



DICTAMEN

SOBRE EL

**ANTEPROYECTO DE LEY DE
LA CONVIVENCIA Y EL OCIO**

**DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE
EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA
CONVIVENCIA Y EL OCIO.**

ANTECEDENTES

Mediante oficio de **2 octubre de 2002** solicitó la Excm. Sra. Consejera de Presidencia de la Junta de Extremadura, que, en la forma y a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, y 12.k del Reglamento aprobado por Decreto 18/1993, de 24 de febrero, el *Consejo Económico y Social de Extremadura* emitiera Dictamen por el **procedimiento de urgencia** previsto en el artículo 36.2 del referido reglamento sobre:

“El Anteproyecto de Ley de la Convivencia y el Ocio”.

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día 18 de noviembre de 2002, ha acordado aprobar por *UNANIMIDAD* el siguiente

DICTAMEN

I. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley para el que se solicita el Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos, 26 artículos, agrupados en 6 capítulos, más dos disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

La **Exposición de Motivos** está dividida en cuatro apartados, señalando en el primero de ellos que el consumo abusivo de alcohol fundamentalmente por los jóvenes y de manera primordial durante los fines de semana, se ha convertido en uno de los fenómenos más problemáticos a los que nos tenemos que enfrentar. Se afirma que, tras un proceso de discusión, debate y reflexión sin precedentes en Extremadura y, una vez evaluado el magnífico volumen de información obtenido, que ha proporcionado un mejor conocimiento de la realidad y de qué queremos para el futuro, y tras estudiar y analizar todas las propuestas, se ha elaborado una Ley que tiene como objetivo servir de referente normativo y político para atajar los nocivos efectos que el consumo masivo de alcohol por parte de los jóvenes tiene sobre toda nuestra sociedad, desde una perspectiva integral, progresista y no represiva.

El segundo apartado comienza explicando que se ha descartado una prohibición generalizada del consumo de bebidas alcohólicas en la calle así como una prohibición absoluta del denominado “botellón”, declarándose que deben prevalecer las medidas preventivas sobre las represivas. Ahora bien, se aclara que, sin perjuicio de lo anterior, la Ley no permitirá la citada práctica cuando afecte al descanso y a la convivencia ciudadana.

Deja claro la Exposición de Motivos que la Ley prohíbe expresamente consumir alcohol a los menores de edad, al amparo del principio constitucional de protección de la infancia y la juventud (que declara incardinado en el artículo 39.4 de nuestra carta magna)

y atendiendo al mandato que hace nuestro Estatuto de Autonomía cuando, en su artículo 6.2.m, eleva la protección de los derechos y dignidad de los menores, a objetivo básico del ejercicio de los poderes de la Comunidad Autónoma.

El tercer apartado detalla las competencias con que cuenta la Comunidad Autónoma para promulgar la Ley y el cuarto y último se dedica a describir la norma y su estructura.

En cuanto a la **parte dispositiva**, el **Capítulo I** se titula “**OBJETO Y FINALIDAD**” declarando que éste “*es establecer las medidas y prever las actuaciones de los poderes públicos para favorecer una adecuada utilización del ocio, en particular mediante la prevención del consumo abusivo de bebidas alcohólicas y de las alteraciones de la convivencia derivadas del mismo*” (Art. 1.1). En cuanto a su finalidad, se establece en el Art. 2, en su apartado 1, “*que la Administración Autónoma y las Entidades Locales de Extremadura promoverán la adecuada utilización del ocio para que sea compatible con la convivencia de todos los ciudadanos*” añadiendo el apartado 2 que “*las medidas establecidas en esta ley persiguen tanto la salvaguarda de los derechos de quienes consumen bebidas alcohólicas en la vía pública como de los que puedan verse afectados por sus consecuencias*”.

En el **Capítulo II**, que lleva por título “**ACTUACIONES GENERALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN**”, se establecen, según se declara en la Exposición de Motivos, compromisos concretos, en materia de *información y publicidad* (artículo 3), *educación para la salud* (artículo 4), *para fomentar la emancipación juvenil* (artículo 5), *espacios de convivencia y actividades alternativas* (artículo 6). Y todo ello, sujeto a control por un Consejo, regulado en el artículo 7, integrado por los sectores implicados y que, como mínimo, remitirá anualmente un informe a la Asamblea de Extremadura acerca del cumplimiento de los objetivos de esta ley.

El **Capítulo III**, bajo el título “**PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE ALCOHOL EN MENORES DE EDAD**”, establece la prohibición, no sólo de la dispensación y venta (Art. 8) de bebidas alcohólicas a los menores de edad como ya hacía la Ley 4/1997, de 10

de abril, de Medidas de Prevención y Control de la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas para Menores de Edad, sino también de su consumo (Art. 9). También se prohíbe el acceso de menores a determinados establecimientos (Art. 10).

El **Capítulo IV**, “**MEDIDAS TENDENTES A LA MODIFICACIÓN DE ACTITUDES RESPECTO DEL CONSUMO DE ALCOHOL**” señala los lugares en los que no está permitida la venta o dispensación, ni el consumo, de bebidas alcohólicas, contemplando que determinados establecimientos comerciales requerirán una nueva y específica licencia.

En el **Capítulo V**, que lleva por título “**MEDIDAS PARA INTEGRAR EL OCIO EN LA CONVIVENCIA**”, descartándose una prohibición generalizada y absoluta de beber alcohol en la vía pública, se opta por hacerlo solo cuando afecte al derecho al descanso y a la convivencia ciudadana.

Y el **Capítulo VI**, por último, recoge las “**INFRACCIONES Y SANCIONES**” estableciendo unas y otras bajo el prisma los principios generales que inspiran el procedimiento administrativo sancionador.

La Disposición Adicional primera pretende obligar a que tanto los Presupuestos de la Comunidad Autónoma como los de las Corporaciones Locales contemplen para cada ejercicio económico las necesarias dotaciones presupuestarias y la segunda autoriza al Consejo de Gobierno para actualizar la cuantía de las sanciones.

La Disposición derogatoria afecta a bastantes artículos de la Ley 4/1997, de 10 de abril, de Medidas de Prevención y Control de la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas para Menores de Edad y a la disposición Adicional Tercera de la Ley 1/1999.

Y las Disposiciones finales contiene la autorización al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley y la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

II. VALORACIONES

1) De carácter general.

Es imposible negar la gravedad de los problemas que pretende combatir el anteproyecto de Ley que se dictamina. El más importante y acuciante, tal como reconoce su Exposición de Motivos, y sin duda que así es, radica en el consumo de alcohol por menores de edad, cada vez en mayor cantidad y cada vez a más temprana edad.

El problema es, indudablemente, difícil de combatir, fundamentalmente por la permisividad existente en nuestra sociedad ante el consumo de alcohol que constituye un hábito social enormemente arraigado en nuestra cultura mediterránea. Y sin embargo, el alcohol es una droga, aunque legal, y como tal droga produce adicción y tiene unos perniciosos daños colaterales. En un periódico de difusión nacional se ha publicado recientemente que el consumo excesivo de alcohol es el responsable de la mitad de los accidentes de tráfico, del 80% de los casos de malos tratos, del 30% de los accidentes laborales y del 3,5% de las defunciones (12.000 muertes al año en España).

La Comunidad Autónoma extremeña llegó a la conclusión, hace algunos años, que se podía y se debía luchar para intentar frenar el consumo de excesivo de bebidas alcohólicas por parte de los menores de edad. Para ello, para reducir las actividades de promoción del consumo de alcohol y para prohibir su venta a nuestros menores de edad, se promulgó la *Ley 4/1997, de 10 de abril, de Medidas de Prevención y Control de la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas para Menores de Edad*, respecto a la cual, en forma de anteproyecto de ley, se pronunció este C.E.S. de Extremadura en su Dictamen de 23 de septiembre de 1996, valorando, por unanimidad, en términos generales, aquella iniciativa legislativa.

Pero, tal y como señala la Exposición de Motivos del anteproyecto que dictaminamos, “*en torno a 16.000 menores de entre 14 y 16 años acuden con regularidad*

al botellón”, añadiendo que “*esos menores que salen por las noches, (...) beben, en muchos casos, hasta la embriaguez*”. Se reconoce, pues, el poco éxito de las anteriores iniciativas legislativas que pretendían frenar el consumo de alcohol en los menores: la ya citada Ley 4/1997, de 10 de abril, de Medidas de Prevención y Control de la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas para Menores de Edad y la Ley 1/1999, de 29 de marzo de Prevención, Asistencia y Reinserción de las Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Sería fundamental conocer cuáles han sido las causas por las que las leyes citadas no han mejorado sustancialmente la situación, si porque no se han desarrollado adecuadamente o bien porque en las mismas no se prohibía el consumo de alcohol a los menores de 18 años, y del contenido del texto a dictaminar parece entenderse que el legislador se inclina más por considerar la ausencia de prohibición como causa de aquella fallida intención legislativa. Basta para ello comprobar que en el capítulo II, una parte importante de las medidas que se proponen ya existían en las leyes anteriormente nombradas.

A este órgano consultivo, y estamos seguros que no solo a él, se le ha planteado la duda racional de si el establecimiento de esa prohibición del consumo de alcohol por menores pudiese ser contraproducente y producir efectos contrarios a los perseguidos.

Pero, sin perjuicio de lo anterior, creemos que no basta con prohibir la venta a menores y que, eso no será suficiente y no resolverá nada si no va acompañada de toda una serie de medidas educativas y preventivas verdaderamente eficaces y decididamente adoptadas.

También es este C.E.S. de Extremadura consciente de que la no permisión del consumo de alcohol por los menores es muy difícil de exigir, de cumplir, de hacer cumplir y de probar su incumplimiento, pero creemos, no obstante, que es preciso que la Ley declare dicho consumo étílico como pernicioso, y que por eso, lo combata.

La Constitución consagra el principio de protección de la infancia y la juventud; nuestro Estatuto de Autonomía, en su artículo 6.2, declara la protección de los derechos y dignidad de los menores como uno de los objetivos básicos con el que las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercerán sus poderes, y en el artículo 8.4 establece que, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución en materia de Sanidad e higiene; y la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad dispone en su Art. 25.2 que deberán establecerse prohibiciones y requisitos mínimos para el uso y tráfico de bienes cuando supongan un riesgo o daño para la salud.

El segundo gran problema al que pretende hacer frente esta Ley es el de consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública por un número considerable de personas, la mayoría jóvenes, hasta altas horas de la madrugada formando tal ruido que impide el descanso de los vecinos y dejado sucio y dañado el mobiliario urbano. Se trata, en definitiva, del fenómeno denominado “*el botellón*” y de la evidente y grave colisión que el mismo produce entre dos intereses dignos ambos de protección pero a menudo contrapuestos: el de la diversión y el del descanso, el del ocio y el de la convivencia.

Creemos acertado que no se prohíba el consumo de alcohol en la vía pública de una manera generalizada tal como ha hecho alguna otra Comunidad Autónoma, sino tan solo cuando ello vaya unido a situaciones que afecten al descanso y a la convivencia ciudadana. La norma que dictaminamos no considera, en principio, negativas esas concentraciones masivas, que tan gran número de jóvenes practica, y que ellos han elegido como medio de diversión que les permite relacionarse con los demás jóvenes. Entendemos que lo que esta Ley pretende evitar es que se abuse de ese derecho a la diversión y que se ejerza de una manera antisocial.

Por otro lado, este órgano consultivo también comparte la idea de que para hacer frente a los problemas apuntados es preferible la prevención y la educación que la represión y la prohibición. Por eso no tenemos nada que objetar, sino todo lo contrario, a

las medidas enunciadas en el Capítulo II. Pero lo importante no es que una Ley declare la necesidad de llevarlas a cabo ni que las anuncie, sino que, efectivamente, se ejecuten.

Por ello consideramos una necesidad relevante, de la que dependerá en gran medida el éxito de esta Ley, la colaboración entre las diversas Administraciones Públicas, por lo que echamos en falta una expresa alusión a la Administración Estatal y a la posibilidad de concertar convenios específicos entre ésta y la Administración Autonómica.

Así, para empezar, echamos en falta una referencia a la financiación de las medidas que contiene esta norma (programas de ocio, actividades alternativas...). Si realmente se quiere poner en marcha los dispositivos a que hace referencia sería necesario establecer el correspondiente montante económico. Recordamos, en este sentido, que el artículo 661 de la *Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, establece la necesidad de incorporar una **memoria económica** que contenga la estimación del coste de todas esas medidas.

Pero, además, deberían establecerse mecanismos e indicadores para que, de una manera continuada, se controlen y evalúen las distintas medidas. ¿Bastará para ello el control del Consejo que se crea?. Para tener confianza en ello es indudable que, como mínimo, sería necesario que en la Ley concretara se algo su composición, estructura, funciones, atribuciones, facultades, etc. Debería asegurarse legalmente que va a ser un órgano participativo, independiente y con facultades suficientes para conseguir el fin que se propone.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que el problema que nos ocupa es de la suficiente importancia como para ser regulado por Ley, no entendemos como en un asunto que intervienen múltiples actores, Consejería de Sanidad, Consejería de Bienestar Social, Consejería de Cultura, Consejería de Educación, Consejería de Presidencia y por supuesto los Ayuntamientos, no se establece la creación de una Comisión Regional de Coordinación.

Queremos aprovechar este Dictamen para sugerir la conveniencia de la promulgación de un nuevo Decreto que regule los horarios de apertura y cierre de los bares, bares especiales, discotecas, salas de fiesta y demás establecimientos de una manera más acorde con las comunidades autónomas del entorno, cuya entrada en vigor podría hacerse coincidir con la de la Ley.

Por lo demás, el texto sometido a Dictamen sigue, en general, las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley aprobados por el Consejo de Ministros con fecha 18 de octubre de 1991.

El C.E.S. de Extremadura reconoce la documentación complementaria aportada que, junto con el Informe del Gabinete Jurídico, cuya remisión siempre agradecemos.

Queremos dejar constancia, por último, de nuestro agradecimiento por la comparecencia el pasado día 21 de octubre de 2002 ante este Órgano Consultivo del Director General de Administración Local e Interior de la Consejería de Presidencia, Ilmo. Sr. D. Manuel Caballero Muñoz, y de la Directora General de Juventud de la Consejería de Cultura, Ilma. Sra. D^a. Leire Iglesias Santiago, en la que nos explicaron los objetivos y líneas fundamentales del texto sometido a Dictamen. Por el contrario, hemos de lamentar el que no hubieran comparecido, además, otros altos cargos de las Consejerías de Sanidad y Educación que tienen competencias en materias a las que esta Ley afecta, y cuyos puntos de vista hubiéramos deseado conocer.

2) De carácter específico.

Hechas las valoraciones generales que anteceden, este Consejo Económico y Social de Extremadura, como es habitual, pasa a realizar las valoraciones puntuales que se expresan a continuación en relación con los artículos del texto sometido a Dictamen:

Exposición de Motivos.

Aunque quizás peque de ser algo extensa, la Exposición de Motivos declara los objetivos del anteproyecto, alude a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido.

Sugerimos que se incluya alguna referencia a que ya el artículo 3º de la Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de Protección y Atención a Menores, establecía que *“bajo el superior principio de la prevalencia, en todo momento, del interés del menor sobre cualquier otro concurrente, los principios rectores que informarán la actuación de la Junta de Extremadura ... serán ... g) Fomentar la realización por parte de las distintas Administraciones Públicas, de programas culturales, recreativos, de ocio y tiempo libre, tendentes a evitar situaciones sociales de riesgo para la formación de los menores; h) Fomentar los hábitos familiares que impidan que menores de edad se encuentren en horas nocturnas en ambientes que puedan conducir a situaciones de riesgo y desprotección que dificulten el normal desarrollo del menor...”*

Y, por otro lado, en el primer párrafo del primer apartado, último inciso, se recogen algunos datos estadísticos que, por carecer de la vigencia temporal a la que aspira la norma jurídica, no creemos que deban figurar en su Exposición de Motivos. El lugar de esos datos estadísticos está en las memorias o informes complementarios que deberían acompañar al anteproyecto en su trámite de elaboración.

No nos parece muy acertado el segundo párrafo de la exposición de motivos ya que parece vincular el salir por las noches con beber y ambas cosas con la embriaguez, lo cual no es del todo ajustado a la realidad.

Artículo 1.

Por precisión y claridad recomendaríamos denominar a este artículo como ***objeto y ámbito de aplicación***.

Creemos que podría ser positivo suprimir la palabra “**abusivo**”, no sólo aquí sino en la mayor parte del texto legal (artículos 3, 12.1 y 13.3). Fundamentalmente por la propia indefinición de la palabra y por la invitación que podría esconder.

Correspondiéndose con el título sugerido, proponemos añadir un nuevo apartado con la siguiente redacción: “**3. Esta Ley será de aplicación a toda actuación individual o colectiva, privada o pública en las materias reguladas por la misma que tenga lugar en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.**”

Artículo 2.

Se echa en falta por este CES la finalidad, a nuestro juicio, más importante: ***La presente Ley tiene como finalidad primordial frenar y disminuir el consumo de alcohol a través de la educación, programas de salud y ocio, y de otras acciones que permitan la adecuada integración y desarrollo armónico de los jóvenes.***

Artículo 3.

Quizás pudiera parecer que la frase inicial del artículo “*La Administración Autonómica se comprometerá en las siguientes actuaciones: ...*” es poco imperativa. Por ello proponemos, en su lugar, la siguiente “***Deberá la Administración Autonómica: ...***”.

Recomendamos incluir dentro del apartado a) el que los grupos afectados, y en especial la juventud, formen parte en la elaboración de las campañas dirigidas a ella, potenciando “estilos de vida” que excluyan el consumo de alcohol por las personas jóvenes. Especial importancia tiene, el apoyo a los espacios lúdicos y de ocio que desarrollen formas de sociabilidad donde el alcohol no sea uno de sus componentes, ya que

actualmente está asociado a numerosas formas de diversión y ocio como elemento fundamental y a veces casi único.

En el apartado b), creemos que quedaría mejor sustituyendo el artículo indeterminado “una” por el determinado “la”, dando así por sentado que la buena imagen de los jóvenes ya existe.

Proponemos como nuevos apartados los siguientes:

“d) Promover e impulsar programas de formación en el sector de la hostelería con el fin de evitar la dispensación de bebidas alcohólicas a menores y personas intoxicadas.

e) Impulsar una mayor implicación e intervención de los profesionales sanitarios a la hora de reducir los problemas relacionados con el consumo de alcohol.”

Artículo 4.

Creemos mejorable la actual redacción del apartado 2 de este artículo en los siguientes extremos:

En la letra a), cambiaríamos el término “obligatorios” por el de “**actitudinales**” y al final proponemos añadir la siguiente frase: “**...saludable, que fomenten una formación integral de las personas y una educación para la convivencia basada en la libertad, el respeto y la solidaridad**”.

En la letra c), ampliaríamos el universo para los programas de ocio para que empezaran cuando los chicos y chicas comienzan la E.S.O., dado el carácter preventivo de la norma.

Creemos que en la letra f) sobra el adverbio “progresivamente”. La obligación es dotar del encargado que se señala. Ahora bien, tanto esta obligación como todas las demás que se establecen, por razones presupuestarias o de otra índole se empezarán a cumplir

progresivamente. Así, por ejemplo, las Escuelas que obliga a crear la letra g) no se crearán inmediatamente, sino, como es lógico, de una manera progresiva.

En esta misma letra, sugerimos suprimir el término “*Social*” para no inducir a la especialización concreta de esta disciplina académica, pues entendemos que el diseño de estrategias y la detección de los factores de riesgo pueden ser concebidos desde distintos tipos de profesionales.

Añadiríamos un apartado h) que hiciese mención a la posibilidad de incluir en la formación inicial y permanente del profesorado los conocimientos que capaciten el abordar esta área transversal.

Y, para finalizar con este apartado, sugerimos que se recoja explícitamente alguna iniciativa a concretar con las Asociaciones de Vecinos u otras organizaciones de carácter social que estén estructuradas.

Artículo 5.

Por su importancia, el artículo que nos ocupa debería haber sido más desarrollado. Estas indefiniciones y declaraciones de intenciones son más propias de campañas electorales que de contenido de textos legislativos. En cualquier caso las palabras “*buscar y fomentar*” deberían sustituirse por “*instaurar e implantar*”.

Por otra parte, no nos parece afortunado comenzar el apartado 2 diciendo que “*corresponde a los órganos competentes de la Administración*” potenciar la formación profesional, buscar (*instaurar*) fórmulas que permitan una mayor estabilidad laboral de los jóvenes, facilitando el autoempleo y la iniciativa empresarial de éstos, y fomentar (*implantar*) políticas de alquiler y de autopromoción de viviendas que sean compatibles con los salarios de los jóvenes. Al igual que hemos señalado anteriormente, ha de quedar claro que se trata de un mandato que la Ley hace a los órganos de la Administración que,

por supuesto, sean competentes. por eso proponemos que dicho apartado 2 comience así:
“Deberán los órganos competentes de la Administración: ...”

En la letra a) del apartado 2, por último, creemos que debería hacerse un esfuerzo mayor en cuanto a la potenciación de la formación profesional que vaya más allá de la mera ampliación del periodo de prácticas, como, por ejemplo, mejora de la oferta educativa, aumento del número de ciclos, etc.

Artículo 6.

En la misma línea que el anterior, siendo este otro artículo fundamental de la Ley que debería pretender dar alternativas inmediatas a los jóvenes, creemos necesario el establecimiento de un plan con medidas concretas y acotado en el tiempo.

Artículo 7.

Como ya apuntábamos al hacer las valoraciones generales, en cuanto a la composición, estructura, funciones, dependencia y demás condiciones del Consejo que se crea en este artículo, nos parece excesivo el margen que se deja al reglamento. Es cierto que la Ley no debe concretar todos esos aspectos, pero sí podría establecer unos criterios básicos o mínimos.

Sirva como ejemplo el Consejo Regional sobre las Drogodependencias creado por el artículo 36 de la *Ley 1/1999, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia y Reinserción de las Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Asimismo recomendamos que, aunque sea por remisión al artículo 22 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, se aclare que este Consejo podrá establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Por otra parte, es indudable que algunas funciones o facultades deben serle atribuidas por Ley formal, y entre éstas, creemos que, cuando menos, debería estar la de solicitar informes y pedir la comparecencia de cualquier autoridad autonómica o local para explicar la eficacia de las medidas adoptadas.

Modificando el título del artículo podría tener cabida aquí la Comisión Regional de Coordinación a la que hicimos referencia en las valoraciones de carácter general.

Artículo 8.

Nada que objetar al apartado 1 de este artículo. Esta prohibición ya existía, como sabemos, en la *Ley 4/1997, de 10 de abril, de Medidas de Prevención y Control de la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas para Menores de Edad*.

En cuanto a la prohibición contenida en el apartado 2 de este artículo ya es antigua en el ordenamiento de nuestra Comunidad Autónoma. Se encuentra recogida por primera vez en el artículo 13.3 de la Ley 2/1990, de 26 de abril, de Salud Escolar, y, con más detalle en el artículo 2.5 de la Ley 4/1997 antes citada.

Artículo 9.

Puesto que este artículo constituye la mayor innovación de esta Ley, ha sido comentado creemos que suficientemente en las consideraciones generales a las que, por lo tanto, nos remitimos.

Artículo 10.

Este C.E.S. de Extremadura cree que la prohibición contenida en el apartado 1 de este artículo no debe extenderse a los *bares especiales* al igual que tampoco alcanza a los

demás bares. No es comprensible que se pueda entrar libremente en un bar no especial y no en otro que sí lo es.

Sugerimos introducir como excepción a la referida prohibición el que los menores vayan acompañados de sus padres o tutores y bajo la responsabilidad de éstos posibilitando de esa forma el acceso de los menores a los locales allí contemplados en el caso de bodas u otras celebraciones familiares y atendiendo a que, de acuerdo con el Código Civil, la patria potestad y la tutela han de ser ejercidas siempre en interés del menor.

Otra excepción que debe introducirse es la de los menores que trabajen en los locales a los que se refiere este artículo siempre que el acceso a los mismos lo sea por motivos laborales.

En relación con la letra b) del apartado 2, sugerimos que aclare y concrete que se entiende por “*continuidad temporal*”.

En relación con la letra c) del mismo apartado, creemos que debe mejorarse la terminología utilizada que no se ajusta a las definiciones establecidas en la Ley 6/1998, de 18 de junio, del Juego de Extremadura, que ya prohíbe a los menores de edad practicar juegos o usar las máquinas en ella especificadas (artículo 25.2). Además, y más apropiado dada la Ley en la que nos movemos, recomendamos se incluyan otras máquinas: Las expendedoras de bebidas alcohólicas. Así pues, sugerimos la siguiente redacción: “***c) No podrán tenerse conectadas, si las hubiera, las máquinas de juego a las que se refiere el artículo 12 de la Ley 6/1998, de 18 de junio, del Juego de Extremadura, ni las expendedoras de bebidas alcohólicas.***”

En relación con las sesiones previstas en el apartado 2 de este artículo, no podemos dejar de recordar que existen otras alternativas para el ocio de estos menores de edad con más de 14 años, y que deberían fomentarse otros locales específicos para ellos que reúnan cuantos requisitos técnicos y administrativos se consideren necesarios.

Artículo 11.

Este artículo debería coordinarse con el artículo 4 de la Ley 4/1997 que no se deroga por ésta. En caso contrario deberán ponerse en los establecimientos dos carteles, expresivo uno de las medidas referidas en los artículos 8, 9 y 10 del anteproyecto con las características y condiciones que se determinarán reglamentariamente y un segundo cartel que advierta de las prohibiciones de la Ley 4/1997 con las medidas y con el texto fijados el apartado 3 del citado artículo 4 de dicha Ley.

Ahora bien, puesto que por esta Ley cuyo anteproyecto dictaminamos se derogan casi todas las prohibiciones establecidas en la Ley 4/1997, lo mejor que podría hacerse es incluir su artículo 4 dentro de las disposiciones derogadas por esta Ley.

Artículo 12.

Si lo que se quiere es realmente modificar los hábitos de la sociedad en lo relacionado con el consumo de alcohol, creemos que sería una oportunidad inmejorable empezar por los centros dependientes de la Administración Extremeña y por consiguiente no permitir la venta ni el consumo de alcohol, **sin excepciones**, en los centros mencionados.

Así pues, el apartado 2 tendría que dividirse en dos del siguiente o aproximado tenor:

“2. No está permitida la venta o dispensación, ni el consumo de bebidas alcohólicas en todos los centros dependientes de la Junta de Extremadura y de las Administraciones Locales extremeñas.

2 bis. En el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura no está permitida la venta o dispensación, ni el consumo de bebidas alcohólicas en los siguientes lugares, salvo en los espacios expresamente establecidos al efecto:

a) Centros de trabajo, durante la jornada laboral.

- b) Recintos deportivos.*
- c) Espacios recreativos ...”*

En cuanto al apartado 3, ya señalábamos en nuestras consideraciones generales que los datos de accidentes de circulación relacionados con el consumo de alcohol son demoledores, por lo que creemos que esta Ley constituye una buena oportunidad de modificar actitudes y no permitir en absoluto ni la venta ni el consumo de alcohol en las gasolineras, estaciones o áreas de servicios, siempre que éstas estén fuera del casco urbano. Por el contrario, entendemos que las que estén dentro de dicho casco, deben ser consideradas como una tienda de conveniencia más y, por tanto, someterse al régimen que para todos los establecimientos comerciales que venden bebidas alcohólicas establece el artículo 13.

El apartado 4 de este artículo extiende al consumo la prohibición de venta de alcohol establecida en el artículo 8.2 de este mismo anteproyecto y nos parece consecuente con la prohibición de consumo que el artículo 9 impone en general a los menores.

Artículo 13.

En relación con la licencia específica prevista en el apartado 2, creemos que no debería exigirse a los establecimientos donde se ejerza una actividad comercial exclusivamente mayorista. Así pues, proponemos la siguiente redacción:

“2. Los establecimientos comerciales no destinados al consumo inmediato de bebidas alcohólicas donde se ejerza una actividad comercial minorista requerirán una licencia específica para la venta o dispensación de estas bebidas, que será otorgada por el respectivo Ayuntamiento.”

Por otra parte, al exigirse esta licencia específica a los establecimientos existentes, debería establecerse para los mismos, vía **disposición transitoria**, un periodo de adaptación o regularización que tenga en cuenta, en su caso, los derechos adquiridos.

Este Órgano Consultivo sugiere que se excluya del apartado 4 la venta a distancia porque de acuerdo con su definición legal (artículo 12 de la Ley del Comercio) en esta modalidad no puede hablarse de horarios.

Artículo 14.

La Ley 2/1995, de 2 de marzo, contra la venta y publicidad de bebidas alcohólicas a menores, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha opta, en su artículo 1.2, por la prohibición total de la instalación de máquinas automáticas que expendan *incontroladamente* bebidas alcohólicas.

Siguiendo la misma filosofía pero en sentido positivo, el artículo que comentamos autoriza dichas máquinas sólo cuando las mismas están controladas, para lo cual las somete a las “exigencias de *espacio y tiempo* previstas en” el resto del anteproyecto y en el resto del ordenamiento jurídico para la venta o dispensación de bebidas alcohólicas.

Este C.E.S. se muestra conforme con la fórmula utilizada, aunque con algunas recomendaciones. Así recomendamos que los términos “*espacio*” y “*tiempo*” se sustituyeran por los que creemos más adecuados de “*situación*” y “*horarios*”.

Más importante nos parece que en el apartado 2 de este artículo se supriman las dos alusiones que se hacen a “*recintos cerrados*” y “*recintos*” ya que el control que, con buen criterio, se exige de las máquinas expendedoras de bebidas alcohólicas solo será posible si están situadas en establecimientos y además que éstos reúnan los requisitos del artículo 13. No en cualquier recinto, cerrado o no. Así pues, el apartado 2 del artículo 14 debería decir:

“2. La venta o dispensación de bebidas alcohólicas a través de máquinas automáticas sólo estará permitida cuando dichas máquinas estén situadas en el interior de establecimientos que reúnan los requisitos previstos en el artículo

anterior, y siempre que se encuentren bajo control de los responsables de dichos establecimientos.”

Artículo 15.

Como ya hemos sostenido al hacer las valoraciones generales, este C.E.S. de Extremadura comparte que cuando se produzca una colisión entre el derecho al ocio (incluido en la práctica de consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas) y el derecho al descanso y a la convivencia ciudadana, debe prevalecer el segundo.

Nos parece muy preocupante la falta de precisión en algunos términos utilizados en los apartados 1 y 2. Así, creemos que en lugar de “*afecten*” o “*afectación*” quedaría mejor utilizar las palabras “*perjudiquen manifiestamente*” o “*perjuicio*”.

Y, ¿qué se entiende por “*aglomeración*” de personas?. Quizás quede mejor el término “*conurrencia*” utilizado en el apartado 4.

Tampoco parece muy preciso el concepto jurídico de “*zona habitada*”. Una casa aislada en la que viva una persona, ¿es zona habitada?. Quizás fuera mejor sustituirlo por “*cualquier vivienda urbana habitable*”, términos todos ellos definidos en los artículos 19 y 20 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura, eliminando, por razones obvias, la referencia a que se pueda celebrar en su interior.

Tampoco está de más aclarar, porque así puede ser, que cabe prueba en contrario contra la presunción legal que se establece en el apartado 2.

Creemos que deberían ampliarse las distancias establecidas en los apartados 2 y 4 particularmente en este último.

Con lo dicho, sugerimos el siguiente texto alternativo a los citados apartados:

*“1. No está permitido el consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas cuando **perjudiquen manifiestamente** al derecho al descanso y a la convivencia ciudadana.*

*2. **Salvo prueba en contrario, se presume la existencia de tal perjuicio** cuando la **conurrencia** de personas alrededor del autoabastecimiento de bebidas alcohólicas tenga lugar a una distancia inferior a ... metros de **cualquier vivienda urbana habitable.**”*

El apartado 3 debería redactarse mejor porque parece dar ha entender que si puede “hacerse botellón” en cualquier parte durante las ferias y fiestas. Si se pretende decir que se permite el consumo de alcohol durante las verbenas populares o en recintos feriales próximos a “zonas habitadas”, hágase explícitamente y nos ahorraremos esa posibilidad del “botellón itinerante”.

Artículo 16

Respecto a las competencias atribuidas a los Ayuntamientos, este Órgano Consultivo no puede dejar de poner de manifiesto la realidad espacial y temporal de nuestros Ayuntamientos, a menudo sometidos a fuertes limitaciones de medios personales y materiales para poder garantizar eficazmente el cumplimiento de las tareas encomendadas.

Es por ello conveniente reiterar la recomendación que ya hicimos de acudir a fórmulas de cooperación con la Administración Central para que, con su colaboración, sea más factible la consecución de los objetivos perseguidos por esta Ley.

Artículo 20.

La importancia de las medidas provisionales que recoge este precepto no se ha valorado convenientemente. Cualquier acuerdo de suspensión de la licencia o cierre temporal del local o instalación sólo debe ser decidido por la reiteración de infracciones muy graves, su duración máxima debe determinarse expresamente en la Ley, debería ser impuesta por el Consejo de Gobierno de la Junta y siempre como sanción definitiva, nunca como medida cautelar.

Artículo 22.

No es hora ya de seguir pensando en pesetas y traducir al final a euros. Las cifras deben ser redondas en euros. Así pues, la sanción prevista en el apartado 2 de este artículo proponemos que sea de una multa comprendida entre **30.000 y 600.000 euros**.

Pero, aparte de eso, lo que nos parece más importante que la norma incidiese más en medidas de carácter educativo y preventivo. Las que se proponen en este capítulo referidas a sanciones a menores creemos que están poco estudiadas, que pueden ser inaplicables y que pueden no servir para alcanzar el objetivo perseguido.

En primer lugar, los trabajos que se proponen en beneficio de la comunidad no están suficientemente regulados, ya que no se indica quienes son los responsables de imponerlos y controlarlos a posteriori y, ni siquiera, de qué tipo de trabajos para la comunidad se está hablando, y que medidas se proponen para su reeducación de manera que actúen como modelo para evitar reincidir en comportamientos similares a los que se sancionan.

Asimismo sugerimos que en el desarrollo de los trabajos en beneficio de la comunidad se tuvieran en cuenta las posibles incompatibilidades de carácter personal, profesional o educativo.

En cuanto a quien pueda imponer esta sanción, Consejería competente ¿cuál? O Ayuntamiento (artículo 26.1 del anteproyecto), hacemos nuestra la opinión del C.E.S. nacional que, en su dictamen de 19 de junio de 2002 y al comentar el artículo 34 del anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas, considera excesivo atribuir a las autoridades administrativas la facultad de imponer a un sujeto la realización de trabajos no voluntarios o forzosos y que esa medida solo puede ser impuesta por un juez.

Por último, queremos dejar patente nuestra oposición a la posibilidad de sustituir los trabajos para la comunidad por multas coercitivas por la evidente discriminación que supone en función del poder adquisitivo de los menores o de sus responsables subsidiarios.

Recomendamos, pues, estudiar y reelaborar el apartado 4 y suprimir los apartados 5 y 6 de este artículo y de los dos siguientes.

Artículo 23.

En el apartado 2, proponemos que las multas sean de *300 a 30.000 euros*.

Artículo 24.

En el apartado 2, proponemos que las multas sean de hasta *300 euros*.

Artículo 26.

En el apartado 1, nos preguntamos cuál es la Consejería competente por razón de la materia. Esta Ley afecta a muchas materias, basta recordar el título competencial descrito en el apartado III de la Exposición de Motivos. ¿Qué Consejería es a competente para

instruir y sancionar, por ejemplo, una infracción del artículo 8 (venta, suministro o dispensación de alcohol a menores)?

En el apartado 2 sugerimos que se incluya el artículo 11.

Nos planteamos si es lógico que corresponda a una Consejería la competencia sancionadora cuando se trate de venta de alcohol a menores y a los Ayuntamientos cuando se trate del consumo de dichas bebidas por esos menores.

Disposición adicional primera.

Dos cuestiones nos plantea esta disposición. En primer lugar, en lo relativo a los Presupuestos de las Administraciones Locales, su posible colisión con el principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 140 de la Constitución.

Pero, además, en cuanto a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, creemos que, en lo posible, sería deseable una mayor concreción de forma que resulten creíbles las ambiciosas medidas previstas en esta Ley.

En este sentido, el Consejo Económico y Social de Extremadura sugiere la creación de un Fondo destinado a facilitar el cumplimiento de las mismas que podría dotarse, además de con las señaladas consignaciones presupuestarias, con la totalidad del importe obtenido por las sanciones pecuniarias previstas en esta Ley.

Disposición derogatoria única.

En la letra a) y por las razones que apuntábamos al comentar el artículo 11, creemos que se debe incluir entre las disposiciones derogadas de la Ley 4/1997, su *artículo 4*.

Y en la letra c), también debe incluirse entre las disposiciones derogadas de la Ley3/2002, *la letra e) de su artículo 47* que configura como infracción leve contra la Ley de Comercio “*la venta de bebidas alcohólicas fuera del horario permitido*”, actuación ésta que pasará a ser infracción grave contra la Ley de Convivencia y Ocio (Art. 23.1 en relación con el Art. 13.4).

Disposición final segunda.

Como hemos hecho en otras ocasiones, este Consejo Económico y Social de Extremadura recomienda que la entrada en vigor de las normas no sea inmediata a partir de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura, para facilitar con ello el conocimiento de los ciudadanos a quien va dirigida.