este momento, el o la profesional también debería comunicar cuestiones relativas a la confidencialidad de la información. Esto es importante siempre, pero aún más en los programas que trabajen también con la familia (porque el menor o la menor puede tener suspicacias respecto a la información que se va a transmitir a su familia). Además, si se estima oportuno, se puede firmar un consentimiento informado antes de iniciar el programa.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

En paralelo, se debe elaborar un documento para informar al órgano sancionador de que el menor o la menor se ha adherido al programa, y en el que se solicita la suspensión temporal del procedimiento sancionador. El órgano sancionador puede hacer un seguimiento de cada menor mientras realiza la medida alternativa. En este caso, se deberá establecer un mecanismo de comunicación entre los equipos profesionales que aplican la medida alternativa y el órgano sancionador. Habitualmente, esta comunicación se concreta mediante la elaboración de informes de seguimiento. No obstante, conviene valorar la aportación de este seguimiento a la calidad de la intervención, puesto que la simplificación del proceso administrativo contribuye al éxito del programa. Es muy recomendable identificar las personas estrictamente relevantes que deberían actuar en cada parte del proceso y desestimar al resto.

Una vez finaliza la realización de la medida alternativa, el profesional o la profesional debe comunicarlo al órgano sancionador. Para ello, se utiliza un informe de resolución de la medida, donde deberían constar los datos del menor o la menor y de sus representantes legales, si es el caso, y la valoración del programa (favorable / satisfactoria o desfavorable / insatisfactoria). El mismo documento se puede utilizar para solicitar la suspensión definitiva o la continuación del procedimiento sancionador.

4. **Coordinación.** La coordinación que se establece en el momento de informar sobre la medida alternativa es entre profesionales de los centros de aplicación de la medida y los órganos sancionadores. Dependiendo de la organización del programa alternativo en cada municipio, pueden intervenir profesionales diferentes, que no aplican directamente la medida alternativa pero se ocupan de hacer un seguimiento de cada menor durante la aplicación de la medida, así como de coordinarse con profesionales de los órganos sancionadores. Por ejemplo, esta es una situación muy habitual que puede suceder cuando la medida alternativa se externaliza a una entidad experta en prevención y jóvenes. En este caso, la coordinación con los órganos sancionadores se hace en el ámbito municipal, es decir, la persona que aplica la medida se coordina con el servicio municipal que le ha contratado. Por otro lado, también es necesario establecer un proceso de coordinación entre los recursos asistenciales o comunitarios para derivar a menores cuando sea necesario.
5. **Documentos.** Se han elaborado unos modelos de documentos que se pueden utilizar en esta parte del programa. Documento de adhesión o compromiso (anexo 3), Documento de inicio y solicitud de suspensión de la medida alternativa (anexo 4) e Informe de resolución de la medida (anexo 5).

Los documentos de esta parte del proceso administrativo también estarán determinados por el número de agentes u organismos que intervengan en el proceso. Es decir, en el ejemplo comentado anteriormente seguramente se necesitarían dos documentos, uno entre quien aplique el programa y el técnico o la técnica municipal, y otro para comunicar el resultado al órgano sancionador.

Los documentos donde consten datos de carácter personal tienen que informar obligatoriamente sobre el tratamiento de estos datos, de acuerdo con la normativa vigente en materia de protección de datos.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO

6. **Marco temporal.** Este apartado tiene que definirse a partir de la información que aporten los órganos sancionadores. La medida alternativa se debe iniciar antes de que finalice el plazo legal para solicitar la suspensión temporal del procedimiento sancionador, y con el tiempo suficiente para realizar la medida y emitir un informe. Por ejemplo, probablemente, las ordenanzas municipales determinarán el tiempo máximo que un proceso sancionador puede estar abierto, si el ayuntamiento se encarga de este procedimiento.

Desde una perspectiva educativa, el tiempo transcurrido desde que una persona es denunciada hasta que inicia la medida alternativa debería ser el menor posible. Para generar un efecto de inmediatez, sería recomendable que entre la denuncia y una primera cita pasaran un máximo de 15 días. Este efecto sería muy beneficioso para la adhesión y el éxito del programa. Por este motivo, como la persona denunciada (y sus familiares) tienen que contactar con el servicio que lleva a cabo la medida, debería clarificarse el plazo de tiempo que la persona tiene para iniciar este contacto. De la misma manera, se podría establecer una coordinación para que el servicio que aplica la medida esté al corriente de las denuncias que se han llevado a cabo y pueda organizarse para atender a estas primeras visitas antes que se agote el plazo.

El artículo 40 de la Ley Orgánica 4/2015 establece que las sanciones impuestas por infracciones graves prescribirán a los dos años, computados desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución por la que se impone la sanción. Por tanto, la medida alternativa habría de aplicarse con inmediatez y en el menor tiempo posible.

Claves de éxito

Agilizar el inicio de la medida alternativa. La medida alternativa se debería iniciar en el menor tiempo posible tras la denuncia. Lo ideal sería que el proceso administrativo que hay entre la denuncia y el inicio de la medida alternativa pase desapercibido y que se facilite al máximo el inicio del programa. Es más fácil que una persona esté predispuesta a hacer un balance de los beneficios y los costes de adherirse al programa cuando las consecuencias de sus comportamientos han ocurrido recientemente que cuando se dilatan en el tiempo, por lo que es muy recomendable llegar a acuerdos con las partes implicadas en el proceso administrativo, aunque inicialmente estos acuerdos tengan que ser provisionales.

Claridad del proceso administrativo. Las personas implicadas en el circuito administrativo deben tener muy claro todo el procedimiento sancionador (documentos, plazos, agentes implicados, etc.). Esta es la manera de garantizar que todo el proceso tiene la capacidad de funcionar de manera eficaz. Los equipos profesionales implicados en los diferentes momentos administrativos deben estar informados de los trámites que han de realizar, tener la documentación preparada y saber a quién y cómo se tiene que transmitir esta documentación y la información.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Dificultad de coordinación. La descoordinación entre organismos y agentes puede ser uno de los obstáculos para que el circuito funcione correctamente. Esta puede ser una de las razones por las que un menor o una menor no llegue a tiempo para solicitar la medida. Si esto ocurre, es muy importante clarificar los motivos que están generando esta falta de coordinación y buscar soluciones realistas y sostenibles. La descoordinación puede ocurrir al inicio, pero debe resolverse y no puede durar mucho tiempo. En el momento de poner en marcha el circuito administrativo se puede llevar a cabo un simulacro de una hipotética situación para detectar si existen trabas que impidan un funcionamiento fluido.

Utilización de recursos “desacertados”. Los equipos profesionales que planifican el programa alternativo pueden juzgar que un servicio es inadecuado para ocuparse de la medida alternativa. Sin embargo, por falta de recursos o por otras razones, puede ocurrir que este servicio sea el que se propone o el que está disponible. En este sentido, se puede tratar de hacer una valoración de las mejoras que se necesitan (p. ej., formación de profesionales, mejorar la accesibilidad, etc.) y llevarlas a cabo para incrementar la calidad del servicio.

En resumen:

Las características que convendría considerar para planificar el momento de la medida alternativa son:

- Agilizar el inicio de la medida alternativa.
- Clarificar el proceso administrativo a los equipos profesionales que aplican la medida.
- Tener preparados los documentos de inicio, seguimiento y finalización de la medida alternativa.
- Establecer un proceso eficaz de coordinación entre los equipos que aplican la medida y los órganos sancionadores.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

Las medidas alternativas se dirigen a menores. No obstante, por el hecho de ser menores y porque las situaciones relacionadas con el consumo han ocurrido en un espacio público, también son muy apropiadas las intervenciones familiares y comunitarias. En esta sección se proponen orientaciones para diseñar intervenciones dirigidas a menores, familias e intervenciones comunitarias.

Las recomendaciones se han elaborado para que se puedan tomar decisiones sobre:

1. **Contenidos.**
2. **Metodología.**
3. **Duración.**
4. **Recursos.**

13 INTERVENCIONES CON MENORES

Las intervenciones dirigidas a menores y familias (si participan en el programa) deberían ir precedidas de una sesión de acogida para hacer una valoración de la situación, con el objetivo de recopilar información relevante y diseñar una intervención adaptada a cada menor. En este apartado planteamos unas recomendaciones para la sesión de acogida y, después, para la aplicación de la medida alternativa. En concreto, las intervenciones con menores que se tienen en cuenta en este documento son de tipo educativo.

Características de la sesión de acogida

1. **Contenidos.** La sesión de acogida se debería utilizar para explicar las características de la intervención, formalizar la adhesión y recoger información sobre cada menor y su entorno, con el objetivo de diseñar una intervención educativa que responda a sus necesidades.

En cuanto a la información, se deberían resumir las características generales de la medida alternativa (objetivo, sesiones, duración y metodología), destacar sus beneficios y clarificar los compromisos que debe cumplir para que la medida se resuelva de manera satisfactoria. Es conveniente transmitir esta información partiendo de los conocimientos de cada menor sobre la medida. Con respecto a la formalización del proceso, se puede consultar información complementaria en el apartado del circuito administrativo dedicado a la medida alternativa (orientación del punto 12). Después de esta primera visita, es recomendable que cada menor y su familia tengan programadas las siguientes visitas y se las lleven apuntadas.

Por otro lado, la información que convendría explorar en la sesión de acogida sería la siguiente:

- Perfil de consumo.
- Determinantes psicosociales asociados al consumo.
- Factores de riesgo y factores de protección.

En el anexo 6 se ofrecen unas orientaciones sobre los indicadores que se pueden evaluar en cada una de las áreas mencionadas. Estos indicadores pueden servir para elaborar las preguntas de la entrevista con cada menor (y su familia, si también participa en el programa). A partir de ellos, cada profesional puede diseñar un modelo de entrevista para recoger información relevante y con un formato cómodo y flexible para que pueda adaptarse a los diferentes perfiles de menores. Además de la entrevista, en la acogida se pueden utilizar otras herramientas para obtener información complementaria. Por ejemplo, cuestionarios para explorar un área concreta (p. ej., perfil de consumo) o preguntar a otras fuentes cercanas a cada menor (p. ej., profesionales de servicios sociales o del centro educativo, etc.). Una manera de optimizar la exploración de estas áreas es seleccionar la información que se quiere conseguir en cada una de ellas y determinar las fuentes para conseguirla (menor, familia, otras

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

personas). Los resultados de esta exploración servirían para orientar la medida alternativa, pero no pueden utilizarse como un criterio diagnóstico, a menos que se basen en pruebas y procedimientos diagnósticos estandarizados.

La sesión de acogida puede ser la primera ocasión que tiene el menor o la menor (y su familia) para compartir un espacio acompañado de un o una profesional y hablar con calma de esta situación. El proceso comunicativo que se establezca entre las diferentes partes es clave en la adhesión, retención y eficacia del programa. En este sentido, es conveniente tener en cuenta algunas recomendaciones comunicativas:

- Enmarcar el programa dentro del servicio municipal y del grupo de profesionales implicados, para transmitir la profesionalidad del proceso.
 - Desarrollar la sesión en un clima de confianza, libre de juicios y tranquilizador, de manera que se perciba como un espacio acogedor que brinda una oportunidad real para enfrentarse a esta situación.
 - Enfatizar el derecho a la intimidad y a la confidencialidad de los contenidos que se trabajen en las sesiones.
 - Presentar el programa como una oportunidad educativa para responsabilizarse del proceso y plantearse la situación relacionada con las drogas de manera diferente.
2. **Metodología.** Conviene desarrollar la sesión de acogida mediante una entrevista individual. Se puede hacer una valoración conjunta o separada. Cada profesional debe valorar la manera más adecuada de obtener información real sobre la situación. Una posibilidad es hacer una parte de la sesión conjunta, por ejemplo, cuando se explican las condiciones del programa y se intercambian las primeras impresiones y, después, explorar al menor o la menor y su familia por separado.
 3. **Duración.** La sesión de acogida puede durar más que una sesión educativa porque se necesita más tiempo para explorar los diferentes factores relacionados con el uso de drogas que hace el/la menor. Se pueden emplear unos 90 minutos en una sesión, o bien, realizarse en dos sesiones más cortas.
 4. **Recursos.** Orientaciones para elaborar la entrevista de valoración (anexo 6). La valoración tiene como finalidad recopilar información útil para generar un proceso de cambio liderado por la propia persona. Por tanto, sería muy conveniente que cada profesional aplique alguna de las herramientas que ofrece la Entrevista Motivacional (Miller y Rollnick, 1999), como, por ejemplo: 1) generar un clima de aceptación y empatía (p. ej., mostrar atención y escucha activa); 2) explorar las ambivalencias de cada menor (y su familia) como un paso necesario y previo para favorecer el cambio (p. ej., mostrar al menor o la menor que, en ocasiones, sus comportamientos difieren de sus objetivos personales); 3) reducir las resistencias para cambiar (p. ej., no discutir ni con la persona menor ni con la familia); 4) fomentar un discurso de cambio (p. ej., exponer los argumentos que utiliza el menor o la menor que pueden facilitar algún proceso de cambio), y 5) fomentar la autoeficacia (p. ej., destacar las capacidades del menor o la menor para iniciar alguno de los cambios).

Características de la intervención

1. **Contenidos.** Los contenidos de las sesiones educativas estarán determinados por el resultado de las áreas que se han explorado en la sesión de acogida: el perfil de consumo, los determinantes psicosociales asociados y los factores de riesgo y protección.

PERFIL DE CONSUMO

En el perfil de consumo se pueden tener en cuenta características como las siguientes: 1) la frecuencia de consumo (nula, ocasional o frecuente); 2) la intensidad de consumo (alta o baja); 3) consumo problemático (sí/no); 4) contexto de consumo (individual, social), y 5) intención de consumo (precontemplación, contemplación, preparación, acción y mantenimiento).

El perfil de consumo determinará si cada menor tiene o no una posible dependencia. En el caso de que se valore una posible dependencia, sería conveniente derivar al menor o la menor al recurso asistencial de referencia (Centro de Atención y Seguimiento a las drogodependencias –CAS– o similar) para que se le hiciera una adecuada valoración y recibiera una atención especializada.

DETERMINANTES PSICOSOCIALES ASOCIADOS AL CONSUMO

Los determinantes psicosociales asociados al consumo de sustancias indican el valor que tiene para cada menor el consumo de drogas, la posición individual ante el consumo, así como el significado de las relaciones que establece por este motivo con las personas de su entorno de socialización más inmediato (amistades, pareja, familia, referentes educativos, etc.). En el modelo PRECEDE (Green y Kreuter, 2001; Bartholomew, et al., 2001, y Glanz y Bishop, 2010) se diferencian los determinantes psicosociales en tres grandes grupos.

- a. Factores psicosociales relacionados con los conocimientos, las creencias, las actitudes, el significado del consumo, etc. (predisponentes). En este caso se podrían trabajar diferentes tipos de creencias, en función del resultado de la valoración inicial. Por ejemplo, algunas de las sesiones educativas se podrían dirigir a modificar la percepción de riesgo, las creencias normativas, las barreras o beneficios percibidos de no consumir, la autoeficacia para reducir el consumo o no consumir, entre otros.

Otro de los contenidos importantes que se podrían abordar en las sesiones serían las consecuencias positivas que cada menor recibe de su propio consumo, la forma de gestionárselas, así como la asunción de responsabilidades ante estas consecuencias. Desarrollar este trabajo y abordar la utilidad de estos factores para el menor o la menor sería una manera de conocer sus necesidades, el significado que da a su consumo y, también, para conocer los beneficios que percibe que obtiene a través del consumo de sustancias. Conocer esta información permitiría acompañar a la menor o el menor para que hiciera un análisis crítico de las consecuencias y para encontrar alternativas en las que también obtenga beneficios positivos pero saludables. Si no se ha hecho con anterioridad, en este momento también sería pertinente abordar las consecuencias legales que han ocasionado el consumo o tenencia ilícita de drogas y que han sido el motivo principal de participar en el programa, así como la posible reincidencia, si es que se ha dado el caso, y enfatizar el discurso de la responsabilidad individual y colectiva.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

- b. Factores psicosociales relacionados con las habilidades (facilitadores). En este caso, se podrían entrenar habilidades sociales, habilidades de comunicación, abordar la manera de solucionar problemas o de tomar decisiones, así como aprender a manejar situaciones emocionales, entre otras.
- c. Factores psicosociales relacionados con el apoyo social o la vinculación a recursos (reforzadores). Entre estos factores facilitadores se encontrarían los relacionados con la accesibilidad a recursos. Por ejemplo, algunas sesiones podrían estar dirigidas a mejorar la vinculación del menor o la menor con los recursos prosociales. Es decir, a responsabilizarse de sus actividades educativas, implicarse en alternativas de ocio saludables o hacer un uso más adecuado del tiempo libre, o bien a reducir las posibles barreras que impidan el acceso a recursos asistenciales.

FACTORES DE RIESGO Y FACTORES DE PROTECCIÓN

Los factores psicosociales se podrán trabajar con más intensidad gracias a la información que se haya recogido de otras esferas importantes de la vida de cada menor. Es decir, será muy pertinente abordar el trabajo de los determinantes sociales con la información recogida sobre los factores de riesgo y protección relacionados con el estilo de vida de cada menor, los aspectos formativos u ocupacionales, las características relacionales sociales, de ocio o tiempo libre, así como los factores familiares. Esta información ayudará a entender el significado y la relación que cada menor ha establecido con las drogas, así como el soporte social con el que cuenta para enfrentarse a esta situación. En el mismo sentido, el contexto de consumo y el consumo problemático también aportan información sobre los factores de riesgo y protección.

Una manera de priorizar los contenidos de las sesiones educativas es teniendo en cuenta la intención de consumo y los determinantes psicosociales. En función de la intención de consumo en el futuro (ej. si la persona quiere seguir consumiendo o en cambio, si la persona quiere dejar de consumir) es más conveniente trabajar unos determinantes psicosociales u otros. La siguiente figura puede orientar esta decisión. Es decir, si el menor o la menor se encuentran en un estadio de precontemplación, es más relevante orientar las sesiones a trabajar los conocimientos o las creencias asociadas al consumo para que le ayuden a superar las resistencias y para modificar su comportamiento actual. Mientras que si la persona está más preparada para iniciar algún cambio respecto al comportamiento actual, será más conveniente centrar las sesiones en fortalecer las habilidades y la accesibilidad a recursos prosociales para que sirvan como un incentivo al cambio inmediato.

Intención	Determinantes psicosociales
Precontemplación	<ul style="list-style-type: none"> • Factores psicosociales relacionados con los conocimientos, las creencias, las actitudes, la percepción de las consecuencias asociadas al consumo, etc. (predisponentes). • Factores psicosociales relacionados con las habilidades y la accesibilidad a los recursos (facilitadores). • Factores psicosociales relacionados con el apoyo social, el acceso a recursos prosociales, etc. (reforzadores).
Contemplación	
Preparación	
Acción	
Mantenimiento	

2. Metodología.

TIPO DE INTERVENCIÓN

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en su Disposición adicional quinta dispone que las personas menores de edad podrán suspender las multas “siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquellos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación”. Por tanto, las medidas alternativas que se pueden proponer en el marco de estos programas pueden ser variadas. Por ejemplo, de tipo educativo: sesiones reeducativas, actividades en beneficio a la comunidad, banco de intercambio de intereses y acciones, o también, programas de tratamiento o similares. En cada municipio se tiene que definir el tipo de medida alternativa que se quiere aplicar. No obstante, las propuestas deberían adaptarse al máximo a las necesidades de cada menor, por lo que se podrían ofrecer diferentes itinerarios de intervención en función de los resultados de la valoración que se haya hecho a cada uno.

Las intervenciones educativas se pueden realizar mediante sesiones individuales o grupales. Las sesiones individuales suelen adaptarse mejor al perfil de cada menor, a sus condicionantes contextuales, y permiten trabajar de manera más adecuada sus determinantes psicosociales, así como transmitir información ajustada a sus necesidades. En cambio, las sesiones grupales son menos costosas pero suelen abordar contenidos más genéricos. Además, algunas investigaciones señalan posibles efectos adversos cuando se hacen intervenciones conjuntas que reúnen a menores de alto riesgo (UNDOC, 2017).

En algunos territorios pueden existir intervenciones educativas diseñadas previamente que podrían adaptarse a las características de un programa de medidas alternativas. Si es así, esto permitiría optimizar algunos recursos y, a la vez, establecer procedimientos de intervención estandarizados que podrían utilizarse para comparar la efectividad de las intervenciones.

Los procedimientos que se utilizan para diagnosticar e intervenir en los programas libres de drogas son diferentes a los de las sesiones educativas. Por tanto, si una medida alternativa consiste en llevar a cabo un programa de deshabitación, se aplicará un protocolo similar al que se aplica en la red asistencial. Sin embargo, en el marco de estos programas, convendría valorar la conveniencia de utilizar algunas acciones (p. ej., exámenes toxicológicos) para ver si se adecuan al perfil de la población menor que puede acogerse a un programa de medidas alternativas.

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS

Los contenidos de las sesiones deberían abordarse teniendo en cuenta la edad de cada menor, el género y la diversidad cultural.

La edad es un condicionante importante del perfil de consumo que sirve para orientar el trabajo con menores. De un lado, la edad de inicio del consumo es un indicador de riesgo. Cuanto más joven se empieza a consumir, más riesgo existe de consumir en el futuro, iniciarse en otros consumos de sustancias, desarrollar consumos problemáticos y padecer más problemas de salud relacionados con el consumo de sustancias. De otro, los más jóvenes suelen tener más dificultades

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

para manejarse socialmente, porque sus capacidades madurativas están en proceso de desarrollo y esta característica se debe tener presente cuando se trabajan los determinantes psicosociales.

El abordaje de las intervenciones teniendo en cuenta el género es un elemento esencial para que las acciones resulten relevantes para la población. Además, la valoración de cada menor también se ha tenido que hacer con esta mirada. Es decir, los factores de riesgo y protección, las sustancias y los patrones de consumo, el significado o los motivos para consumir y las consecuencias derivadas del consumo son diferentes entre hombres y mujeres. Por eso, es recomendable que estas diferencias se incorporen en las sesiones a la hora de priorizar los contenidos y, también, cuando se trabajan los determinantes psicosociales. Por ejemplo, la manera de tomar decisiones, las situaciones sociales de presión para consumir o las habilidades para afrontar estas situaciones son diferentes entre ambos géneros, por lo que con los menores se pueden trabajar y fortalecer más unas habilidades y con las menores, otras.

Siguiendo el mismo propósito de alcanzar y adecuarse a las características de cada menor, la perspectiva CULTURAL también se debe incorporar en las intervenciones con menores. Para clarificar creencias erróneas, se trata de adecuar el grado de transmisión de la información, adaptarse a la manera de llegar a cada joven, seleccionar contenidos y trabajar los determinantes psicosociales. Un ejemplo muy sencillo que puede ocurrir es que una persona esté confundida porque proviene de un país donde el cannabis tiene unas consideraciones legales y unas pautas sociales de consumo diferentes al nuestro.

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

La medida alternativa debería aplicarse de acuerdo con unos principios que preservaran un trato adecuado, de escucha y sin estigmatización, a la vez que se garantizaran unas condiciones de calidad y eficacia.

3. **Duración.** La duración de la medida alternativa estará marcada por los plazos temporales del proceso sancionador. No obstante, sería conveniente establecer una intensidad mínima para que puedan lograrse los cambios conductuales y, también, para que puedan conseguirse los criterios mínimos requeridos para cumplir de manera favorable la medida alternativa. Por ejemplo, de manera orientativa, se podría establecer una sesión de acogida, tres sesiones de intervención educativa y una sesión de evaluación, planificación del seguimiento y cierre.

Posteriormente, pueden ampliarse las sesiones con el menor o la menor siempre que se considere oportuno y responda a condiciones de optimización del servicio.

4. **Recursos.** Las sesiones educativas se pueden diseñar teniendo en cuenta los estándares de calidad y las recomendaciones metodológicas de las intervenciones preventivas. En las siguientes fuentes se puede encontrar información relacionada con esta temática:

Listado de estándares mínimos de calidad en reducción de la demanda. DGPNSD: http://www.pnsd.mschs.gov.es/pnsd/planAccion/plan/productos/pdf/Accion31_Estandares_minimos.pdf

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

FEMP: Protocolo marco del programa guía de apoyo a los Agentes Tutores en prevención de drogodependencias. http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/plan/productos/pdf/Accion_7_Guia_Agente_Tutor.pdf

EMCDDA: The Best practice portal. <http://www.emcdda.europa.eu/best-practice>

COPOLAD. Calidad y evidencia en reducción de la demanda de drogas. Marco de referencia para la acreditación de programas. <http://copolad.eu/es/publicacion/45>

Xunta de Galicia. Alternativa. Programa de prevención dirigido a mozos/as con denuncias por consumo ou posesión de drogas en lugares públicos. https://extranet.sergas.es/catpb/Publicaciones/Detalle_Publicacion.aspx?IdPaxina=40008&IDCatalogo=1462

Departamento de Salud. Generalitat de Cataluña. Guia de recomanacions metodològiques i de continguts de les intervencions en prevenció sobre drogues. http://hemerotecadrogues.cat/docs/guia_recomanacions_metodologiques.pdf

Diputación de Barcelona. Guia de continguts de la intervenció educativa en cànnabis. Mesura alternativa a la sanció administrativa per consum o tinença de drogues il·legals en la vía pública per part de menors d'edat. <https://www1.diba.cat/l1breria/pdf/54896.pdf>

Claves de éxito

Intervención adaptada. La intervención dirigida a menores debería estar ajustada al perfil, las necesidades y la situación familiar y social de cada menor. Es decir, los contenidos y la manera de abordarlos deberían ajustarse a cada caso (y familia). Esto no quiere decir que se exija el cumplimiento de unos criterios mínimos necesarios de aprovechamiento de la medida que permita elaborar un informe favorable. Estos criterios deberían ser iguales para cualquier menor que participe en el programa.

Adecuada actitud y rol profesional. Cada profesional que aplique sesiones educativas debería mantener una actitud de acogida y escucha activa, y en ningún caso culpabilizar al menor o la menor. Estas características facilitarán la cercanía y el trabajo con cada caso. Aparte de la formación específica para trabajar con menores, prevención y drogas, es recomendable que cada profesional revise cómo se posiciona en este trabajo. Para que la intervención tenga un efecto a largo plazo, cada menor debe adoptar una actitud responsable y voluntaria de cambio. Esto será más fácil conseguirlo si el profesional o la profesional adopta un papel de acompañamiento, orientación y apoyo.

Posibles obstáculos y algunas recomendaciones para superarlos

Falta de implicación de las personas menores. En ocasiones, la motivación inicial de cada menor para acogerse a la medida es evitar el pago de la sanción económica. No obstante, este interés inicial no tiene por qué estar reñido con la oportunidad que le ofrece este espacio educativo, y es importante que cada profesional desarrolle una tarea motivadora que invite al menor o la menor a participar en el programa alternativo. Si la falta de implicación persiste a lo largo del programa, es importante explorar los motivos abiertamente y liberarse de posibles prejuicios que imposibiliten avanzar en el programa. Además, conviene tener en cuenta el grado de cambio de cada menor y sus compromisos iniciales, así como las expectativas del equipo de profesionales.

En resumen:

Las características que convendría considerar para planificar la intervención con menores, son:

- Desarrollar una sesión de acogida/valoración que ayude a determinar la medida alternativa más adecuada a cada caso.
- Centrar la valoración y la intervención teniendo en cuenta el perfil de consumo, los determinantes psicosociales asociados al consumo y los factores de riesgo y protección en los diferentes ámbitos de cada caso.
- Ajustar la intervención al perfil, las necesidades y la situación familiar y social de cada menor.
- Mantener unas actitudes profesionales adecuadas al trabajo con menores.

14 INTERVENCIONES CON FAMILIAS

El sistema familiar puede ser un factor de riesgo o protección para el consumo de sustancias de los hijos y las hijas. Esto quiere decir que los padres y las madres pueden favorecer o mitigar el consumo de drogas de sus hijos e hijas, porque la familia reúne una serie de condiciones que expone o no a los menores y las menores a situaciones de mayor o menor vulnerabilidad. Por esta razón, las intervenciones familiares son un componente básico de los programas dirigidos a menores, ya que es muy difícil conseguir cambios en la población menor de edad si no se trabaja con el núcleo familiar y, por ello, es muy recomendable incluir a las familias en los programas de medidas alternativas. La evidencia disponible muestra que alguno de los principales factores de riesgo y de protección en el ámbito familiar son la vinculación positiva con la familia, la cohesión familiar y la buena comunicación familiar, y que si se trabajan contenidos relevantes, las intervenciones preventivas familiares son rentables.

Las intervenciones policiales con menores implican a la familia. Esto quiere decir que, cuando se denuncia a un menor o una menor, el cuerpo policial pondrá en conocimiento estos hechos a la familia, tal y como establece la Instrucción n.º 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Protocolo de actuación policial con menores (véase anexo 1, punto 4.b). No existe ninguna restricción legal para informar a la familia en caso de los menores sancionados, pues como establece la Instrucción mencionada en el párrafo anterior, “se participarán, de forma fehaciente y lo antes posible, los hechos y circunstancias a quienes ejercen la patria potestad, la tutela o la guarda de hecho.”

1. **Contenidos.** En el marco de estos programas, los contenidos de las intervenciones familiares deberían promover las relaciones positivas familiares fundamentadas en la responsabilidad parental y en la optimización del desarrollo potencial del bienestar de los hijos e hijas. En este sentido, las competencias parentales, entendidas como un conjunto de competencias necesarias para gestionar la educación y la convivencia familiar, son determinantes prioritarios para trabajar durante las intervenciones. Entre las habilidades parentales destacadas que sería recomendable trabajar, se encuentran:
 - Competencias para reconocer y responder a las necesidades de sus hijos e hijas.
 - Capacidades para saber cómo implicarse en la vida de los hijos y las hijas.
 - Maneras de favorecer un tiempo compartido en familia y propuestas de ocio familiar.
 - Habilidades para fomentar la autonomía y la responsabilidad del menor o la menor en las tareas domésticas y educativas.
 - Habilidades emocionales para gestionar conflictos familiares.
 - Habilidades emocionales para establecer unos vínculos afectivos estables, darles amor y apoyo.
 - Habilidades de comunicación familiar.
 - Habilidades de supervisión parental.

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

- El establecimiento de unas normas, límites, sanciones, apoyo y motivación de los comportamientos positivos.
- Competencias para promover conductas y actitudes preventivas en relación con las drogas, así como adoptar y comunicar una posición familiar clara al respecto.

Otro de los contenidos que puede abordarse en las sesiones familiares es la información sobre adicciones, especialmente cuando en la exploración con las personas referentes adultas se hayan detectado creencias erróneas, dudas, etc. Esta información puede ayudar a clarificar conceptos y aliviar tensiones.

2. Metodología.

TIPO DE INTERVENCIÓN

La intervención con las familias se puede aplicar mediante sesiones educativas grupales o en sesiones individuales de orientación y apoyo.

Las sesiones educativas grupales con las familias obtienen unos beneficios originados por los procesos de cambio generados por la propia dinámica grupal, que difícilmente se consiguen por medio de las sesiones individuales. Por un lado, se crea una estructura más horizontal, se comparte un espacio de intercambio de experiencias personales con iguales (no exclusivamente profesional) que facilita procesos de identificación, y se enriquece con la perspectiva de otras familias, que sirven de modelos positivos y reducen las resistencias al cambio. Por otro, se promueve un componente de apoyo por parte de otros padres y madres que propicia el planteamiento de cambios personales realistas a corto plazo. No obstante, para conseguir estos efectos, es importante que los grupos de familias sean lo más homogéneos posible y las sesiones estén aplicadas por profesionales que desarrollen un papel de mediación, acompañamiento y aprovechamiento de las experiencias positivas de las familias.

Por otro lado, para que las sesiones individuales con las familias resulten más eficaces, deberían incorporar estrategias basadas en la entrevista motivacional, de manera que se propiciara un diálogo entre el profesional o la profesional y el padre o la madre, para que la familia tomara conciencia de sus propias ambivalencias respecto a las cuestiones familiares, sobre las consecuencias de determinadas creencias y acciones, así como, se redujeran las resistencias internas a cambiar y se fomentara la autoeficacia hacia el cambio.

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS

Los contenidos y los mensajes preventivos de las intervenciones familiares se deben adaptar a la etapa evolutiva de cada menor y a las características de su familia. Estas intervenciones suponen una oportunidad para que las familias se sitúen en un espacio educativo y aliviarlos de la preocupación por la denuncia, pero dejando claro que no es un lugar donde discutir sobre la multa o la sanción.

Tanto si el abordaje es individual como colectivo, es recomendable facilitar a las familias un conocimiento experiencial mediante procesos de autorreflexión en torno a los modelos de crianza,

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

normas en casa, percepción del comportamiento de sus hijos e hijas, etc. De manera que puedan autoobservarse y ver cómo actúan, valoren las consecuencias de sus maneras de educar, cambien patrones que no logran las consecuencias que desean y busquen maneras de hacer que beneficien a su vinculación con sus hijos e hijas. Se trata de conseguir empoderar a las familias para que identifiquen sus propias necesidades, busquen soluciones adecuadas, sostenibles y ajustadas a su realidad familiar, y se las anime a ponerlas en práctica, enfatizando que el cambio es un proceso gradual, con el que se consigue primero un cambio y después otro.

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

La actuación con las familias debería realizarse en un clima de respeto, confianza y empatía, adecuado para clarificar dudas, libre de juicios y que les sirva de acompañamiento para identificar las necesidades que tienen en sus competencias parentales, así como las soluciones que pueden encontrar adaptadas a su situación familiar. Es importante que la intervención con las familias las capacite para promover cambios en su dinámica familiar.

3. **Duración.** Nuevamente, la duración de esta parte de la medida alternativa también estará marcada por los plazos temporales del proceso sancionador. No obstante, si con cada menor se establecen unas tres sesiones individuales mínimas, con las familias al menos se deberían determinar dos, además de la sesión de acogida y valoración y de cierre. Las sesiones individuales pueden tener una duración inferior (entre 30 a 60 minutos), mientras que el tiempo de las sesiones grupales puede ser superior (entre 90 y 120 minutos).

Posteriormente, se pueden ampliar las sesiones siempre que se considere oportuno y responda a condiciones de optimización del servicio.

4. **Recursos.** Estas sesiones se pueden diseñar teniendo en cuenta recomendaciones e intervenciones de prevención familiar. En las siguientes fuentes se puede localizar información relacionada con esta temática:

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. La educación parental como recurso psicoeducativo para promover la parentalidad positiva. Madrid: FEMP, 2010. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/docs/eduParentalRecEducativo.pdf>

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias: Orientaciones para favorecer el ejercicio de las responsabilidades parentales desde las corporaciones locales. Madrid: FEMP, 2010. <http://www.femp.es/files/11-1608-fichero/folleto%20parentalidad%2021x24%20para%20web.pdf>

Diputación de Barcelona. Guia de continguts de la intervenció educativa en cànnabis. Mesura alternativa a la sanció administrativa per consum o tinença de drogues il·legals en la vía pública per part de menors d'edat. <https://www1.diba.cat/liblioteca/pdf/54896.pdf>

PDS, Promoción y Desarrollo Social. PROTEGO Versión 2. Entrenamiento en parentalidad positiva y habilidades educativas para madres y padres, 2017. <http://www.pdsweb.org/es/actualizacion-del-programa-protego/>

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

En resumen:

Las características que convendría considerar para planificar las intervenciones familiares son:

- Desarrollar intervenciones que promuevan relaciones positivas familiares fundamentadas en la responsabilidad parental.
- Adaptar los contenidos de las intervenciones a la etapa evolutiva de cada menor y a las características familiares.
- Facilitar un conocimiento experiencial mediante procesos de autorreflexión.
- Desarrollar las sesiones en un clima de respeto, confianza y empatía.

15 INTERVENCIONES COMUNITARIAS

Los programas de medidas alternativas suelen incluirse dentro de las estrategias de prevención comunitaria. La naturaleza legal, cívica y de salud de los problemas que originan este tipo de programas con menores los sitúa en una posición muy propicia para implicar a agentes diversos y a la comunidad en el abordaje de situaciones relacionadas con el uso de drogas. Como se ha comentado al inicio de esta guía, para que los programas alternativos dirigidos a menores funcionen de manera eficaz y sostenible necesitan que la coordinación entre el grupo de profesionales que participan en ellos sea fluida.

Además de ser en sí mismos una estrategia comunitaria, los programas alternativos para la suspensión de sanciones impuestas a menores por consumo o tenencia ilícita de drogas permiten generar otras intervenciones complementarias dirigidas a menores, que se pueden realizar desde el ámbito comunitario. De un lado, los programas alternativos pueden contribuir a la detección precoz de jóvenes que reúnen más condiciones de vulnerabilidad y a los que sería más difícil llegar a través de intervenciones universales, por ejemplo, realizadas desde el ámbito educativo. De otro, estos programas también ayudan a sensibilizar a profesionales diversos y generan acciones preventivas en diferentes servicios, de manera que el entorno comunitario está más preparado para afrontar situaciones relacionadas con el uso de drogas en el municipio y, en definitiva, está más fortalecido.

1. Contenidos.

Las intervenciones comunitarias acostumbran a fortalecer conocimientos, creencias, normas, valores y prácticas favorables a la prevención del uso de drogas. Estos contenidos se trabajan tanto con la población (menores, familias, etc.) como con diferentes profesionales de servicios, entidades, departamentos, etc., del entorno comunitario, ya que si diferentes agentes de una comunidad comparten unos objetivos preventivos mínimos relacionados con menores y el uso de drogas se propiciará una mayor cohesión social y una implicación comunitaria más favorable a la solución de los problemas de drogas en el municipio.

2. Metodología.

TIPOS DE INTERVENCIÓN

En el marco de los programas alternativos se pueden realizar intervenciones comunitarias que pueden potenciar el efecto preventivo del trabajo dirigido a menores. En los abordajes preventivos comunitarios conviene destacar la importancia de aprovechar y compartir el conocimiento que pueden tener diferentes profesionales en beneficio de cada menor, así como la manera de establecer unos mecanismos de coordinación sensatos que optimicen las intervenciones que se realizan con menores y sus familias. Las intervenciones comunitarias a plantear pueden ser:

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

- **Intervenciones de refuerzo a otros programas dirigidos a menores.** En esta categoría podrían realizarse una serie de acciones de apoyo y fortalecimiento de programas que se estén llevando a cabo con menores en la comunidad, por ejemplo, el programa Agente Tutor u otros que se estén realizando en el municipio. Además, el trabajo realizado con menores mediante la medida alternativa se puede continuar con otros programas de salud y drogas que supongan un beneficio para el grupo de menores y la comunidad, como pueden ser el desarrollo de programas de formación de *peers* (iguales) o programas *mentoring*, que son un conjunto de acciones preventivas organizadas con menores acompañados de tutores y tutoras, entre otros.
- **Intervenciones de sensibilización.** En esta categoría podrían realizarse una serie de acciones con la finalidad de visibilizar los logros de menores que han participado en el programa, por ejemplo, dando a conocer experiencias, reseñas, aprendizajes, etc., así como la manera de difundir y acceder al programa.
- **Intervenciones de empoderamiento profesional y comunitario.** Este tipo de acciones estarían dirigidas a generar una red de profesionales en el municipio que tuvieran las capacidades y los recursos para hacer frente a situaciones relacionadas con el uso de drogas de menores en espacios públicos y en la vía pública.
 - Generar un observatorio de drogas y acciones formativas para detectar situaciones de consumo y jóvenes en el municipio, así como crear un mapa de recursos y zonas de consumo.
 - La coordinación y el trabajo conjunto inicial que se ha hecho para desarrollar un programa de medidas alternativas se puede aprovechar para sistematizar un asesoramiento continuado en materia de drogas a profesionales de diferentes ámbitos que trabajan con menores.
 - Generar comisiones de trabajo y mesas de consenso entre profesionales para corresponsabilizar a diferentes sectores en la solución conjunta de situaciones relacionadas con el uso de drogas.
 - Acciones de coordinación intersectorial para dar coherencia a estas intervenciones con otras experiencias de salud que se realizan en la comunidad.
 - Incorporar líneas específicas de actuación de prevención selectiva e indicada en los planes locales de drogas.
 - Generar mesas de debate municipal entre menores, familias, entidades y profesionales para detectar necesidades y plantear soluciones conjuntas en cuestiones legales y cívicas referidas a la salud pública.
 - Involucrar a diferentes profesionales (de entidades juveniles del municipio, cuerpos y fuerzas de seguridad, miembros de servicios sociales, profesorado, etc.) para que hagan sesiones formativas y de intercambio de experiencias sobre el programa de medidas alternativas y de situaciones de menores y consumo en general.
 - Desarrollar medidas normativas coherentes con los programas alternativos (p. ej., desarrollar ordenanzas municipales específicas) mediante un trabajo conjunto con los diferentes servicios jurídicos que pueden asesorar a un municipio.

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS

Las intervenciones comunitarias destacan por la participación activa de diferentes agentes. En los apartados anteriores se han comentado las personas que pueden tener una participación

ORIENTACIONES PARA DISEÑAR LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

más directa en los diferentes momentos del circuito del programa. Sin embargo, esta red puede extenderse a cualquier profesional que tenga una vinculación con menores o familias. Por ejemplo, agentes tutores, profesionales de entidades sociales y juveniles, profesorado, equipos de educadores, etc., profesionales vinculados a programas de formación laboral, ocupacional o similares, personal técnico de diferentes departamentos (juventud, deportes, servicios sociales, etc.), profesionales de programas específicos de infancia, entre otros. Estos agentes podrían detectar, derivar, difundir o, incluso, proponer intervenciones que reforzaran el trabajo preventivo iniciado con los grupos de menores y las familias. Estas acciones se podrían desarrollar sobre la base de una buena coordinación y el conocimiento del programa.

PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

La actuación comunitaria debería permitir que desde todos los servicios, departamentos, agentes o equipamientos implicados pudieran planificarse programas para abordar las adicciones en el municipio de una manera transversal, así como desde una perspectiva preventiva, de salud y libre de juicios.

3. **Recursos.** Algunas de las siguientes fuentes pueden ser útiles para diseñar el componente comunitario del programa:

Federación Española de Municipios y Provincias. Protocolo marco del programa guía de apoyo a los Agentes Tutores en prevención de drogodependencias. http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/plan/productos/pdf/Accion_7_Guia_Agente_Tutor.pdf

Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya. Guia de recomanacions per a la prevenció comunitària en l'àmbit de les drogues. http://hemerotecadrogues.cat/docs/guia_prevencio_comunitaria_def.pdf

Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya. Guia de recomanacions metodològiques i de continguts de les intervencions en prevenció sobre drogues. http://hemerotecadrogues.cat/docs/guia_recomanacions_metodologiques.pdf

En resumen:

Las características que convendría considerar para planificar las intervenciones comunitarias, son:

- Favorecer intervenciones de prevención de las adicciones entre diferentes departamentos, servicios, organismos y entidades.
- Propiciar una coordinación entre profesionales durante y después de la aplicación de la medida alternativa.
- Facilitar el intercambio de conocimientos entre profesionales en beneficio del colectivo de menores.
- Propiciar diferentes tipos de intervenciones comunitarias (programas de refuerzo, sensibilización, empoderamiento profesional y comunitario, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, C., Salvador, T. y Suelves, J. M., et al. (2004). *Prevención de la A a la Z. Glosario sobre prevención del abuso de drogas*. Madrid: Centro de Estudios sobre Promoción de la Salud.
- Bandura, A. (1989). Social Cognitive Theory. En R. Vasta (ed.), *Annals of child development*. Vol. 6. *Six theories of child development (1-60)*. Greenwich (CT): JAI Press.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action. A social cognitive theory*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.
- Bandura, A. (1969). *Principles of behaviour modification*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.
- Catalano, R. F. y Hawkins, D. (1996). "The social development model: A theory of antisocial behaviour". Citado en J. D. Hawkins (ed.), *Delinquency and crime. Current theories*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Costa, M. y López, E. (2008). *Educación para la salud: guía práctica para promover estilos de vida saludables*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya. (2012) *Guia de recomanacions per a la implementació del protocol de prevenció sobre drogues ASA: Alternativa a la Sanció Administrativa*. http://drogues.gencat.cat/ca/professionals/prevencio/programes_i_recursos/ambit_comunitari/material_educatiu/guiaasa/
- Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya. (2012). *Guia de recomanacions per a la prevenció comunitària en l'àmbit de les drogues*. Barcelona: http://hemerotecadrogues.cat/docs/guia_prevencio_comunitaria_def.pdf
- Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya. (2016). *Guia de recomanacions metodològiques i de continguts de les intervencions en prevenció sobre drogues* http://hemerotecadrogues.cat/docs/guia_recomanacions_metodologiques.pdf
- Plan Nacional sobre Drogas. (2013-2016). *Estrategia nacional sobre drogas 2009-2016. Plan de acción sobre drogas 2013-2016. Listado de estándares mínimos de calidad en reducción de la demanda*. www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/plan/productos/pdf/Accion_31_Estandares_minimos.pdf
- Diputació de Barcelona. (2015). *Guia de continguts de la intervenció educativa en cànnabis. Mesura alternativa a la sanció administrativa per consum o tinença de drogues il·legals a la via pública per part de menors d'edat*. www1.diba.cat/liblioteca/pdf/54896.pdf
- Engel, G. L. (1977). "The need for a new medical model: A challenge for biomedicine". *Science*, 196 (4286), 129-136.
- Federación Española de Municipios y Provincias. (2016). *Protocolo marco del programa Agente Tutor. Guía de apoyo a los Agentes Tutores en prevención de drogodependencias*. www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/plan/productos/pdf/Accion_7_Guia_Agente_Tutor.pdf
- Fishbein, M. y Ajzen, I. (1972). "Attitudes and opinions". *Annual Review of Psychology*, 32, 487-544.
- Fishbein, M. y Ajzen, I. (1975). *Belief, attitude and behaviour: An introduction to theory and research*. Reading (MA): Addison-Wesley.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Green, L. K., Wilson, A. y Lovato C. I. (1986). "What changes can health promotion achieve and how long do these changes last? The tradeoffs between expediency and durability". *Preventive Medicine*, 15, 508-521.
- Green, L. K. y Kreuter, M. W. (2006). Citado en Bartholomew, L. K., Parcel, G. S. et al. *Planning health promotion programs: an Intervention Mapping approach*. 2.ª edición. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kumpfer, K. L. y Turner. C. W. (1990-1991). "The social ecology model of adolescent substance abuse: implications for prevention". *International Journal of the Addictions*, 25 (4A), 435-463.
- Larriba, J., Duran, A. y Suelves J. M. (2017). *Protego. Versión 2. Entrenamiento en parentalidad positiva y habilidades educativas para madres y padres*. PDS, Promoción y Desarrollo Social. <http://www.pdsweb.org/es/actualizacion-del-programa-protego/>
- Martínez, D. P. y Pallarés, J. (2013). *De riesgos y placeres. Manual para entender las drogas*. Lleida: Editorial Milenio.
- Miller W. R. y Rollnick S. (1999). *Motivational Interviewing: Preparing People to Change Addictive Behaviour*. Nueva York: Guilford Press (edición castellana: *La entrevista motivacional. Preparar para el cambio de conductas adictivas*. Barcelona: Paidós).
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. (2010). *La educación parental como recurso psicoeducativo para promover la parentalidad positiva*. Madrid: FEMP. <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/docs/eduParentalRecEducativo.pdf>
- Ministerio Sanidad, Política Social e Igualdad. (2010). *Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias: Orientaciones para favorecer el ejercicio de las responsabilidades parentales desde las corporaciones locales*. Madrid: FEMP. <http://www.femp.es/files/11-1608-fichero/folleto%20parentalidad%2021x24%20para%20web.pdf>
- National Institute on Drug Abuse. <http://www.pdsweb.org/> [http://www.drugabuse.gov/ drugs-abuse/marihuana](http://www.drugabuse.gov/drugs-abuse/marihuana)
- Organización Mundial de la Salud (OMS), (1986). *Carta de Ottawa*. Primera Conferencia Internacional en Promoción de la Salud. Ottawa (Canadá).
- Organización Mundial de la Salud (OMS), (2009). *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Informe final de la Comisión sobre determinantes sociales*. Buenos Aires: Ediciones Journal S.A.
- Prochaska, J. O. y Diclemente C. C. (1983). "Stages and Processes of Self-Change of Smoking: Toward An Integrative Model of Change". *Journal of Consulting and Clinical Psychology*. 51 (3), 390-395.
- Prochaska, J.O., Diclemente, C. C. y Norcross, J. C. (1992). "In search of how people change: applications to addictive behaviours". *American Psychologist*, 47, 1102-1114.
- Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD). (2014). *Calidad y evidencia en reducción de la demanda de drogas. Marco de referencia para la acreditación de programas*. <http://copolad.eu/es/publicacion/45>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Rosentock, I.M. (1960). "What research in motivation suggest for public health". *American Journal of PublicHealth*, 50, 295-302.

SAMHSA, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, National Registry of Evidence-based Programs and Practices (NREPP). <https://www.samhsa.gov/nrepp>

Sánchez, L. (2009). *Género y Drogas*. Xunta de Galicia. http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/GyD_DocumentoMarco.pdf

SOCIDROGALCOHOL, Prevención Basada en la evidencia. <http://www.prevencionbasadaenlaevidencia.net/>

The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Best practice portal. <http://www.emcdda.europa.eu/best-practice>

The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). *Xchange prevention registry*. <http://www.emcdda.europa.eu/best-practice>

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. (2013). *International Standards on Drug Use Prevention*. <http://www.unodc.org/unodc/en/prevention/prevention-standards.html>

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. (2018). *International Standards on Drug Use Prevention*. Second Update Edition. <http://www.unodc.org/unodc/en/prevention/prevention-standards.html>

Xunta de Galicia. (2006). Alternativa. Programa de prevención dirixido a mozos/as con denuncias por consumo ou posesión de drogas en lugares públicos. <https://extranet.sergas.es/catpb/Publicaciones/DetallePublicacion.aspx?IdPaxina=40008&IDCatalogo=1462>, Folleto (<https://extranet.sergas.es/catpb/Publicaciones/DetallePublicacion.aspx?IdPaxina=40008&IDCatalogo=1460>), Manual del profesor (<https://extranet.sergas.es/catpb/Publicaciones/DetallePublicacion.aspx?IdPaxina=40008&IDCatalogo=1461>). Cuaderno del alumno (<https://extranet.sergas.es/catpb/Publicaciones/DetallePublicacion.aspx?IdPaxina=40008&IDCatalogo=1463>)

ANEXOS

Anexo 1. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SOBRE EL MARCO NORMATIVO

1. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Artículo 36. Infracciones graves

16. “El consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, así como el abandono de los instrumentos u otros efectos empleados para ello en los citados lugares”.

Disposición adicional quinta.

La Disposición adicional quinta. Suspensión de sanciones pecuniarias impuestas por infracciones en materia de consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas cometidas por menores de edad: “Las multas que se impongan a los menores de edad por la comisión de infracciones en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas podrán suspenderse siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquéllos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación. En caso de que los infractores abandonen el tratamiento o rehabilitación o las actividades reeducativas, se procederá a ejecutar la sanción económica. Reglamentariamente se regularán los términos y condiciones de la remisión parcial de sanciones prevista en esta disposición adicional”.

2. Real Decreto 1079/1993, de 2 de julio, por el que se regula la remisión de las sanciones administrativas en materia de drogas.

Artículo 1. Disposiciones generales.

1. *Es objeto del presente Real Decreto el régimen general de la suspensión de sanciones, prevista en el artículo 25.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana, y especialmente la regulación del procedimiento de suspensión, así como la del seguimiento de los tratamientos de deshabitación de los consumidores de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas a que se refiere dicho artículo.*

2. *El procedimiento de suspensión de sanciones que se regula en el presente Real Decreto será de aplicación a los infractores que puedan ser considerados consumidores frecuentes o habituales de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.*

3. *La autoridad competente para incoar y resolver los expedientes dirigidos a una eventual suspensión de las sanciones, así como para decidir la finalización de la suspensión, será la misma que impuso la sanción, de conformidad con lo prevenido en el artículo 29 y disposición adicional de la Ley Orgánica 1/1992.*

4. *Solamente podrán participar en los procedimientos de suspensión y en los tratamientos de deshabitación que se regulan en el presente Real Decreto los centros o servicios que estén*

ANEXOS

debidamente acreditados, autorizados y controlados por los órganos de la autoridad sanitaria correspondiente.

Artículo 2. Iniciación del procedimiento.

1. Impuesta una sanción por la comisión de cualquiera de las infracciones tipificadas en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 1/1992, siempre que la resolución sea firme en la vía administrativa, podrá iniciarse, dentro de la fase de ejecución, el procedimiento de suspensión de la sanción regulado en el presente Real Decreto¹.

2. El procedimiento de suspensión se incoará cuando el infractor, mediante la correspondiente solicitud, formule declaración libre y voluntaria, a iniciativa propia o previo ofrecimiento de la autoridad competente en tal sentido, manifestando que se encuentra sometido o tiene el propósito de someterse a un tratamiento de deshabituación, indicando el centro o servicio debidamente acreditado a tal fin y comprometiéndose a seguirlo en la forma y por el tiempo que se determinen conforme a lo previsto en el presente Real Decreto.

3. A la declaración del interesado, deberá acompañarse informe del centro o servicio que haya de participar en el procedimiento de suspensión y encargarse de dirigir técnicamente el proceso de deshabituación, con indicación de los antecedentes del interesado, diagnóstico y determinación de las características, y duración previsible del tratamiento.

Artículo 3. Resolución del procedimiento.

1. Además de la declaración e informe a que se refiere el artículo anterior y de los antecedentes reunidos en el procedimiento que diera lugar a la imposición de la sanción, la autoridad competente podrá también tener en cuenta, a los efectos de resolver los expedientes, cuantos informes médicos, psicológicos o de otra naturaleza considere necesarios.

2. Si la resolución es favorable a la suspensión, la autoridad competente declarará también suspendido el plazo de prescripción de la sanción a que se refiere el artículo 28.4 de la Ley Orgánica 1/1992, por el tiempo previsto de duración del tratamiento y, en su caso, de las prórrogas del mismo.

3. La resolución favorable a la suspensión de la sanción se notificará al interesado, con indicación expresa y detallada de sus condicionamientos y, concretamente, con especificación del centro o servicio en el que seguirá el tratamiento de deshabituación, la fecha de comienzo del mismo y el tiempo mínimo de suspensión siempre que el interesado se encuentre sometido a dicho tratamiento.

4. Las resoluciones contrarias a la suspensión de la sanción serán igualmente notificadas a los interesados, de forma motivada, requiriéndoles para que lleven a cabo los actos procedentes en ejecución de la sanción.

Artículo 4. Tratamiento de deshabituación.

1. El tratamiento, ya sea en régimen de internamiento o a través de visitas concertadas y periódicas al centro o servicio determinado, se prolongará por el tiempo indispensable, teniendo en cuenta el

¹ Este apartado se modifica mediante la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2015, en cuanto que se desprende de dicha disposición que el momento de solicitud de la suspensión podría ser al inicio del procedimiento.

ANEXOS

estado físico y psíquico del interesado al comenzar el tratamiento y la evolución que experimente durante el mismo, pudiendo concederse con tal objeto por la autoridad competente las prórrogas que resulten procedentes del tiempo mínimo inicialmente fijado.

2. Durante el tiempo de aplicación del tratamiento, la autoridad competente efectuará un seguimiento del proceso de deshabitación, a cuyo efecto el centro o servicio responsable de su realización, sin perjuicio de la confidencialidad de la información, facilitará a aquélla comunicaciones o partes sobre la evolución del tratamiento y cuantos extremos resulten relevantes para adoptar las resoluciones posteriores que se estimen procedentes.

La periodicidad de las referidas comunicaciones o partes será fijada por la autoridad competente teniendo en cuenta las indicaciones expuestas al efecto por el centro o servicio responsable.

3. En caso de que el correspondiente centro o servicio incumpla la obligación de remitir los partes o comunicaciones, la autoridad competente procederá a la designación de un nuevo centro o servicio de deshabitación, previa elección del interesado de entre los que reúnan las circunstancias del artículo 1.4, con prórroga, en su caso, del período de suspensión.

Cuando el interesado se niegue a abandonar el centro o servicio que incumpla la obligación descrita en el párrafo anterior, o no realice la elección de uno nuevo, la autoridad competente procederá a levantar la suspensión de la sanción.

Artículo 5. Terminación del período de suspensión.

1. La autoridad competente, teniendo en cuenta las comunicaciones y partes facilitados, deberá acordar la prórroga del período de suspensión, en caso de que la evolución del proceso de deshabitación sea positiva y el tiempo inicialmente concedido resulte insuficiente, siempre que el interesado manifieste su conformidad con la indicada medida.

2. Cuando de la información reunida se deduzca que el interesado ha cumplido satisfactoriamente su compromiso, la autoridad competente acordará la remisión total o parcial de la sanción o sanciones impuestas.

3. El incumplimiento, total o parcial, el abandono unilateral del tratamiento, la comisión de una nueva infracción de las tipificadas en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 1/1992, o de un delito contra la salud pública relacionado con las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, durante el tiempo de aplicación del tratamiento o de sus eventuales prórrogas, determinará que la autoridad competente decrete la iniciación o, en su caso, la continuación del expediente de ejecución de la sanción.

3. Normativa complementaria.

Convención de los derechos del niño (1989). Referencia jurídica, política para proteger el desarrollo y la dignidad de todos los menores de 18 años como sujetos de derecho y como una orientación de la actuaciones y decisiones administrativas y penales, que han de ir siempre orientadas a salvaguardar “el interés superior” del menor (art. 3).

- Convención de Derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006. (Ratificada por España en 2008).

ANEXOS

- Recomendación 1121 del Consejo de Europa, relativa a los derechos de los niños y a la carta de los derechos del niño de 1992 del Parlamento Europeo.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por la cual se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Instrucción n.º 1/2017 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el “Protocolo de actuación policial con menores” (apartado 6. Menores infractores a la normativa de seguridad ciudadana).
- También los Convenios relativos a Derechos Fundamentales, a la Salud, a sustancias que producen dependencia y al orden público.
- Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal (LOPD), última modificación, 30 de julio de 2018.

4. Instrucción n.º 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, Protocolo de actuación policial con menores.

a. *Intervenciones con menores con discapacidad intelectual*

En el supuesto de intervención policial con menores con discapacidad intelectual registrá lo establecido en la Instrucción n.º 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Protocolo de actuación policial con menores, la cual señala los siguientes puntos:

- 4.3.2, h) “derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete, cuando se trate de [...] personas sordas o con discapacidad auditiva, así como de otras personas con dificultades de lenguaje.”
- 4.3.6 “[...] A estos efectos se adaptará la información a su edad, grado de madurez, discapacidad y cualquier otra circunstancia personal de la que pueda derivar una limitación de capacidad para entender el alcance de la información que se le facilita.”

b. *Intervenciones con menores y sus familias*

Cuando se denuncia a un/una menor la policía informa a la familia, tal y como establece la Instrucción n.º 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza el Protocolo de actuación policial con menores, en su apartado sexto configura que:

“En caso de comisión de infracciones en el ámbito de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de seguridad ciudadana, por parte de menores no emancipados entre catorce y dieciocho años se cursará la correspondiente denuncia ante la autoridad competente y se participarán, de forma fehaciente y lo antes posibles, los hechos y circunstancias a quienes ejercen la patria potestad, la tutela o la guarda de hecho, quienes serán responsables solidarios de los daños y perjuicios causados por los menores que se encuentren bajo su guarda.”

5. Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ratificada por España en 2008, en su artículo 3, configura lo siguiente:

- a. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas

ANEXOS

- b. La no discriminación
- c. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad
- d. El respeto a la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y condición humanas
- e. La igualdad de oportunidades
- f. La accesibilidad
- g. La igualdad entre el hombre y la mujer
- h. El respeto a la evolución de las facultades de los niños y niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad

Debiendo ser tomado todo ello como base para las actuaciones policiales con menores con discapacidad intelectual. Cobran especial importancia en el proceso policial, los siguientes derechos, debiendo ser éstos adaptados para el menor con discapacidad intelectual:

- Derecho a conocer y entender el procedimiento policial
- Derecho a comunicarse con un agente que entienda su manera de expresarse
- Derecho a recibir los apoyos y ajustes de procedimiento necesarios
- Derecho a conocer los servicios que les puedan prestar ayuda

6. **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

En la que se regulan las fases del Procedimiento sancionador abreviado, tal como se muestra a continuación:

- Actuaciones previas, se pueden realizar con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación. En especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros.
- Iniciación. Por denuncia: La autoridad policial pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa. Contenido:
 - Identidad de la persona o personas que las presentan.
 - Relato de los hechos que pudieran constituir infracción.
 - Fecha de su comisión.
 - Identificación de los presuntos responsables, si fuera posible.

ANEXOS

- Instrucción. Tienen lugar las actuaciones de comprobación de los hechos y alegaciones. Los INTERESADOS podrán aportar cuantas ALEGACIONES, DOCUMENTOS O INFORMACIONES estimen convenientes y, en su caso, PROPONER PRUEBA concretado los medios de que pretendan valerse.
- Resolución. Incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.
- La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario vía administrativa.
- Sanción firme susceptible de recurso.
- Recurso de alzada.
- Recurso previo potestativo de reposición.
- Recurso contencioso administrativo.

Anexo 2. HOJA INFORMATIVA DE LA MEDIDA ALTERNATIVA

Logo del ayuntamiento

Área / Servicio
Dirección
Teléfono / correo electrónico

HOJA INFORMATIVA²

PROGRAMA ALTERNATIVO A LA SUSPENSIÓN DE SANCIONES IMPUESTAS A MENORES DE EDAD POR INFRACCIONES EN MATERIA DE CONSUMO O TENENCIA ILÍCITA DE DROGAS

(INFORMACIÓN LEGAL). La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en su disposición adicional quinta establece que “las multas que se impongan a los menores de edad por la comisión de infracciones en materia de consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas podrán suspenderse siempre que, a solicitud de los infractores y sus representantes legales, aquéllos accedan a someterse a tratamiento o rehabilitación, si lo precisan, o a actividades de reeducación”.

(INFORMACIÓN DEL PROGRAMA). La finalidad del programa es (...) y consiste en (...). El programa puede ser una buena oportunidad para (...).

(INFORMACIÓN PARA ACOGERSE AL PROGRAMA)

Para acceder al programa tiene que solicitar hora para una primera visita en un plazo máximo de (tiempo establecido) días hábiles posteriores a la infracción. Si se supera este plazo, la sanción económica seguirá su procedimiento ordinario.

Los datos de contacto para solicitar la cita son:

Servicio	Persona de contacto
Teléfono	Horario
Correo electrónico	Dirección

Si después de la primera visita se decide acceder al programa, se solicitará la suspensión temporal de la sanción. La suspensión definitiva de la sanción estará condicionada a que el desarrollo del programa se realice de manera satisfactoria. Entonces, se solicitará la suspensión definitiva y se archivará el expediente.

² Basada en la Guía ASA (Generalitat de Catalunya, 2012).

Anexo 3. DOCUMENTO DE ADHESIÓN Y COMPROMISO

Logo del ayuntamiento

Área / Servicio
Dirección
Teléfono / correo electrónico

DOCUMENTO DE COMPROMISO³

PROGRAMA ALTERNATIVO A LA SUSPENSIÓN DE SANCIONES IMPUESTAS A MENORES DE EDAD POR INFRACCIONES EN MATERIA DE CONSUMO O TENENCIA ILÍCITA DE DROGAS

(DATOS DE LA INTERVENCIÓN). (p. ej., número de la intervención o medida alternativa, número de acta de la denuncia, fecha del acta de denuncia...).

(DATOS DEL/DE LA MENOR). (p. ej., nombre, apellido, fecha de nacimiento, dirección, teléfono de contacto...).

(DATOS DEL/DE LA PERSONA RESPONSABLE DEL/DE LA MENOR). (p. ej., nombre, apellido, fecha de nacimiento, dirección, teléfono de contacto...).

(SITUACIÓN QUE ORIGINA LA INTERVENCIÓN). Breve descripción de la situación que origina la intervención educativa o medida alternativa.

(DECLARACIÓN DE COMPROMISO). El/la menor (y su representante legal) se compromete a realizar (una intervención educativa / un tratamiento / otras posibilidades) en el marco del programa alternativo a la sanción administrativa por consumo o tenencia ilícita de drogas, en los términos anteriormente expuestos, propuesta por (introducir el organismo responsable).

(DATOS DEL/DE LA PROFESIONAL DE REFERENCIA). Nombre, apellidos, servicio y datos de contacto.

(FIRMAS).

Menor

Persona responsable

Profesional de referencia

(LUGAR Y FECHA).

(INFORMACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE DATOS).

³ Basada en la Guía ASA (Generalitat de Catalunya, 2012).

ANEXO 4. DOCUMENTO DE INICIO Y SOLICITUD DE LA SUSPENSIÓN

Logo del ayuntamiento

Área / Servicio
Dirección
Teléfono / correo electrónico

DOCUMENTO DE SOLICITUD DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR⁴

PROGRAMA ALTERNATIVO A LA SUSPENSIÓN DE SANCIONES IMPUESTAS A MENORES DE EDAD POR INFRACCIONES EN MATERIA DE CONSUMO O TENENCIA ILÍCITA DE DROGAS

(DATOS DE LA INTERVENCIÓN). (p. ej., número de la intervención o medida alternativa, número de acta de la denuncia, fecha del acta de denuncia...).

(DATOS DEL/DE LA MENOR). (p. ej., nombre, apellido, fecha de nacimiento, dirección, teléfono de contacto...).

(SOLICITUD DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR).

En relación con el acta de la denuncia referenciada, que inició el procedimiento sancionador para la infracción del artículo 36.16 de la Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana con relación a sustancias estupefacientes,

Se solicita la suspensión temporal del procedimiento sancionador, acogándose a lo dispuesto en la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2015, porque el/la menor presuntamente infractor/a, y de acuerdo con sus representantes legales, se ha acogido al programa alternativo a la sanción impuesta en materia de consumo o tenencia ilícita de drogas desarrollado por (introducir el servicio o entidad responsable).

(DATOS DEL/DE LA PROFESIONAL DE REFERENCIA). Nombre, apellidos, servicio y datos de contacto.

(FIRMA).

Profesional de referencia

(LUGAR Y FECHA).

(INFORMACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE DATOS).

⁴ Basada en la Guía ASA (Generalitat de Catalunya, 2012).

ANEXO 5. DOCUMENTO DE RESOLUCIÓN DE LA MEDIDA

Logo del ayuntamiento

Área / Servicio
Dirección
Teléfono / correo electrónico

DOCUMENTO DE RESOLUCIÓN DE LA MEDIDA ALTERNATIVA⁵

PROGRAMA ALTERNATIVO A LA SUSPENSIÓN DE SANCIONES IMPUESTAS A MENORES DE EDAD POR INFRACCIONES EN MATERIA DE CONSUMO O TENENCIA ILÍCITA DE DROGAS

(DATOS DE LA INTERVENCIÓN). (p. ej., número de la intervención o medida alternativa, número de acta de la denuncia, fecha del acta de la denuncia...).

(DATOS DEL/DE LA MENOR). (p. ej., nombre, apellido, fecha de nacimiento, dirección, teléfono de contacto...).

(VALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EDUCATIVA).

En relación con el acta de la denuncia referenciada, que inició el procedimiento sancionador por la infracción del artículo 36.16 de la Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana en relación a sustancias estupefacientes, y que se encuentra actualmente en suspensión temporal porque la persona presunta infractora se acogió al programa alternativo a las sanciones impuestas a menores de edad por infracciones en materia de consumo o tenencia ilícita de drogas desarrollado por (introducir el servicio o entidad responsable).

- Se solicita la suspensión definitiva del procedimiento sancionador ya que la persona interesada ha finalizado de forma satisfactoria el compromiso adquirido inicialmente de seguimiento del programa alternativo a la sanción administrativa.
- Se solicita la continuación del procedimiento sancionador ya que la persona interesada ha finalizado de forma NO satisfactoria el compromiso adquirido inicialmente de seguimiento del programa alternativo a la sanción administrativa.

(DATOS DEL/DE LA PROFESIONAL DE REFERENCIA). Nombre, apellidos, servicio y datos de contacto.

(FIRMA).

Profesional de referencia

(LUGAR Y FECHA).

(INFORMACIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN DE DATOS).

⁵ Basada en la Guía ASA (Generalitat de Catalunya, 2012).

ANEXO 6. ORIENTACIONES PARA ELABORAR LA ENTREVISTA DE VALORACIÓN

PERFIL DE CONSUMO		PROPUESTA DE VALORACIÓN
SUSTANCIA		
· Especificar:		
TIEMPO E INTENSIDAD DE CONSUMO		
Edad de inicio:	INTENSIDAD ALTA / BAJA	
Intensidad (tiempo que hace que consume):		
Cantidad (número de consumiciones diarias):		
FRECUENCIA DE CONSUMO		
<input type="checkbox"/> Consumía, pero ya no consume.	NULA OCASIONAL FRECUENTE	
<input type="checkbox"/> Ha consumido una o dos veces, pero ya no ha consumido más.		
<input type="checkbox"/> Consume de vez en cuando (p. ej., fiestas, celebraciones, etc.).		
<input type="checkbox"/> Consume casi todas las semanas.		
<input type="checkbox"/> Consume casi todos los días.		
CONSUMO PROBLEMÁTICO⁶		
<input type="checkbox"/> Consume antes del mediodía.	SÍ NO	
<input type="checkbox"/> Consume solo/sola.		
<input type="checkbox"/> Ha tenido problemas (salud, educativos, laborales, familiares, sociales, relacionales, legales, etc.) asociados al consumo.		
<input type="checkbox"/> Las amistades o la familia le han comentado que debería reducir el consumo.		
<input type="checkbox"/> Ha intentado dejarlo o reducir sin conseguirlo.		
CONTEXTO DE CONSUMO		
<input type="checkbox"/> Consume en casa.	CONSUMO INDIVIDUAL / SOCIAL VALORACIÓN DE CONSECUENCIAS	
<input type="checkbox"/> Consume en el centro educativo y/o en el trabajo.		
<input type="checkbox"/> Consume en el parque o en la calle.		
<input type="checkbox"/> Consume en locales de fiesta, conciertos, etc.		
<input type="checkbox"/> Consume en otros espacios.		
INTENCIÓN DE CONSUMO		
<input type="checkbox"/> Quiere seguir consumiendo.	PRECONTEMPLACIÓN CONTEMPLACIÓN PREPARACIÓN ACCIÓN / MANTENIMIENTO	
<input type="checkbox"/> Quiere dejar de consumir de aquí algún tiempo.		
<input type="checkbox"/> Quiere dejar de consumir inmediatamente.		
<input type="checkbox"/> Está dejando o lleva un tiempo sin consumir.		
OTRAS VALORACIONES:		

6 En el consumo problemático también se puede explorar si consume a primera hora, antes de ir al centro educativo o al trabajo, durante el descanso, si lo hace para conciliar el sueño, para relajarse, etc.

ANEXOS

DETERMINANTES PSICOSOCIALES ASOCIADOS AL CONSUMO	PROPUESTA DE VALORACIÓN
FACTORES RELACIONADOS CON LAS CONSECUENCIAS QUE TIENEN LOS CONSUMOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias reforzadoras del consumo (significado que da a su propio consumo). • Accesibilidad a sustancias (mediante el entorno físico y social). 	<p style="text-align: center;">POSITIVOS NEGATIVOS</p>
FACTORES MOTIVACIONALES RELACIONADOS CON CONOCIMIENTOS, CREENCIAS, ACTITUDES, VALORES, ETC.	
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de riesgo. • Creencias sobre consecuencias negativas asociadas al consumo. • Creencias normativas. • Barreras percibidas para no consumir. • Beneficios percibidos sobre no consumir. • Autoeficacia para mantenerse sin consumir. • Autoeficacia para resistir situaciones de presión para consumir. 	<p style="text-align: center;">FAVORABLES DESFAVORABLES AL CONSUMO</p>
FACTORES FACILITADORES RELACIONADOS CON LAS HABILIDADES PERSONALES Y SOCIALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Habilidades de gestión emocional. • Habilidades de comunicación. • Habilidades de toma de decisiones, solución de problemas y resolución de conflictos. • Asertividad. 	<p style="text-align: center;">HABILIDADES BUENAS / MALAS</p>
FACTORES FACILITADORES RELACIONADOS CON LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad a recursos asistenciales • Vinculación a recursos prosociales. • Soporte social. 	<p style="text-align: center;">DISPONIBILIDAD ALTA / BAJA</p>
OTRAS VALORACIONES:	

ANEXOS

FACTORES DE RIESGO Y FACTORES DE PROTECCIÓN	PROPUESTA DE VALORACIÓN
FACTORES DE ESTILO DE VIDA Y PSICOLÓGICOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de otros consumos. • Presencia de otros problemas (salud, familiares, relacionales, académicos, laborales, legales, etc.). • Presencia de otras conductas de riesgo para la salud. • Presencia de trastornos del comportamiento y/o problemas de salud mental. • Reincidencia de sanción por posesión y/o uso de cannabis. 	FACTORES RIESGO / PROTECCIÓN
FACTORES FORMATIVOS /OCUPACIONALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación /formación y nivel de responsabilidad. • Correspondencia del nivel formativo con la edad. • Absentismo. • Rendimiento académico y/o laboral. • Motivación hacia los estudios y/o el trabajo. 	FACTORES RIESGO / PROTECCIÓN
FACTORES SOCIALES, DE OCIO Y TIEMPO LIBRE	
<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de ocio. • Relaciones de pareja (si tiene). • Relaciones con iguales. • Vinculación con instancias prosociales del territorio. 	FACTORES RIESGO / PROTECCIÓN
FACTORES FAMILIARES	
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura familiar. • Calidad de la relación familiar. • Normas y Límites. • Actitud de los progenitores en relación con las drogas. • Consumo de drogas en la familia. 	FACTORES RIESGO / PROTECCIÓN
OTRAS VALORACIONES:	

