Editorial

Una revisión histórica de los orígenes de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.
Unos antecedentes que casi todo el mundo parece haber olvidado

A historical review of the origins of the Government Delegation for the National Plan on Drugs. A background that almost everyone seems to have forgotten

Domingo Comas Arnau

Presidente de Fundación Atenea

Recibido: 07/08/2025 · Aceptado: 05/09/2025

Cómo citar este artículo/citation: Comas Arnau, D. (2025). Una revisión histórica de los orígenes de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Unos antecedentes que casi todo el mundo parece haber olvidado. *Revista Española de Drogodependencias*, *50*(3), 5-8.

Resumen

El artículo ofrece una valiosa revisión histórica de los orígenes del Plan Nacional sobre Drogas en España, con motivo de su 40 aniversario. Comas rememora los antecedentes poco conocidos que condujeron a su creación, desde las presiones internacionales que impulsaron la firma de tratados sobre estupefacientes en los años 60 y 70, hasta la creación de una Comisión Interministerial durante el franquismo, centrada en el control más que en la intervención social o sanitaria.

Durante los primeros años de la democracia, y ante la creciente crisis de drogas, especialmente el impacto de la heroína, se estableció una Comisión Especial del Senado en 1984, que culminó en la elaboración del influyente "Documento de Segovia" (1985). Este texto sentó las bases para el nacimiento del Plan Nacional sobre Drogas, promovido por el ministro de Sanidad, Ernest Lluch.

El Plan fue un modelo de consenso político y técnico, integrando a profesionales, administraciones autonómicas y municipales, y entidades sociales. A partir de 1985, logró estructurar y profesionalizar la red asistencial en todo el país, impulsando una respuesta pública coordinada, multidisciplinar y sostenida frente a las drogodependencias. El artículo reivindica la memoria de este proceso como una lección de eficacia y compromiso colectivo.

Palabras clave

Plan Nacional sobre Drogas, Documento de Segovia, drogodependencias, política pública, prevención, coordinación institucional.

– Correspondencia:
Domingo Comas
Email: fundacion@fundacionatenea.org

Copyright: © 2025 AESED. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons CC BY-ND 4.0 (http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/)

Abstract

The article offers a valuable historical review of the origins of Spain's National Drug Plan, on the occasion of its 40th anniversary. Comas recalls the little-known background that led to its creation, from the international pressure that prompted the signing of treaties on narcotics in the 1960s and 1970s, to the creation of an Interministerial Commission during the Franco regime, focused on control rather than social or health intervention.

During the early years of democracy, and in the face of the growing drug crisis, especially the impact of heroin, a Special Senate Commission was established in 1984, which culminated in the drafting of the influential "Segovia Document" (1985). This text laid the foundations for the birth of the National Plan on Drugs, promoted by the Minister of Health, Ernest Lluch.

The Plan was a model of political and technical consensus, bringing together professionals, regional and municipal administrations, and social entities. From 1985 onwards, it succeeded in structuring and professionalizing the care network throughout the country, promoting a coordinated, multidisciplinary, and sustained public response to drug addiction. The article vindicates the memory of this process as a lesson in effectiveness and collective commitment.

Keywords

National Plan on Drugs, Segovia Document, drug addiction, public policy, prevention, institutional coordination.

En los años 1961 y 1971, la Organización de Naciones Unidas presionaba a España para que firmase, respectivamente, la Convención Única sobre Estupefacientes y el Convenio Internacional sobre sustancias psicotrópicas[1]. La firma de ambos Tratados internacionales, obligó al gobierno franquista a adoptar una serie de medidas, entre las que se encontraron la creación de la Comisión Interministerial para el Tráfico y el Consumo de Drogas, que, a su vez, asumía el control de medicamentos psicotrópicos y la reglamentación de establecimientos farmacéuticos, a través de la política de control y la declaración de ilegalidad de ciertas sustancias, en particular el cannabis.

De forma que, cuando llegó la democracia y aparecieron los problemas graves de drogas, lo único que existía en nuestro país era esa Comisión Interministerial, compuesta por funcionarios de diferentes ministerios y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La Comisión estaba gestionada por el Departamento de Trabajo social, y se nombró una Coordinación social, que recayó en María Jesús Manovel. Sin embargo, la toma de decisiones la ejercían básicamente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Cuando el consumo de drogas comenzó a convertirse en un problema público muy importante, el Gobierno del Partido Socialista tomó una decisión basada en la creación de una Comisión especial del Senado, que se constituyó en mayo de 1984 y que posteriormente, a través de sucesivas legislaturas, se convertiría en Comisión Permanente.

1 https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf

La Comisión, presidida por Octavio Granado (Senador por Castilla y León) y con la ayuda de Ana Miranda (Senadora por Euskadi y Secretaria de la Comisión) y Ángel Luna (Senador por la Comunidad Valenciana y portavoz socialista) fue un éxito de consenso social y político.

Este fue el momento de mi entrada directa en lo que luego sería el Plan Nacional.

Ocurrió que el INJUVE, con motivo del Año Internacional de la Juventud -que estaba próximo a celebrase en 1985[2]- me había encargado un año antes un informe que se tituló "***El uso de drogas en la juventud***". Este informe tuvo cierto impacto, porque fue presentado por el Ministro de Sanidad y Consumo Ernest Lluch, y por el Ministro de Educación José María Maravall Herrero -ya que el INJUVE era un Organismo del Ministerio de Educación-.

La presentación hizo que, de pronto, los medios de comunicación se hicieran eco del informe y la prensa me dedicase diversas entrevistas. Entonces, tanto Octavio Granado como Ángel Luna pensaron que sería adecuado utilizar ese trabajo como base para preparar el futuro Informe de conclusiones.

Contactaron conmigo y estuvieron trabajando en la formulación de este informe de conclusiones, pero, mientras tanto, la Comisión Interministerial seguía funcionado.

El Informe que preparamos con Octavio Granado y Ángel Luna pronto fue conocido también, pero no resultaba demasiado útil, porque era una posición conceptual teórica y poco pragmática. Por ello, lo reelaboramos y lo convertimos en un documento más práctico, para los técnicos y profesionales que trabajaban en temas de drogas en España.

2 https://docs.un.org/es/A/RES/39/22

Este informe más pragmático fue sometido a debate con todas las personas que se suponía tenían algo que ver con las drogas y el alcohol: desde los psiquiatras que trabajaban problemas de alcoholismo, hasta los primeros centros que trataban a usuarios. El documento fue debatido en la Conferencia sobre Drogodependencias celebrada en Segovia en abril de 1985, creándose un nuevo documento que pasó a llamarse "Documento de Segovia".

El Documento de Segovia era el primero que hablaba de la necesidad de crear un Plan Nacional sobre Drogas y una Delegación del Gobierno para gestionarlo, y rápidamente, desde la propia Comisión Interministerial, nos pusimos también en contacto con María Jesús Manovel y planteamos que era el momento de convertir la comisión interministerial en una Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas a partir de los contenidos de los documentos de Segovia. Y así nació el Plan Nacional sobre Drogas, el 22 de julio de 1985, a propuesta del Ministro de Sanidad Ernest Lluch y con el objetivo de que contribuyeran a él, de diferentes formas, las personas que habían participado en la reunión de Segovia y los que habían sido miembros de la Comisión Interministerial.

Así, se eligió con mucho consenso a un grupo importante de personas, que son las primeras que formaron la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Y las actividades que empezó a desarrollar el Plan Nacional sobre Drogas, también se lograron por consenso y gracias al contenido del documento de Segovia. Además, se produjo un cambio importante, porque la Comisión Interministerial no dependía de ningún Ministerio; en cambio, el Plan fue asignado al Ministerio

de Sanidad y Consumo[3] entre otras cosas porque el ministro Ernest Lluch fue la persona que más ímpetu puso para que el Plan se pusiera en marcha y contara con los recursos necesarios. Se logró consenso sobre el Plan, sobre las personas que iban a formar parte del mismo, sobre las actividades técnicas que se iban a desarrollar y en particular sobre su función social, técnica y política. Los consultores del Plan fueron todos los que habían hecho algo en este proceso previo, y el conocimiento que había logrado sintetizar la comisión interministerial durante le época anterior.

Desde un primer momento, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (cuyo primer delegado fue el entonces Gobernador Civil de Girona, Miguel Solans Soteras) puso en marcha iniciativas de coordinación a nivel estatal, impulsó los planes regionales de drogas y se ocupó de controlar y seleccionar el funcionamiento de las diferentes instituciones que, tanto en el ámbito asistencial como en otros ámbitos, desarrollaban el plan, en consonancia tanto con el Documento de Segovia como con el Informe de Conclusiones del Senado (aprobado en el Pleno de la Cámara en noviembre de 1985) que insistían en la coordinación entre administraciones, el ámbito comunitario de actuación, el equilibrio entre medidas de prevención, atención y represión del tráfico ilícito, la atención a todas las drogodependencias -y no sólo a la epidemia de heroína- la implicación conjunta de los servicios sanitarios y sociales, y que las actuaciones fueran responsabilidad del sector público.

Hay que tener en cuenta que, tal y como recogía el texto del Plan Nacional, en el momento de su aprobación, había 68 centros ambulatorios y 58 comunidades terapéuticas para todo el territorio nacional, con una elevadísima preponderancia de los centros privados – con mucha escasez de personal experto- sobre los públicos, y con una prevención mucho más protagonizada por las asociaciones de Madres (y padres) contra la droga que por profesionales (de esta ausencia de visión científica y profesional nacería, precisamente, el Grupo Interdisciplinar sobre Drogodependencias, que con el tiempo se convertiría en la actual Fundación Atenea).

En apenas un par de años, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas consiguió crear servicios y estructuras en todo el territorio nacional, que ejercieran una intervención de calidad y que cumplieran con las exigencias de calidad y profesionalidad. Lo que además impulsó la creación de múltiples centros y programas, de tal forma que, a finales de los años 80 se disponía de una red, bien de ONG's, bien pública, que atendía todas las necesidades que la Delegación del Gobierno impulsaba. Unos años en los que el presupuesto público para la prevención y el tratamiento de las adicciones pasó del equivalente a unos 4,8 millones en 1983, a 80 millones en 1989.

El Plan Nacional funcionó, entre otras razones, porque la mayor parte de los fondos fueron administrados por las Comunidades Autónomas, porque el sistema asistencial público aceptó que los toxicómanos debían ser usuarios de sus servicios, porque los ayuntamientos desarrollaron planes municipales basados en la prevención y la intervención comunitaria y porque se creó una organización representativa del movimiento asociativo colaboradora con la Administración, la UNAT, cuya primera Asamblea tuvo lugar en febrero de 1985 en Burgos, con un fiscal, Eugenio López López, como primer Presidente.

3 https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/pnd1985.pdf