

pernicioso que resulta el consumo de bebidas alcohólicas, especialmente de alta graduación, resultando por tanto significativo que se evite la aparición sin cortapisas de mensajes publicitarios que hacen asumir el consumo de bebidas alcohólicas como una rutina más del comportamiento de las personas, socializando su consumo.

Son muchos los Ayuntamientos andaluces especialmente comprometido en la tarea de evitar que la juventud equipare los momentos de ocio y diversión con el consumo de bebidas alcohólicas. Precisamente por ello nos **parece contradictorio que al mismo tiempo que se desincentiva y limita el consumo de alcohol en lugares públicos, por otro lado se esté contribuyendo al consumo de bebidas alcohólicas de alta graduación, las más perjudiciales, mediante la aparición de mensajes publicitarios en las marquesinas de las paradas de los autobuses urbanos.**

En este contexto hemos recomendado al Ayuntamiento de Granada que hasta que se apruebe una normativa de ámbito nacional o autonómico que detalle el alcance de la prohibición de la publicidad de bebidas alcohólicas, especialmente las de alta graduación, en lugares de acceso público, se dicten instrucciones a la entidad contratista para que evite la publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación y, además, que cuando se renueve el aludido contrato para la gestión de dicho servicio público, o una nueva licitación pública, se introduzca en sus cláusulas la prohibición de mensajes publicitarios de bebidas alcohólicas de alta graduación.

6.7. Prohibición y prevención: una binomio necesario

En España se han realizado varios intentos por aprobar una norma que limite el consumo de alcohol. La primera de ellas fue en el año 2002, fecha en la que el Gobierno de aquel momento presentó el *“Anteproyecto de Ley de prevención del abuso del alcohol”* que aunque se conocía popularmente como *“ley del botellón”*, su ámbito de aplicación era toda la población, tanto las personas mayores como menores de edad, y abarcaba una serie de medidas de control del consumo. Este proyecto chocó con los intereses de la industria quien se opuso frontalmente su aprobación. Esta oposición

estuvo apoyada también por el Consejo Económico y Social que consideró que el anteproyecto contenía normas excesivamente sancionadoras y perjudiciales para el sector de la producción. Con estos antecedentes y conflictos es obvio que el proyecto nunca vió la luz.

Años más tarde, en 2006, motivado por la alarma social que estaba ocasionando el fenómeno social del botellón, y por la reciente aprobación de una Estrategia Europea sobre Alcohol²⁰ se elaboró un nuevo proyecto titulado *“Anteproyecto de la Ley de medidas sanitarias para la salud y la prevención del consumo de bebidas alcohólicas por menores”*, el cual, a diferencia de su predecesor, solo tenía como destinatarios las personas que no hubiesen alcanzado la mayoría de edad. El objetivo de este Anteproyecto era limitar la venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas con un contenido superior a 1,2% por los menores de 18 años, así como la publicidad, promoción y patrocinio a este sector de la población.

De nuevo el Anteproyecto motivó un intenso debate social entre sus defensores y detractores que no permitió que siguiera adelante. Los primeros incidían en que se trataba de una norma necesaria teniendo en cuenta los efectos perjudiciales que el alcohol causa en los adolescentes, y consideraban que las limitaciones debían hacerse extensiva también a la publicidad de estas bebidas. Por el contrario, otras voces proclamaban su rechazo, abogando por otro tipo de medidas distintas a las prohibitivas que protejan a los menores del alcohol como pueden ser las acciones basadas en la prevención o en la educación.

En el momento de elaborar este Informe conocemos de la existencia de un nuevo anteproyecto que al parecer se está negociando en una Comisión Mixta Congreso-Senado para el problema de las drogas, y que recoge aquellas actuaciones que el Gobierno pretende poner en marcha para reducir el consumo de alcohol en menores.

²⁰ Estrategia Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol. Bruselas 24.10.2006 COM (2006) 625 final.

No compete a esta Institución entrar a valorar las distintas posiciones y argumentos puestos de manifiesto a lo largo de estos años por los sectores con implicación e intereses en la aprobación de una norma que limite el acceso de alcohol a los menores. Pero ello no impide para que en nuestra condición de garante de los derechos de la infancia y adolescencia proclamemos que **la protección de la salud de este sector especialmente vulnerable de la sociedad debe primar por encima de cualquier otros intereses económicos y políticos**. Y es por ello que nos vemos en la obligación, como Institución del Defensor del Menor de Andalucía, **de demandar la existencia de una norma que limite la publicidad de bebidas alcohólicas a los menores de edad**.

No olvidemos, por otra parte, que la actual coyuntura europea es también proclive a una legislación sobre el alcohol que priorice la protección de los menores de edad. Así se infiere de la *“Estrategia sobre alcohol Europea”* concebida para ayudar a los gobiernos nacionales y a otras partes interesadas a coordinar sus medidas para reducir los daños derivados del consumo de alcohol en la Unión Europea.

La Comisión Europea reconoce que los daños relacionados con el alcohol constituyen una cuestión de salud pública sumamente preocupante en la Unión Europea, donde son responsables de más del 7 por 100 de los problemas de salud y de las muertes prematuras. Incluso un consumo moderado de alcohol aumenta el riesgo a largo plazo de sufrir cardiopatías, enfermedades hepáticas y cáncer, y el consumo frecuente de cantidades elevadas puede provocar dependencia.

Añade la Comisión que los jóvenes están especialmente expuestos a los efectos a corto plazo de la intoxicación etílica, entre los que se incluyen los accidentes y la violencia. No en vano las muertes relacionadas con el alcohol representan en torno al 25 por 100 de todas las muertes de varones jóvenes de edades comprendidas entre 15 y 29 años.

Por su parte, el reciente dictamen del Comité Europeo de las Regiones de febrero de 2017²¹ constata que el uso nocivo del alcohol conlleva grandes costes para la sociedad, y subraya que la salud y bienestar de los ciudadanos deben pasar por delante de los intereses económicos. En cuanto a los menores de edad, señala que las medidas para combatir la exposición de los niños y jóvenes a la comercialización y publicidad de bebidas alcohólicas deberían ser de carácter restrictivo-coercitivo, o sea, prohibir tanto la comercialización del alcohol a menores como su publicidad.

Refiriéndonos al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya hemos puesto de relieve en este capítulo que la Ley andaluza 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas, es una de las más permisivas en todo el territorio nacional por lo que se refiere a la publicidad de bebidas alcohólicas en lugares públicos.

Al respecto hemos de insistir en que, a nuestro juicio, **cualquier actividad que incite o promueva el consumo de alcohol por niños y jóvenes choca frontalmente con el derecho reconocido a niños y niñas a no recibir mensajes que estimulen o inciten el consumo de bebidas alcohólicas.** No somos ajenos a que estas limitaciones podrían entrar en colisión con otros derechos o libertades constitucionales como son el derecho a la libertad de empresa, a la libre iniciativa económica, y a la libertad de creación artística y técnica. Pero, insistimos, los intereses de los niños y adolescentes, y sobre todo la protección de su derecho a la salud, deben primar por encima de aquellos.

Es en este contexto en el que creemos conveniente **proponer al Parlamento de Andalucía que estudie la viabilidad de modificar la actual normativa en materia de prevención y asistencia en materia de drogas,** a fin de acomodarla a las estrategias y principios proclamados por las Instituciones europeas, así como en consonancia con las legislaciones de otras Comunidades Autónomas que restringen la publicidad y el acceso de los menores al alcohol. Esta modificación legislativa deberá recoger

²¹ Dictamen Comité Europeo de las Regiones 121º. Pleno, 8-9 febrero de 2017: La necesidad y la vía hacia una estrategia de la UE sobre cuestiones relacionadas con el alcohol.

expresamente las obligaciones y limitaciones en materia de publicidad y otras formas de promoción comercial de bebidas alcohólicas en espacios públicos, que pueden llegar a perjudicar a los menores de edad, y que pueden ser lesiva para una educación en valores de las personas menores de edad.

Debemos contribuir a evitar que la aparición sin cortapisas de mensajes publicitarios sea asumido por los adolescentes y jóvenes como una rutina más del comportamiento de las personas, socializando su consumo.

Por otro lado, **se requiere un mayor control de las normas vigentes que prohíben el consumo de alcohol de menores en las vías públicas.** Las Administraciones públicas, y en especial los Ayuntamientos, deben cumplir con sus cometidos de control del consumo de alcohol de los menores en los espacios públicos y de venta de dichas sustancias a este colectivo. Los Ayuntamientos andaluces, en cumplimiento de las competencias legalmente atribuidas por la Ley 7/2006, deben aplicar con rigor las potestades de control y sanción sobre los establecimientos que proporcionan alcohol a los menores.

Es por ello que demandamos un especial celo de los Ayuntamientos en las labores encomendadas de vigilancia y control, evitando dejar impunes conductas contrarias a la Ley 7/2006 para así no crear una sensación general de impunidad y permisión de las mismas.

Pero no nos engañemos. La vía de la prohibición o represión no es únicamente la solución al consumo de alcohol por los adolescentes y jóvenes. Las normas limitadoras del consumo de alcohol para este sector de la población especialmente vulnerable son necesarias, que duda cabe. Del mismo modo que es imprescindible limitar la publicidad de determinadas bebidas para prevenir su consumo. Pero no es suficiente. Ninguna norma o ley puede por sí sola modificar conductas sociales o actitudes.

Por tanto, **junto a la prohibición y limitación del consumo por menores y jóvenes es necesario promover y adoptar medidas preventivas y educativas capaces de modificar conductas.**

Se precisan de **intervenciones administrativas** de prevención que permitan sensibilizar a la población acerca de las consecuencias y efectos negativos del consumo de alcohol, especialmente por lo que respecta a personas todavía en proceso de formación como son los adolescentes.

La prevención ha de venir de la mano también de la institución educativa y familiar. Respecto de la primera, la escuela representa un escenario idóneo para influir en el comportamiento por lo que se refiere al consumo de alcohol y otras drogas. La función principal de las escuelas es enseñar a conseguir aptitudes, impartir conocimientos y establecer una base de valores sólidos en relación con la salud y el consumo de drogas.

Somos conocedores de que algunos Ayuntamientos andaluces tienen establecidos programas que desarrollan en colaboración con los centros escolares que incluyen campañas de prevención tales como cursos sobre seguridad vial generalmente impartidos por la policía local, programas de información y asesoramiento dirigidos a padres y madres o talleres de prevención del consumo de tabaco, alcohol y drogas. Estas acciones gozan de una alta valoración por los organizadores así como por las familias y los profesionales de la educación. Estas mismas Corporaciones locales han podido constatar que las medidas de prevención, concienciación y educación implementadas en las escuelas están posibilitando una disminución en el número de jóvenes que se incorporan a la práctica de estas actividades de ocio.

Por otro lado, la educación familiar tiene una gran influencia en el asunto que abordamos, por lo que una educación basada en la confianza, el esfuerzo y la comunicación familiar es muy efectiva en la lucha contra esta lacra social. Las familias, como responsables directas de la educación de sus hijos, han de transmitir a las nuevas generaciones una cultura de no tolerancia en el consumo de alcohol a edades tempranas.

No podemos concluir este apartado sin referirnos a otras medidas que contribuyen, entendemos que con acierto, a prevenir la ingesta de alcohol por los menores. Nos referimos a las **medidas alternativas de ocio** que deben proporcionar las Administraciones públicas, especialmente las Corporaciones locales.

Hemos señalado como el consumo de alcohol se presenta fundamentalmente como un instrumento de diversión y ocio, y una manera de relacionarse entre iguales.

En nuestra Institución estamos convencidos de la necesidad que tenemos de solventar con acierto la búsqueda de espacios idóneos para el ocio de las personas menores y jóvenes. A nuestro modo de ver, tales controversias habrían de estar resueltas en origen, previendo con antelación la reserva de zonas dedicadas al ocio, y garantizando la existencia de espacios en que los menores pudieran desenvolverse sin cortapisas, ejerciendo su derecho al juego y al ocio.

A pesar de estos déficits, los adolescentes y jóvenes de hoy se han socializado dentro de los parámetros del bienestar, donde el ocio se concibe como un derecho y una necesidad. La denominada cultura del ocio se ha establecido en la sociedad con gran fuerza, llegando a ser una prioridad para los sectores sociales que pueden disfrutar de ella.

Es evidente que para la implantación de los programas alternativos es necesario un análisis previo de la realidad de cada municipio, de sus peculiaridades así como de su población menor de edad. En todo caso, los menores deben ser los verdaderos protagonistas de estas actividades, y no sólo por lo que se refiere a su disfrute, sino también como agentes que participan en sus diseños y planificación.

Por otra parte, esta Institución conoce que las diversas ofertas de ocio alternativas llevadas a efecto por algunos Ayuntamientos andaluces se centran principalmente en horario nocturno y madrugada, resultando que, en nuestro criterio, deberían ampliarse al horario de tarde para evitar los desajustes en el sueño que se producen en los adolescentes que utilizan estos servicios durante el fin de semana, pero también para no fomentar

el hábito de centrar los tiempos de ocio y diversión exclusivamente en el horario de madrugada.

En otro orden de cosas, nos debemos referir a la necesidad de evaluar las políticas públicas que se lleven a cabo sobre el ocio alternativo, para determinar si las mismas son correctas o si, por el contrario, requieren de revisiones para ser verdaderamente eficaces. Caso contrario se invertirán recursos públicos en acciones y actuaciones de las que se desconoce si funcionan y consiguen los objetivos para las que se crearon.

A modo de conclusión, desde nuestra Institución proponemos un mayor esfuerzo de todos para atajar un comportamiento de los adolescentes y jóvenes que se encuentra limitado pero socialmente plenamente aceptado, frente al cual la sociedad encuentra importantes trabas para atajarlo.

Las medidas de protección dirigidas a limitar el acceso al alcohol por las personas menores debe quedar enmarcada en una política coordinada y multisectorial en las que las actividades de prevención y promoción de la salud se conjuguen con las medidas prohibitivas.

Los menores han de aprender a relacionarse sin necesidad de tener que consumir necesariamente alcohol, mentalizándose que se trata de una droga peligrosa. En coherencia con ello, el consumo de alcohol no puede gozar de ninguna estimulación, de modo que la publicidad no le debe dar un valor que no tiene, que se promocióne como si fuera imprescindible para nuestras vidas. El aprendizaje del control y la moderación es incompatible con la promoción.

6.8. ¿Qué opinan los menores sobre el consumo de alcohol?

Las personas menores de edad son sujetos de pleno derecho y deben ser escuchados en todos los asuntos que les afecten. Nuestra Institución, desde hace años, trabaja conjuntamente con un grupo de chicos y chicas que integran el Consejo de participación denominado “e-foro de menores” y que asesoran a la Defensoría sobre determinadas cuestiones,