



DICTAMEN 1/2017
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE
BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN
PERSONAS MENORES DE EDAD.

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN PERSONAS MENORES DE EDAD.

I.- ANTECEDENTES.

Con fecha 12 de enero 2017 ha sido solicitado por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Presidencia General de la Junta de Extremadura, con los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emita Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas en Personas Menores de Edad”

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 13 de Febrero de 2017, ha acordado por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley, remitido por la Secretaría General de la Presidencia de la Junta de Extremadura, objeto de dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por:

Exposición de Motivos

Título Preliminar. Disposiciones Generales.

Título I. Medidas de Prevención, Sensibilización y Detección en el Consumo de bebidas Alcohólicas en Personas Menores de Edad.

Capítulo I. Ámbito de Prevención.

Título II. Medidas de Intervención.

Capítulo I. Limitaciones al Consumo, Venta, Dispensación y Suministro de Bebidas a las Personas Menores de Edad.

Capítulo II. Establecimientos Comerciales.

Capítulo III. Limitaciones a la Publicidad, Patrocinio y Promoción de Bebidas Alcohólicas.

Capítulo IV. Coordinación Social y Participación Social.

Título III. Régimen Sancionador.

Capítulo I. De las Infracciones.

Capítulo II. De las Sanciones.

Capítulo III. De la Prescripción.

Capítulo IV. Del Procedimiento Sancionador.

Disposición Adicional Primera: Actualización de las Cuantías de las Sanciones.

Disposición Adicional Segunda: Tratamiento de Datos de Carácter Personal.


Disposición Derogatoria: Derogación Normativa.

Disposición Final Primera: Habilitación Normativa

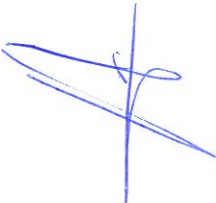
Disposición Final Segunda: Plazo para la Aprobación del Plan Autonómico de Prevención y Sensibilización en el Consumo de Bebidas Alcohólicas por Personas Menores de Edad.

Disposición Final Tercera: Adaptación de las Ordenanzas Municipales.

Disposición Final Cuarta: Entrada en vigor.



La Exposición de Motivos, que precede al texto normativo, pone de manifiesto que el consumo de alcohol está universal y culturalmente aceptada por nuestra sociedad lo que conlleva que su uso no sea calificado como conducta adictiva, elevada a tercer factor de riesgo de enfermedades, trastornos y mortalidad.



La protección de la infancia, continua diciendo la Exposición de Motivos, está consagrado en el artículo 39.4 de nuestra Constitución y debe ser uno de los pilares en los que se debe invertir para construir la sociedad, incentivando una nueva educación social, especialmente focalizada a las personas menores de edad, tratando de lograr un cambio de hábitos proyectados en el sector educativo, familiar, sanitario, publicitario, de las administraciones y comunitario, conminando a los poderes públicos a organizar y tutelar la salud pública mediante medidas preventivas y prestaciones y servicios necesarios, fomentando la educación sanitaria, la educación física y el deporte, facilitando la adecuada utilización del ocio, mandatos implantados en el artículo 43 de la Constitución Española.

Siendo el consumo de alcohol, en menores, un problema de importantes proporciones para la Salud Pública, no solo en España, sino en toda Europa, es por ello, que la ley tiene como objetivo principal lograr una política preventiva del consumo de bebidas alcohólicas por las personas menores de edad, implantando una educación para la salud dirigida al logro de hábitos saludables.

El propio texto legal se tilda de un carácter intersectorial, que irradia a diversos ámbitos de prevención, intervención y actuación, requiriendo el compromiso de toda la comunidad extremeña.

De esta manera, se hace efectivo el reconocimiento del derecho a la protección de la salud consagrado en el artículo 43 de la Constitución Española, en el marco de las competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad y salud pública que ostenta la Comunidad Autónoma de acuerdo al artículo 10.9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Para cumplir dichos objetivos el Anteproyecto de Ley consta de 54 artículos que tratan de regular los ámbitos de prevención; ámbito familiar, ámbito educativo; ámbito sanitario; ámbito publicitario; ámbito de coordinación y participación ciudadana y finalmente ámbito de infracciones y sanciones.

Cuenta asimismo, como ya hemos expuesto, con dos Disposiciones Adicionales; una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales.

III.- VALORACIONES DEL TEXTO

A) De Carácter General.

Abordamos en este apartado, en primer lugar; una valoración sucinta de algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

1) Documentación anexa al Anteproyecto y que ha sido aportada junto con el texto normativo:

- Informe de la Secretaría General sobre evacuación del el trámite de audiencia e información pública en relación con el Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas en Personas Menores de Edad.

En el cumplimiento de citado trámite presentaron alegaciones las entidades siguientes:

Colegio Profesional de Educadores Sociales de Extremadura (COPESEX).

Asesores Jurídicos de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales (Servicio Territorial de Badajoz).

Asociación de Supermercados de Extremadura (ASUPEX).

Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA).

Federación Española de Bebidas Espirituosas (FEBE).
Cerveceros de España
Consejería de Sanidad y Políticas Sociales.
Doña Carmen Olivera Collado.

Como consecuencia de sus respectivas participaciones y alegaciones, el texto del Anteproyecto de Ley se ha visto modificado en sus artículos 9; 16.3; 17; 22.1 y 3; 31.b; 33.2 y 3; 36.2; 38.1 a); 39.1 a) y b); 40.1 b); 44.2, 3 y 5; 51.2; 52.3 y 53.1.

En el apartado de Consultas consideramos que habría sido aconsejable la participación de los Agentes Económicos y Sociales.

Igualmente observamos que se ha prescindido de la participación del Consejo de la Juventud.

- Informe de Necesidad y Oportunidad sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas en Personas Menores de Edad.

Dicho Informe reproduce, en parte el texto de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de ley y reitera los altos índices de consumo de alcohol en menores y su repercusión en la salud de éstos. Por ello, justifica su Necesidad y Oportunidad.

-Memoria Económica sobre Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas alcohólicas en Personas Menores de Edad.

Se limita, el presente documento, a poner de manifiesto que la entrada en vigor de la presente normativa no conllevará coste para la Administración Autonómica, de tal forma, que no procede realizar la estimación del coste a que dará lugar, en los términos previstos en el art. 66.1 de la Ley1/2002 de 28 de febrero del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Sin embargo, el CES considera que la puesta en marcha de la presente normativa sí puede tener consecuencias presupuestarias para la Comunidad Autónoma, dado que el Anteproyecto dice, en la Exposición de Motivos, que desea lograr políticas preventivas en el consumo de alcohol, implantando una educación para la salud dirigida al logro de hábitos saludable. Por tanto, creemos que la mera implementación de estos objetivos derivarán costes económicos para la Comunidad Autónomas de Extremadura, por ejemplo lo relacionado con el plan de comunicación a llevar a efectos por la Administración.

- Tabla de Vigencias de Disposiciones anteriores y Disposiciones que pudieran resultar afectadas por el Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas en Personas Menores de Edad.

Quedan afectadas y por tanto serán derogadas las normas preexistentes: Ley 2/ 2003 de 13 de marzo de la Convivencia y Ocio de Extremadura y 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.

-Informe sobre la no procedencia de solicitar el informe de simplificación de procedimientos en la tramitación del el Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas en Personas Menores de Edad.

Citado informe se limita a poner de manifiesto que del contenido del Anteproyecto no se desprende la creación o modificación efectiva de procedimientos administrativos de gestión como cauces formales de actos o reglas de tramitación para la realización de un fin administrativo.

-Informe de la Secretaria General relativo al Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas alcohólicas en Personas Menores de Edad.

El citado Informe declara la pertinencia de continuar la tramitación de citado Anteproyecto de ley y decide elevarlo a Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para su pronunciamiento.

-Informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura.
Informe favorable a su tramitación.

A la fecha de emisión del presente Dictamen no se dispone de los Informes siguientes:

-Informe sobre el impacto en el empleo, pese a que como se establece en el artículo 2.1 del Decreto 5/ 2016 de 19 de enero es obligatorio su emisión. Insistimos pues en la necesidad de su existencia

-Informe sobre impacto de Género.

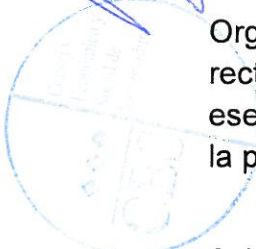

Consideramos igualmente la importancia de su existencia.

Por otra parte desconocemos si ha sido solicitado el Informe del Consejo de Estado, dado que el Informe de la Secretaria General de la Presidencia considera que a pesar de ser facultativo sin embargo, conforme a la Ley 19/2015 puesta en conexión con el Estatuto de Autonomía, se desprende la necesidad de recabar su existencia.

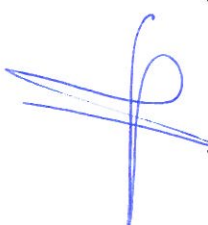
Compartimos este criterio de la Secretaria General en evitación que con la entrada en vigor del presente Anteproyecto de ley pudiera acarrear discrepancias o distorsiones con la normativa Estatal.

Con carácter general, entiende este Consejo Económico y Social, que los Informes, nuevamente, se han limitado a cumplir los trámites de acompañamiento del Anteproyecto de ley.

A.1) Consideración general del texto.



El Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 enero, establece en su artículo 7.11 como principio rector de los poderes públicos extremeños la asunción, como aspiración esencial, la más estricta garantía de los derechos a la salud, a la educación y a la protección pública en caso de dependencia.



Asimismo tiene competencias en infancia y juventud; protección y tutela de menores y protección a la familia. Sanidad y salud pública. Consumo y comercio interior. En publicidad comercial e institucional. Sanidad y salud pública. Espectáculos y actividades recreativas. Ordenación general del sector y régimen de intervención administrativa y control de espectáculos públicos. Deporte y actividades de ocio.

En este sentido, el CES considera que en este amplio marco competencial el Anteproyecto de ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas en Personas Menores de Edad, viene a actualizar una serie de normativa anteriores y a legislar en una materia tan importante como es la prevención del consumo de bebidas alcohólicas por las personas menores de edad e implicando, en dicha normativa, un amplio sector relacionado con la materia.

Pero no es menos cierto que nace con la carencia de una normativa de carácter Nacional que acabe con una normativa insuficiente y en la mayoría de los caso fragmentaria.

B) De Carácter Específico.-

EXPOSICION DE MOTIVOS

Nos encontramos frente a un Proyecto de Ley cuya Exposición de Motivos declara expresamente sus objetivos, como es el de lograr una política preventiva del consumo de bebidas alcohólicas por las personas menores de edad e implementar una educación dirigida en crear hábitos saludables.

Para ello aborda medidas de prevención, sensibilización y detección en el consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad, regulando, como ya dijéramos, en los ámbitos de prevención; ámbito familiar, ámbito educativo; ámbito sanitario; ámbito publicitario; ámbito de coordinación y participación ciudadana y finalmente ámbito de infracciones y sanciones.

ARTICULADO

Respecto al articulado del Anteproyecto este Consejo Económico y Social desea aportar un análisis de determinados artículos en aras a una mayor claridad o en evitación de algunas indefiniciones que seguro se tendrán en cuenta en su texto definitivo:

Artículo 11.-'

Proponemos que en citado artículo pudiera recogerse o definirse qué tipo de plan de comunicación se llevaría a efecto.

Artículo 16.2.-

Cuando en citado artículo en su apartado 2 dice:

*"No está permitida la venta, dispensación o consumo de bebidas alcohólicas en las estaciones de servicio o transportes, gasolineras y áreas de servicio que se encuentren fuera de los cascos urbanos, **salvo en los espacios expresamente establecidos al efecto.....**"*

Entendemos que no queda suficientemente definido el concepto "espacios.." dado que puede referirse a áreas que puedan hallarse en comercios concretos o bien a áreas de ocio que pudieran encontrarse en los tipos de

establecimientos no autorizados para la venta, dispensación o consumo de bebidas alcohólicas.

Artículo 21.1.-

*La venta o suministro de bebidas alcohólicas solo se puede realizar en aquellos establecimientos autorizados al efecto, **no permitiendo su consumo en el exterior, salvo que se trate de terrazas o veladores***”.

Proponemos la supresión de este último párrafo dado que no se encuentra en el ámbito competencial del establecimiento comercial impedir o prohibir el consumo de bebidas alcohólicas fuera de sus dependencias, correspondiendo esta labor de policía a las autoridades correspondientes.

Artículo 21. 2.-

*“En la solicitud de la licencia de apertura.....**debe indicar la circunstancia de venta o suministro de bebidas alcohólicas.....Los Ayuntamientos deber remitir dicha información a los departamentos competentes.....**”*

En relación a las licencias, nos preocupa la posible carga administrativa y burocrática que implique, y pueda dificultar la dinamización de la actividad económica. Por otro lado habría que reflexionar sobre la encomienda que se les hace a los Ayuntamientos de manera genérica, sin regular detalladamente el procedimiento y sin valorar la capacidad de éstos, sobre todo, en función de su tamaño.

Artículo 22.3.-

Proponemos añadir al, final, de este apartado 3 lo siguiente:” **la persona física que realice la acción tipificada como infracción en esta Ley, respondiendo el propietario del establecimiento solidariamente del pago de las sanciones derivadas de las infracciones cometidas por sus empleados o dependientes.**”

Ello se justifica por la necesidad de responsabilizar *in persona* a quien verdaderamente comete la infracción y no de modo genérico al propietario del establecimiento, más allá de que de éste pueda responder solidariamente de las multas que se originen.

Artículo 24.3.f.-

*“f) Las prohibiciones y limitaciones en la publicidad.....**diseño de envases....**”*

Este apartado sobre el diseño de envases, etiquetado, etc., a pesar de la salvedad que hace, por la regulación específica de la materia, puede contravenir normas sobre la unidad de mercado, no entendiéndolo su aportación al texto, pues en las bebidas alcohólicas no se permite que el diseño vaya dirigido a menores de edad.

Artículo 25.-

*“Se prohíbe cualquier campaña....., directa ó **indirectamente**, al consumo.....”*

El término indirectamente genera inseguridad jurídica desde el punto de vista de aplicación de la norma.

Artículo 27.- “Prohibición de publicidad directa, indirecta ó subliminal de.....”

El término indirecta y especialmente el de subliminal, entendemos que genera inseguridad jurídica desde el punto de vista de la aplicación de la norma.

Artículo 29.-

“Queda prohibido cualquier tipo de promoción que pueda inducir al consumo abusivo de bebidas alcohólicas, especialmente las que puedan inducir al mismo por rebaja de precios en el interior de los establecimientos autorizados para la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el propio local.”

Se propone su supresión. El concepto de “consumo abusivo” resulta muy ambiguo y, en términos jurídicos, de amplia inseguridad. Este artículo se refiere a promociones comerciales dirigidas, exclusivamente, a mayores de edad que entendemos quedan fuera del ámbito de esta Ley enfocada al consumo de alcohol en menores.

Estas promociones no tienen ningún tipo de efecto en el consumo de alcohol de menores y se refieren a primar la opción de elección del consumidor entre

diferentes marcas valorando la relación calidad/precio, tal y como ocurre en cualquier otro producto.

Artículos 38, 39 y 40. Sobre las infracciones leves, graves, y muy graves.

Consideramos que los tipos no están suficientemente definidos, y en algunos casos hasta repetidos. Sirva a título de ejemplo el apartado h) de los artículos 38 y 39.

Artículo 41.4.-

En general este artículo, en citado apartado, parece poner en el mismo plano, de responsabilidad, al dueño o dueños de los establecimientos que a sus empleados. Y aun siendo conscientes que a veces no será fácil saber el grado de participación o conocimiento de unos y otros, tampoco hemos de olvidar el grado de asimetría en las relaciones laborales y la precariedad existentes en los contratos laborales.

Tal vez pudiera introducirse, en el Anteproyecto de Ley, la responsabilidad expresa para cada uno de ellos pudiendo de esta manera graduarla y sólo, en caso de que no fuera posible establecer el grado de participación de los sujetos de la comisión de la infracción, establecer la responsabilidad solidaria.

Artículo 42.-

Con carácter general entendemos que este artículo de sanciones debiera ir unido con el que establece las cuantías de las mismas (artículo 44), dado que es más racional y clarificador que haya un artículo que recoja los tipos de sanciones en función de la clasificación de las infracciones y las cuantías que llevan aparejadas. Es decir refundir ambos artículos en uno solo.

Artículo 45.1.-

“La autoridad competente para la imposición de las sanciones podrá decidir, en función de la sanción y de su capacidad organizativa, la sustitución de la multa, a solicitud de la persona infractora o de su representante legal, por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad...”

Consideramos que si la “capacidad organizativa” de la autoridad competente es uno de los elementos a tener en cuenta para el tipo de sanción, pudiera quedar abierta la arbitrariedad o la discriminación de los vecinos cuyas localidades sean de menor tamaño y/o presupuesto. Pudiéndose ver privados

de la opción de la sustitución de las multas por falta de capacidad de sus respectivos Ayuntamientos.

Por ello, recomendamos, para la sustitución de las multas, que la Ley establezca mecanismos que permitan generalizarlo independientemente de la "capacidad organizativa" de la autoridad competente.

Artículo 45.3.-

"En todo caso, en las sanciones por el consumo de alcohol por personas menores de edad, tendrán prevalencia las medidas contempladas en los apartados 1 y 2 del presente precepto".

Recomendamos en estos casos, cuando se entienda que la responsabilidad recaerá en padres o tutores, establecer criterios para graduarla en función de su grado de implicación en la resolución del problema, más que del éxito obtenido, cuando sea previamente conocido. La idea es no agravar lo que en muchos supuestos sea ya un problema grave dentro del núcleo familiar. Es decir, tener en cuenta, en cada caso, la situación familiar.

Esta recomendación la ponemos también en correlación con el artículo 43 que regula los criterios de graduación de las sanciones, como uno de los criterios a tener en cuenta a la hora de graduar la sanción.

Artículo 52.4.-

"El incumplimiento de las medidas provisionales que hubieran sido acordadas generará multas coercitivas cuyo importe diario fijará el órgano administrativo competente para resolver el procedimiento sancionador"

A falta de desarrollo reglamentario, sería conveniente establecer un criterio claro a la hora de fijar los importes.

Artículo 53.5.

"...Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta..."

Nuevamente, entendemos, que se trata de una indefinición que abre paso a la arbitrariedad. Proponemos una mejor precisión.

Disposición Adicional Primera:

*“Las cuantías de las sanciones establecidas en la presente ley podrán actualizarse periódicamente por la Junta de Extremadura, teniendo en cuenta, **entre otros factores**, las variaciones de los índices de precios de consumo”*

Entendemos el carácter indefinido de la actualización y recomendamos que se definan qué factores servirán para la actualización.

Disposición Final Tercera.- Adaptación de las Ordenanzas Municipales.

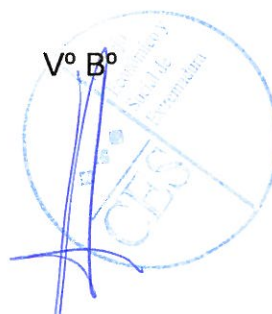
A priori parece que el plazo dado a los Ayuntamientos, de un año para adaptar sus ordenanzas, es breve y en todo caso no se dice cuales serian los efectos para el supuesto que no se lleven a cabo ó si se daría una prórroga para ello.

Finalmente, dado lo extenso de la ley creemos que será muy importante, en su concreción y desarrollo, el texto reglamentario que de la misma se lleve a efecto.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 13 de febrero de 2017, **aprobó por unanimidad**, el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo de bebidas alcohólicas en personas menores de edad.**



Fdo: María Mercedes Vaquera
Mosquero
Presidenta del Consejo Económico y
Social de Extremadura



Fdo: María José Pecero Cuéllar
Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura