

2002

# Dictamen 6



SOBRE  
EL ANTEPROYECTO  
DE LEY DE  
PREVENCIÓN DEL  
CONSUMO INDEBIDO  
DE BEBIDAS  
ALCOHÓLICAS

Sesión ordinaria del Pleno de 19 de junio de 2002



CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**Departamento de Publicaciones**

NICES: 308-2002

Colección Dictámenes

Número 6/2002

La reproducción de este Dictamen está permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio de 2002

Edita y distribuye:

**Consejo Económico y Social.**

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-Mail: [institucional@ces.es](mailto:institucional@ces.es)

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISSN: 1134-5152

Depósito legal: M. 28.653-2002

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid



# **SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO INDEBIDO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 19 de junio, el siguiente

## *D i c t a m e n*

---

### **I. ANTECEDENTES**

El día 31 de mayo se recibió en el Consejo Económico y Social escrito del Ministro del Interior en solicitud de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social. La elaboración de la propuesta de Dictamen fue encomendada a la Comisión de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, con vistas a su debate y, en su caso, aprobación, en la sesión ordinaria del Pleno del día 19 de junio.

El Anteproyecto se acompaña de una Memoria económica y de una Memoria justificativa.

El texto objeto de Dictamen pretende constituir una respuesta normativa a un fenómeno de preocupantes repercusiones sociales, en especial para la juventud, como es el consumo abusivo de alcohol. La amplitud de esos efectos se desplie-

ga en multitud de ámbitos desde el estrictamente sanitario al de la educación, el consumo, la cultura o la seguridad pública. Consecuentemente, entre los antecedentes del texto se encuentran normas muy diversas en cuanto a su objeto y naturaleza. El Anteproyecto de Ley de Prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas conecta, en primer lugar, con el derecho a la protección de la salud que la Constitución reconoce en su artículo 43.1. Igualmente, el Anteproyecto representa una expresión de la obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la salud de los mismos, obligación impuesta por el artículo 43 de la norma fundamental.

Atendiendo a la diversidad de Administraciones con atribuciones sobre distintos aspectos afectados por el Anteproyecto, éste se fundamenta en las previsiones constitucionales contenidas en los artículos 149.1.16.<sup>a</sup> (bases y coordinación

general de la sanidad); 149.1.13.<sup>a</sup> (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica); 149.1.27.<sup>a</sup> (normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social); 149.1.30.<sup>a</sup> (normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación); 149.1.29.<sup>a</sup> (seguridad pública) en conexión con el artículo 149.1.26.<sup>a</sup> (régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos).

En cuanto a las normas de rango legal que constituyen antecedentes inmediatos del Anteproyecto cabe mencionar, en primer lugar, la propia Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo objetivo de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud priorizando el principio preventivo encontró plasmación, entre otras medidas, en la facultad de los órganos competentes de las Administraciones Públicas, de someter a limitaciones preventivas y publicitarias las actividades y productos que directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud, tal y como se prevé en los artículos 24, 25.2 y 27 de la Ley. Dicho principio de prevención está también presente en otros antecedentes de interés, en cuyo desarrollo se enmarca el Anteproyecto objeto del presente Dictamen. En efecto, tanto la Estrategia Nacional sobre Drogas para el periodo 2000-2008, aprobada por Real Decreto 1911/1999, de 17 de diciembre, como el Plan Nacional sobre Drogas señalan el consumo de alcohol como uno de sus objetivos de atención preferente.

El Anteproyecto pretende, igualmente, ordenar el panorama actual de la regulación de los distintos aspectos relativos al consumo, venta, dispensación y publicidad del alcohol, regulación caracterizada hasta este momento por una gran dispersión legislativa y diversidad de soluciones, incorporadas tanto en la normativa de ámbito estatal como en la emanada de las distintas Administraciones en ejercicio de sus competencias en la materia. A modo de ejemplo, la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas en materia de espectáculos públicos ha dado lugar a la pérdida de vigencia del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, apro-

bado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, norma que establecía la prohibición de venta de todo tipo de bebidas alcohólicas a los menores de 16 años en los establecimientos, espectáculos y actividades recreativas considerados en el Reglamento. Así pues, el único antecedente de norma de ámbito estatal aplicable en materia de venta de bebidas alcohólicas a menores viene dado por la ulterior Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la seguridad ciudadana, cuyas limitaciones pretende superar el Anteproyecto objeto de Dictamen atendiendo a la amplitud de circunstancias en que se produce el acceso al consumo de bebidas alcohólicas al margen de los supuestos recogidos en dicha Ley.

Unido a lo anterior, en orden a uniformizar las limitaciones de carácter preventivo a la publicidad y, en general, a la promoción de bebidas alcohólicas, el Anteproyecto viene a completar la regulación vigente de ámbito estatal contenida en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de publicidad, y en la Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Respecto a las posibilidades del establecimiento de restricciones horarias a fijar por las Administraciones Autonómicas, partiendo de las competencias reconocidas en la materia a las Comunidades Autónomas y de la legislación dictada en su ejercicio, el antecedente normativo de ámbito estatal más inmediato en relación con el Anteproyecto lo constituye el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que establecía la libertad de horarios comerciales.

Además de la Constitución, la legislación y disposiciones mencionadas, cabe citar entre los antecedentes que enmarcan el contenido y los objetivos de buena parte del Anteproyecto la vigencia de diversos instrumentos internacionales suscritos por España, normativa comunitaria y medidas de acción en este ámbito. Entre ellos, el

Plan de Acción de la Unión Europea en materia de drogas 2000-2004, la Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros sobre la prevención del uso recreativo de drogas, de 25 de abril de 2002; las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, sobre la educación para la salud en las escuelas, las Conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2001, sobre una estrategia comunitaria para reducir los daños derivados del consumo de alcohol; la Recomendación del Consejo, de 5 de junio de 2001, sobre consumo de alcohol por parte de los jóvenes y, en particular de los niños y adolescentes, así como la Recomendación R(82) 4 del

Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 16 de marzo de 1982, sobre la prevención de los problemas provocados por el alcohol, especialmente entre los jóvenes; las Recomendaciones prácticas de la OIT sobre el tratamiento de las cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo, aprobadas en Ginebra el 31 de enero de 1995. En lo referido a las limitaciones de la publicidad de bebidas alcohólicas, el Convenio Europeo sobre televisión transfronteriza, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1989, la Carta Europea sobre el Alcohol (París, 12-14 de diciembre de 1995) y el Plan de Acción Europeo sobre Alcohol 2000-2005, aprobados por la Oficina Regional para Europa de la OMS.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto objeto de Dictamen consta de treinta y nueve artículos —divididos en cuatro capítulos—, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria general y cuatro disposiciones finales.

### Capítulo I (artículos 1, 2 y 3). Disposiciones generales

Se establece como principal objetivo de la Ley la prevención del consumo de alcohol y la protección de la salud frente a los riesgos derivados de dicho consumo. Se recogen, además, los principios rectores que habrán de presidir la acción en este campo, constituidos por la prioridad de las actuaciones de carácter preventivo, la promoción de los hábitos saludables y la coordinación entre las Administraciones Públicas en ese ámbito.

### Capítulo II (artículos 4 a 15). De las medidas preventivas

El capítulo II aborda, en primer término, los objetivos generales que, recogidos en el artículo 4, abundan en la reducción del consumo de bebidas alcohólicas y el endurecimiento de las condi-

ciones para su dispensación, en especial a los menores de edad. Las actuaciones prioritarias (artículo 5) derivadas de esos objetivos incluyen la formación de profesionales en materia de prevención y el desarrollo de estrategias y programas preventivos en los ámbitos familiar, laboral y educativo.

Las actuaciones en los entornos familiar; cultural, deportivo y de ocio; de la seguridad vial; publicitario; comunitario y laboral son objeto de atención en los artículos 6 a 12 de este capítulo. Por otra parte, con el fin de extender la percepción del riesgo sobre el consumo de alcohol, se establece, en el artículo 13, la obligatoriedad de incorporar textos informativos en los establecimientos donde se dispensen bebidas alcohólicas así como en todos los soportes publicitarios, incluido el radiofónico.

El artículo 14 contempla el desarrollo de programas por parte de las Administraciones Públicas orientados a la reducción de riesgos y daños, especialmente en la población joven. Por último, en el artículo 15 se insta a las Administraciones a desarrollar programas de investigación y formación en los ámbitos sanitario, educativo, de seguridad y servicios sociales.

### **Capítulo III (artículos 16 a 20). De las limitaciones a la venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas**

El capítulo III (artículos 16 a 20) se ocupa de las limitaciones a la venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas. Establece, en su artículo 16, la prohibición de cualquier forma de venta o dispensación de todo tipo de bebidas alcohólicas a los menores de dieciocho años, imponiendo además a los propietarios o empleados de los establecimientos de venta o dispensación de bebidas alcohólicas la obligación de solicitar a los compradores la acreditación de su edad cuando no les conste de otro modo.

A continuación, el artículo 17 realiza una clasificación de lugares en los que se establece con distinto alcance, la prohibición de venta o dispensación y el consumo de bebidas alcohólicas. Así, dicha prohibición se aplica con carácter general a una serie de lugares (centros de protección de menores, sedes de empresas de transporte público, centros docentes de educación infantil, primaria, secundaria, FP y especial, entre otros) mientras que, en una segunda lista, se enuncian otros lugares en los que la citada prohibición admite determinadas excepciones, que se concretan en cada caso. Entre dichas excepciones figura la existencia de dependencias habilitadas al efecto (por ejemplo, en centros y dependencias públicas, sanitarios, de formación o enseñanza deportiva) así como la autorización de espacios o acontecimientos por las Autoridades Públicas competentes, en el caso de lugares, vías o transportes públicos en los que la prohibición se aplica, con carácter general, cuando se altere la tranquilidad ciudadana o el derecho a la libre circulación de personas. Por último, y con independencia de lo anterior, se establece una prohibición absoluta de venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas de graduación igual o superior a 20 grados centesimales en centros de enseñanza superior y universitaria, en áreas de servicio y descanso de autopistas y autovías, así como en todas las estaciones de servicio y gasolineras.

El artículo 18 contempla, a continuación, determinadas restricciones sobre establecimientos, horarios y formas de venta. Entre ellas, la posi-

bilidad por parte de las Administraciones competentes de imponer limitaciones a la venta de alcohol en establecimientos minoristas en determinadas franjas horarias, así como la facultad de los Ayuntamientos de establecer los criterios de localización, distancia y características de los establecimientos dispensadores de bebidas alcohólicas. Asimismo, se contempla la prohibición genérica de venta en horario nocturno (a determinar por la Administración competente) respecto a determinados establecimientos y formas de venta. Resultan destacables en este punto las normas especiales de exposición y facturación en cajas específicas impuestas a los establecimientos de venta en régimen de autoservicio.

Conforme al artículo 19, la venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas durante la celebración de concentraciones públicas en lugares no autorizados específicamente para ello estará supeditada a la obtención de autorización expresa.

Por último, se regula la difusión mediante carteles, megafonía u otros medios de comunicación, según el caso, de las prohibiciones legales establecidas.

### **Capítulo IV (artículos 21 a 28). De las restricciones a la publicidad y otras formas de promoción del consumo de bebidas alcohólicas**

El capítulo IV recoge en la sección primera (artículos 21 a 26) una serie de prohibiciones y restricciones generales a la publicidad del consumo de bebidas alcohólicas referidas tanto al contenido de la publicidad (destinadas en general a evitar la asociación del consumo de alcohol con situaciones placenteras o mensajes positivos), como a los lugares con los que no se debe relacionar y a los soportes de dicha publicidad. Respecto a este último aspecto, el Anteproyecto se ocupa de extender el régimen previsto en la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, que es

de aplicación exclusiva al medio televisivo, a cualquier otro medio o soporte publicitario (publicidad radiofónica en el artículo 23, publicaciones impresas, sonoras o audiovisuales en el artículo 24, a través de medios electrónicos en el artículo 25 y publicidad en espacios y recintos de uso público en el artículo 26).

Asimismo, la sección segunda de este capítulo se dedica a establecer una serie de limitaciones a la publicidad del patrocinio de actividades y otras formas de promoción por parte de los fabricantes o vendedores de bebidas alcohólicas en determinadas actividades, lugares y situaciones.

### **Capítulo V (artículos 29 a 39). Régimen sancionador**

En la primera sección de este capítulo se tipifican las infracciones de carácter administrativo aplicables a los supuestos de limitaciones y prohibiciones contenidas en el Anteproyecto, estableciéndose su graduación en leves, graves y muy graves (artículo 31). Se define asimismo el régimen de responsabilidad de los distintos intervinientes en las conductas infractoras (artículo 32), así como los plazos de prescripción de las mismas.

La sección segunda se ocupa de concretar las sanciones y las medidas rehabilitadoras o reeducadoras aplicables por la comisión de las distintas infracciones (artículo 34), los criterios de graduación de las sanciones (artículo 35), los plazos de prescripción de las mismas (artículo 36) y la atribución de competencias inspectoras y sancionadoras (artículo 37).

La sección cuarta (por error de numeración, se entiende que debería ser «tercera») regula las medidas cautelares que podrá acordar el órgano competente en los supuestos de infracción (artículo 38), así como las reglas aplicables al procedimiento sancionador.

#### **Disposición adicional primera. Régimen de libertad de horarios de comercio interior**

Se modifica el artículo 43 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados

de bienes y servicios para establecer la compatibilidad de las limitaciones a la venta de bebidas alcohólicas dentro de determinadas franjas horarias que puedan establecer las autoridades competentes con el régimen de libertad de horarios definidos por este mismo artículo.

#### **Disposición adicional segunda. Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva**

Se incorporan al artículo 10 de esta Ley, dedicado a la publicidad de bebidas alcohólicas una serie de prohibiciones a la publicidad y televenta de bebidas en función de la graduación alcohólica de las mismas (según sea superior a 20 grados centesimales, en cuyo caso la prohibición de publicidad y televenta es absoluta, o inferior a dicha graduación, en cuyo caso se establecen una serie de criterios y restricciones al contenido de la publicidad) y de la edad de los destinatarios, siendo más restrictivas las limitaciones a la publicidad dirigida o de posible recepción por los menores de 18 años.

#### **Disposición adicional tercera. Procedimiento sancionador**

El Anteproyecto establece la remisión general al Título IX de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común para todo lo no regulado expresamente en el capítulo quinto del Anteproyecto respecto al procedimiento sancionador.

#### **Disposición transitoria única**

Se regula el régimen de adaptación progresiva de los sectores afectados mediante el establecimiento de periodos transitorios para el comienzo de la aplicación de las distintas medidas impuestas por la Ley.



### Disposición derogatoria

La disposición derogatoria, de carácter general, afecta a cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en el Anteproyecto.

### Disposición final primera

Define los artículos de la Ley que constituyen legislación básica conforme a los correspondientes preceptos constitucionales, así como los artículos que se enmarcan dentro de los títulos com-

petenciales del Estado de carácter exclusivo que, igualmente, son objeto de enumeración.

La **disposición final segunda** y la **disposición final tercera** contienen sendas habilitaciones al Gobierno, para el desarrollo reglamentario y para la actualización de la cuantía de las sanciones pecuniarias, respectivamente.

La **disposición final cuarta** establece la entrada en vigor de la Ley al mes de su publicación en el BOE.

## III. OBSERVACIONES GENERALES

Las importantes consecuencias sociales que frecuentemente se derivan del consumo abusivo de bebidas alcohólicas hacen de su prevención un objetivo necesario y urgente. Por este motivo, el CES considera razonable la voluntad de intervención en los contextos implicados, estimando especialmente relevante la aplicación de instrumentos orientados a la reducción de los efectos indeseables del consumo indebido de alcohol.

Sin embargo, la variabilidad de las formas de consumo, que hacen de éste un comportamiento social de perfiles complejos, debería quedar reflejada en una norma que pretende abordar íntegramente el fenómeno. Así, sería conveniente superar la orientación generalista y unitaria que se aplica en el Anteproyecto, recogiendo todos los factores intervinientes y tomando en consideración, de modo particular, cada uno de los focos problemáticos (aumento del consumo entre los jóvenes, problemas de salud y seguridad laboral, accidentalidad de tráfico, entre otros), los segmentos de población según su consumo (crónico o esporádico) y el análisis de las formas de conducta asociadas a los cambios en los patrones de consumo. Se reduciría, de este modo, la ambigüedad de los planteamientos y objetivos recogidos en el texto. Esa ambigüedad se hace, además, patente en la falta de correspondencia entre la voluntad manifiesta de reforzar las me-

didias de prevención y la ausencia de asignación presupuestaria, que se justifica en la Memoria económica argumentando que la mayoría de las medidas previstas se encuentran ya recogidas en la normativa de las Comunidades Autónomas, o se trata de medidas a adoptar por la propia Administración general del Estado que ya se vienen realizando con cargo a los créditos presupuestarios actuales, y sin que en uno o en otro caso se prevea incremento alguno del gasto público. Esta circunstancia priva al Anteproyecto de la solidez deseable.

Pero esa falta de claridad en los planteamientos se torna en rigidez en otros aspectos, como la vinculación taxativa de un incremento en los efectos nocivos del alcohol a un determinado nivel de graduación alcohólica (20º centesimales), cuando los peligros asociados al consumo o la delimitación de lo que se considera consumo abusivo o indebido no radican únicamente en el tipo de bebida sino en otros aspectos como el número de unidades consumidas o, incluso, las características de la persona. No hay que olvidar la existencia de normas, en especial las fijadas en la normativa de seguridad vial, que establecen otro tipo de límites diferentes a los de la edad o la graduación alcohólica. Todos ellos son aspectos que deben guardar la necesaria congruencia entre sí, congruencia que se echa en falta en varios capítulos del Anteproyecto.

A juicio del CES, la futura Ley debería asentarse en un diagnóstico de la situación en España, ausente en el documento. La falta de concreción que se deriva de esa ausencia podría llevar a una problematización forzada del consumo no conflictivo de algunas bebidas alcohólicas, que forma parte de nuestro acervo cultural. El análisis permitiría, además de determinar con claridad el alcance de los problemas generados por el consumo abusivo, vislumbrar alternativas a las formas de ocio organizadas en torno a la ingesta de alcohol en general y, en particular, las juveniles. Asimismo, un análisis más riguroso sobre las causas del problema contribuiría a desvincular éste de la actividad desarrollada por numerosos sectores productivos que pueden verse afectados injustificadamente por el Anteproyecto. La falta de consideración de esas repercusiones hace recaer sobre aquéllos una excesiva carga de responsabilidad en los problemas derivados del consumo indebido de alcohol, desviando la atención de las cuestiones que deben ser abordadas.

Llama la atención el excesivo reglamentismo de una Ley que se define como preventiva y que, en buena medida, pretende responder a objetivos de salud pública y de promoción de hábitos saludables de vida. Así, la generalidad que se ha observado en el planteamiento de los objetivos y medidas preventivas en los distintos ámbitos afectos por la Ley (sanitario, educativo, laboral, familiar, etc.) contrasta con la prolijidad de los capítulos dedicados a establecer las distintas prohibiciones, restricciones, infracciones y sanciones. De este modo, se produce la paradójica impresión de que el peso de la aplicación de una norma de naturaleza preventiva se hace recaer en su vertiente coercitiva o punitiva, lo que constituye un planteamiento que suscita serias dudas a este Consejo desde el punto de vista de su eficacia. Además, la regulación del capítulo de infracciones y sanciones adolece de importantes defectos (como la proliferación de conceptos jurídicos indeterminados y la invasión de competencias de las administraciones en la jurisdicción competente) que pueden plantear problemas de seguridad jurídica, como se señalará en las observaciones al articulado. El CES cree que la futura Ley debería ser reflejo de un mayor equilibrio entre los mecanismos de prevención —que, como se ha seña-

lado, requerirían de un mayor grado de concreción material y competencial— y el sistema de infracciones y sanciones.

Esa falta de coherencia interna del texto habría de subsanarse potenciando la vertiente educativa de la prevención, escasamente contemplada en el Anteproyecto, y que debería constituir la base del cambio de las actitudes y percepciones orientadas a la consolidación de hábitos saludables relacionados con el consumo. Así, parece razonable otorgar más peso a las medidas vinculadas con la educación, limitando el alcance restrictivo de la norma, en orden a potenciar el desarrollo de la autonomía personal en los más jóvenes, manteniendo y fomentando la capacidad de elección de los ciudadanos en los contextos de acción implicados. Por ello deberían fomentarse acciones institucionales y de participación y autorregulación sectorial, orientadas a resaltar valores como la responsabilidad y el civismo.

Nos encontramos ante una materia cuyos efectos se despliegan en multitud de ámbitos materiales o sectoriales (sanitario, educativo, cultural, de protección de los consumidores, etc.), interviniendo en distintos aspectos de su regulación, ejecución y control tanto en las competencias de la Administración general del Estado como de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Sin embargo, existen numerosos ámbitos que no han sido considerados suficientemente en el Anteproyecto, como la perspectiva de la protección de los consumidores y usuarios. Así, ni la Exposición de Motivos ni la Memoria explicativa del Anteproyecto hacen mención alguna a la Ley General de defensa de los consumidores y usuarios, en la que se contemplan aspectos de estrecha relación con los fines del Anteproyecto (como el derecho a la protección contra los riesgos que afecten a la salud o seguridad, el derecho a la educación y divulgación para facilitar el conocimiento del adecuado uso, consumo o disfrute de los diferentes productos o servicios).

Existe abundante normativa autonómica que, desde diferentes perspectivas (por ejemplo, a través de las Leyes autonómicas de protección de los consumidores y usuarios, Leyes de prevención y tratamiento de las drogodependencias, etc.) abor-

da la materia regulada por el Anteproyecto. Además, se encuentran abiertos numerosos procesos institucionalizados de cooperación sectorial en los que participan los agentes sociales y representantes de otros sectores afectados por el Anteproyecto. El Consejo cree, atendiendo a esta compleja realidad, que el Anteproyecto debería haber sido abordado en un contexto más participativo, que diera cabida a la aportación de soluciones desde las experiencias de aplicación de la normativa y las políticas autonómicas y desde el análisis de los órganos de participación sectorial especializados, lo que podría haberse llevado a cabo a través de las diferentes Conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación territorial (Conferencia sectorial de consumo, Consejo Interterritorial de Salud, etc.), así como de los órganos de participación en los que están representadas Comunidades Autónomas, agentes sociales y otros sectores afectados (Comisión Nacional para la Prevención y Tratamiento de las Drogode-

pendencias en el ámbito laboral, Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Consejo Estatal de Consumidores y Usuarios, Consejo de la Juventud de España, etc.).

No puede perderse de vista, además, la existencia de normativa sectorial específica que regula la actividad de muchos de los ámbitos afectados por el Anteproyecto, y que se encuentra, en algunos casos concretos, en proceso de revisión. La especificidad de algunas de las materias que el Anteproyecto pretende regular, que se revela en la existencia de cuerpos normativos propios, como el de la publicidad o el de las bebidas alcohólicas de producción natural y uso alimentario. En este último caso la legislación está siendo objeto de reforma en este momento, lo que lleva a cuestionar la oportunidad de abordar las limitaciones y restricciones impuestas en el ámbito de este Anteproyecto y a plantear la idoneidad de un tratamiento unitario en el marco de su legislación específica.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### Artículo 1. Objeto de la Ley

En este precepto el Anteproyecto hace referencia a los «menores de 18 años», por un lado, y a los «mayores de edad», por otro, como destinatarios de las medidas de fomento de la prevención del consumo de alcohol, en general, por parte de los primeros, y del consumo abusivo por parte de los segundos. Por otra parte, en el articulado del Anteproyecto en varias ocasiones se alude tanto a «menores de edad» como a «menores de 18 años». Se da la circunstancia de que ambas expresiones no siempre son sinónimas en el ordenamiento jurídico vigente, que contempla instituciones en las que los menores de 18 años pueden alcanzar el beneficio de la mayoría de edad. El Consejo Económico y Social entiende que debería unificarse y clarificarse la terminología empleada por el Anteproyecto en orden a este punto, al tiempo que unido a la mención al segundo grupo, el de los «mayores de edad» debería añadirse la expresión «o menores emancipados».

### Artículo 2. Definiciones

En relación al apartado c) de este artículo, en el que se define el concepto de «prevención» vinculado a aquellas actividades que están dirigidas a reducir el consumo de bebidas alcohólicas, el Consejo Económico y Social, en coherencia con lo expuesto en las observaciones generales, entiende que el Anteproyecto debería evitar la penalización genérica y absoluta de toda circunstancia de consumo de alcohol que parece subyacer en éste y otros artículos del texto objeto de Dictamen, en los que no se hace distinción alguna entre lo que constituye un consumo abusivo o indebido y el consumo moderado, esporádico y responsable de bebidas alcohólicas por adultos. El Consejo entiende que, a fin de evitar una generalización de este tipo, la redacción del Anteproyecto debería ser más precisa en este aspecto por lo que las menciones al consumo de alcohol deberían ir seguidas de la expresión «indebido o abusivo», lo que es aplicable a este apartado del artículo 2 y extensible a práctica-

mente todos los artículos en los que aparece la expresión «consumo de alcohol» vinculada al concepto de prevención.

Por otro lado, llama la atención lo restrictivo del concepto de prevención que se presenta en este artículo. En opinión del CES, el concepto de prevención es mucho más amplio que las actuaciones sobre la oferta y la demanda de alcohol, implicando toda una acción decidida de promoción, diagnóstico y difusión de información sobre las consecuencias del consumo abusivo de alcohol, sobre hábitos y alternativas saludables, enfoque éste que debería incorporarse a la definición contenida en este precepto.

#### **Artículo 4. Objetivos generales**

El CES hace extensible a este artículo la observación realizada en el artículo 2 sobre la necesidad de no penalizar todo tipo de consumo de alcohol mediante expresiones excesivamente genéricas, siendo recomendable introducir siempre que sea posible la referencia expresa al «consumo indebido o abusivo».

#### **Artículo 5. Actuaciones prioritarias generales**

Como se ha adelantado en las observaciones generales, el Anteproyecto parte de un planteamiento que no parece tomar en consideración las actuaciones y programas preventivos que ya se están llevando a cabo por parte de distintas Administraciones, instituciones, agentes sociales y otras organizaciones, en especial en lo que concierne al desarrollo de programas de prevención en el ámbito laboral, resultado de los acuerdos entre los interlocutores sociales y la Administración Pública, a través de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y de las acciones vinculadas al desarrollo del Plan Nacional sobre Drogas.

En opinión del CES, es función que compete a los poderes públicos promover, prioritariamente desde el ámbito de actuación que les es propio, la realización de actuaciones en materia de prevención del consumo indebido o abusivo de alcohol así como el impulso de las que ya se están realizando en numerosos ámbitos, como el de la formación de profesionales o el desarrollo de pro-

gramas preventivos en el ámbito laboral. Por ello, en el apartado e) que hace mención a este ámbito, debería añadirse como objetivo el impulso a los programas de prevención **que ya se están llevando a cabo** en el ámbito laboral.

Por otro lado, aun considerando la caracterización como «generales» de las actuaciones prioritarias enumeradas en este artículo, llama la atención la vinculación que se establece en los apartados h) e i) entre el consumo de alcohol y algunos de los problemas sociales más preocupantes en nuestro país, como el fracaso escolar y las dificultades de inserción laboral. El CES estima que se está estableciendo una relación un tanto forzada entre situaciones de origen multifactorial que requieren intervención en muy variados campos, pero cuya interacción con el abuso del alcohol no está suficientemente contrastada. El CES vuelve a echar en falta en este punto la ausencia de un diagnóstico de situación acompañando a la Memoria justificativa, que contribuyera a fundamentar las medidas del Anteproyecto.

En especial, el CES considera que las acciones tendentes a promover la inserción laboral de los desempleados constituyen en sí mismas un objetivo de la suficiente magnitud, emanado directamente de la Constitución y objeto de regulación legal específica, como para subordinarlo a una línea de actuación en el marco de la promoción de la salud pública, como es la prevención del abuso del alcohol. Por tanto, el CES considera poco acertada su consideración como objetivo prioritario de la futura Ley de Prevención del consumo abusivo, entendiendo que no aporta nada en términos de eficacia ni de la política de inserción laboral, ni de la de prevención del abuso del alcohol.

Por último, el CES entiende que debería dedicarse en este artículo un apartado específico a la promoción de actuaciones en el campo de la seguridad vial.

#### **Artículo 6. Actuaciones en el ámbito educativo**

El CES considera de gran importancia la actuación en este ámbito de una Ley de naturaleza preventiva que pretende incidir, prioritariamente,

en la actitud de los más jóvenes frente al consumo de alcohol. Para ello, el CES subraya la necesidad de fomentar desde la educación más temprana el desarrollo de hábitos saludables de vida, así como de actitudes responsables y cívicas hacia la comunidad. El CES considera que contribuiría a este objetivo la inclusión cierta o el reforzamiento de los contenidos orientados a las finalidades de la presente Ley en los currículos de la educación primaria y secundaria por parte de las Administraciones competentes por lo que, en coherencia con lo previsto para los planes de estudios universitarios mencionados en el apartado siguiente, recomienda sustituir en la redacción del apartado 1 de este artículo la expresión **podrán incluir por incluirán**.

#### **Artículo 7. Actuaciones en el ámbito familiar**

El CES reitera en este artículo la observación realizada en los artículos 3 y 4 sobre la necesidad de precisar la referencia al consumo indebido o abusivo.

#### **Artículo 10. Actuaciones en el ámbito de la publicidad**

De acuerdo con lo que constituye una práctica cada vez más extendida y fructífera, el CES considera que la redacción de este artículo debería modificarse incorporando la mención a la necesidad de promover la *formalización de acuerdos de autocontrol con asociaciones empresariales* o empresas fabricantes y distribuidoras de bebidas alcohólicas, así como con anunciantes, agencias, medios de publicidad y *asociaciones de consumidores y usuarios*, con el fin de lograr el cumplimiento de la Ley y sus normas de desarrollo.

#### **Artículo 12. Actuaciones en el ámbito laboral**

El CES advierte que algunas de las actuaciones previstas por el Anteproyecto, tanto en éste como en otros artículos, ya se están poniendo en práctica por lo que el planteamiento de la redacción debería recoger, en todo caso, la idea de refuerzo o fomento de dichas actuaciones pues de lo contrario da la impresión de que el escenario de partida para la aplicación de esta Ley presen-

ta una carencia absoluta de iniciativas preventivas en relación con el consumo abusivo de alcohol en éste y otros ámbitos. A modo de ejemplo, el Consejo Económico y Social tiene conocimiento de algunos programas que se vienen poniendo en práctica en este ámbito, impulsados desde las distintas Administraciones y organismos de cooperación sectorial, con participación de los agentes sociales (Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Comisión Nacional de Prevención y Tratamiento de las drogodependencias en el ámbito laboral, organismos análogos de las Comunidades Autónomas, etc.). Partiendo de los programas, campañas y actuaciones ya existentes, el CES llama la atención sobre la insuficiencia de información y estudios relativos a los problemas generados por el consumo excesivo de alcohol en el ámbito laboral.

El CES entiende que la redacción de este artículo no recoge adecuadamente el objetivo de la legislación específica y la política preventiva en este ámbito, siendo insuficiente su planteamiento, que se aproxima al consumo de bebidas alcohólicas en el entorno del trabajo exclusivamente desde la perspectiva de su posible incidencia en la siniestralidad laboral, cuando el enfoque actual de la prevención de riesgos en el trabajo se despliega tanto en la vertiente de seguridad como en la de salud, e incluso bienestar en el trabajo. Por ello, y aun partiendo de la necesidad señalada de abordar estudios específicos que contribuyan a llenar el vacío de información actual, las actuaciones no pueden ceñirse al impulso de la realización de los estudios sobre incidencia del alcohol en la siniestralidad, como propone el Anteproyecto. Éstas deberían ampliarse, como se ha apuntado, hacia el análisis de las consecuencias del consumo abusivo de alcohol en la salud de los trabajadores y, sobre todo, de la implementación de programas y atención sanitaria específica de los afectados. Además, debería recogerse la necesidad de difusión de dichos estudios como parte de la estrategia informativo-preventiva.

#### **Artículo 13. De la percepción del riesgo para la salud**

Respecto al contenido del primer párrafo de este artículo, el CES entiende que convendría mo-

dificar su redacción con el objeto de dotarla de una mayor precisión y claridad. Así, en coherencia con anteriores observaciones, debería evitar expresiones vagas como la referencia a los *posibles* riesgos que *puede* conllevar el consumo de bebidas alcohólicas siendo necesario, además, especificar que dichos riesgos se refieren al consumo *abusivo* de bebidas alcohólicas.

Por otro lado, el CES entiende que resulta confusa la distinción que se hace en los apartados a) y c) de este artículo entre los contenidos de los rótulos dirigidos a la población en general mayor de edad, de una parte, y los dirigidos a los menores de 18 años, por otra, advirtiendo sobre los peligros del consumo abusivo, no responsable o indebido de bebidas alcohólicas. Bastaría un rótulo o mensaje único que indicase la mención a que el consumo abusivo de bebidas alcohólicas produce adicción y graves problemas de salud para, a continuación, sin solución de continuidad, expresar que especialmente la salud y el desarrollo personal de los menores de edad se ven perjudicados por el consumo de bebidas alcohólicas. Respecto al texto concreto de dicho rótulo o mensaje podría incorporarse la posibilidad de una redacción, elaborada a través de procedimientos de autorregulación, por ejemplo, sometida en todo caso a la autorización por parte de las Administraciones competentes en materia de Sanidad y Consumo.

Respecto al apartado b) de este artículo, el CES no considera suficiente la advertencia prevista por el Anteproyecto sobre la relación entre consumo de bebidas alcohólicas y accidentes de tráfico como contenido de los rótulos situados en las áreas de servicio y de descanso de autopistas y autovías, y en estaciones de servicio y gasolineras. El Consejo considera que en estos casos debería añadirse una mención a la vigencia de la prohibición de conducción de vehículos tras la ingesta de bebidas alcohólicas en tasas superiores a las establecidas, prohibición cuyo incumplimiento constituye una infracción muy grave de la normativa sobre seguridad vial, que será sancionada conforme a lo dispuesto en la normativa sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Asimismo, al comienzo del apartado c) de este mismo precepto llama la atención la referencia a

«toda forma de publicidad *autorizada*» cuando la publicidad de bebidas alcohólicas no está sometida al sistema de autorización previa, por lo que en opinión del CES resultaría más correcto referirse a toda forma de publicidad **permitida**.

Por otro lado, no parecería justificado, en opinión de este Consejo, incluir dentro del ámbito de la obligación de inclusión de la leyenda prevista en este apartado c) a los folletos comerciales multi-productos en los que las bebidas alcohólicas aparecen con carácter complementario dentro de un amplio surtido de artículos de la más diversa índole. Se recomienda, por tanto, excluir este tipo de soportes publicitarios del ámbito de aplicación de dicha obligación.

Por último, respecto al último párrafo de este artículo, el Consejo considera excesivo el alcance de la facultad que se concede al Gobierno para excepcionar a determinadas bebidas de la obligación de incluir la advertencia sobre los efectos nocivos graves para la salud que produce el consumo de bebidas alcohólicas, entendiéndose que, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, deberían concretarse al menos los criterios cuya concurrencia puede justificar la decisión del Gobierno.

### **Artículo 16. Prohibiciones de venta y dispensación a menores**

El Consejo considera que no es necesaria la mención al carácter *oficial* de los documentos de identificación como medio de acreditación de la edad cuando a los propietarios o empleados de los establecimientos de venta o dispensación de bebidas alcohólicas no les conste de otro modo la edad de los compradores, a fin de dar cabida a otras posibles formas de acreditación.

### **Artículo 17. Lugares prohibidos para la venta, la dispensación y el consumo**

La letra b) del apartado 1 de este artículo establece la aplicación de la prohibición general de venta, dispensación o consumo de bebidas alcohólicas en las *sedes de empresas de transporte público*, concepto este último que debería aclararse en opinión de este Consejo.

El CES considera que el carácter de prohibición genérica de venta o dispensación y consumo de bebidas alcohólicas en la relación de lugares que enumera el apartado 2 se ve desvirtuado con las excepciones previstas para cada tipo de centros relacionados, referidas a zonas o espacios expresa o especialmente habilitados para esa venta o dispensación, lo que puede suponer una contradicción con los objetivos preventivos del Anteproyecto.

Unido a lo anterior, en el apartado 2.e) de este artículo se aprecian varios ejemplos de la presencia de conceptos confusos a los que se vincula la aplicación de prohibiciones y sanciones, y que se reproduce en otros apartados del Anteproyecto. Así, se hace referencia a la «tranquilidad ciudadana» o «el derecho a la libre circulación de personas» (cuya alteración da lugar a la prohibición de venta o dispensación y consumo en «lugares, vías o transportes públicos»). El CES entiende que la utilización de este tipo de expresiones puede generar problemas de seguridad jurídica y decisiones arbitrarias, al dificultar la obligada fundamentación de las decisiones adoptadas por las Administraciones Públicas en las circunstancias de que se ocupa este artículo, por lo que dichos conceptos deberían o bien evitarse o bien acotar-se su definición.

Por último, en relación a la letra b) del apartado 3 de este precepto, el Consejo entiende que, sin perjuicio de las restricciones específicas destinadas a los menores de edad, deberían quedar excluidas del ámbito de la prohibición recogida en este apartado las estaciones de servicio y gasolineras que no se encuentren situadas en la autovía sino en el núcleo urbano. Por su situación, no cabe relacionar directamente la venta de bebidas alcohólicas en este tipo de establecimientos con los problemas de seguridad vial puesto que lo que desempeñan en la práctica es una función de comercio de conveniencia, por su disponibilidad horaria. Por ello, la limitación de venta y dispensación de bebidas alcohólicas de igual o mayor graduación a 20 grados centesimales que se establece en este artículo podría perjudicar en gran medida al normal desenvolvimiento de otras operaciones comerciales que se desarrollan en el entorno urbano sin que, por el contrario, ello fuera a implicar una mejora en la seguridad vial.

### **Artículo 18. Restricciones sobre establecimientos, horarios y formas de venta**

En el apartado 6 de este artículo se vuelve a vincular una obligación, en este caso relativa a los requisitos de exposición de las bebidas alcohólicas en los autoservicios, a determinados conceptos, como el de «lugar no preferente», cuyo significado es confuso y puede generar problemas en su aplicación. El Consejo Económico y Social, compartiendo la finalidad de la norma, estima necesario que se concreten las exigencias referidas a partir de unos criterios ciertos y definidos.

Respecto al apartado 7 de este artículo, que establece que los propietarios o empleados de establecimientos podrán, en caso de duda razonable, negarse a vender bebidas alcohólicas a quienes no acrediten la mayoría de edad al CES le suscita dudas la manera en que se regula esta facultad de control que se atribuye a propietarios y empleados cuyos criterios de aplicación (sobre todo en cuanto al modo de determinación de la edad del cliente), son demasiado inciertos teniendo en cuenta que acarrea responsabilidades importantes para aquéllos, por lo que deberían perfilarse mejor dichos criterios y, en todo caso, mantener la necesaria congruencia entre el artículo 16.2 y este apartado 7 del artículo 18.

### **Artículo 19. Limitaciones a la venta, dispensación y consumo durante la celebración de concentraciones públicas**

En opinión del CES, resulta excesiva la atribución a la Administración Pública competente de una serie de facultades ampliamente discrecionales para la concesión o denegación de la autorización para la venta, dispensación y consumo de alcohol durante las concentraciones públicas. El CES estima que la gran inconcreción de las causas de denegación de la autorización resulta contraria al principio de seguridad jurídica, lo que alcanza extraordinaria importancia a la vista de la regulación contenida en el artículo 34, que se refiere a la responsabilidad administrativa de los organizadores, convocantes o promotores de las concentraciones.

## Artículo 20. Información de prohibiciones

El Consejo Económico y Social considera excesiva la exigencia de fijar, tanto en los accesos como en el interior de los establecimientos en que se vendan o dispensen bebidas alcohólicas, el cartel con la advertencia señalada en el artículo 16.1. El CES considera que, a fin de facilitar la conciliación de dicha obligación con la lógica de la organización interna de los establecimientos, debería suprimirse el inciso que hace referencia a los lugares de acceso.

## Capítulo IV. De las restricciones a la publicidad y otras formas de promoción del consumo de bebidas alcohólicas

El CES ha reflexionado ampliamente sobre el contenido de todo este capítulo encontrando importantes objeciones al articulado, que se exponen a continuación. Pero sobre todo, el análisis de este capítulo permite apreciar el grave desequilibrio de fondo que afecta a toda la filosofía del Anteproyecto, que se dice de naturaleza preventiva pero que apenas incide en medidas pedagógicas dirigidas a fomentar una conducta autónoma y responsable del individuo, sino que actúa prácticamente en exclusiva mediante instrumentos restrictivos o prohibitivos, como en el ámbito de la publicidad, lo que puede causar injustificadamente perjuicios de todo un sector. Cabe llamar la atención en todo este capítulo sobre la proliferación de conceptos jurídicos indeterminados que actúan en detrimento de la necesaria seguridad jurídica y a cierta falta de coherencia interna en la estructura del capítulo. Así, se constata la ausencia de criterios homogéneos respecto al tratamiento de los distintos soportes publicitarios (muy prolijo, por ejemplo, respecto al medio televisivo y menos respecto a otros soportes como las vallas). Unido a lo anterior, el CES considera preocupante la reglamentación tan prolija que se contempla en el Anteproyecto de materias, como la publicitaria, que gozan de regulación específica tanto a nivel estatal como de legislación autonómica.

## Artículo 21. Prohibiciones y limitaciones generales

El CES considera que, a fin de mejorar la precisión y claridad del contenido de las limitaciones

establecidas en el apartado 2 de este artículo al contenido de la publicidad de bebidas alcohólicas que se contiene en este artículo, en aquella que se refiere a la prohibición de «subrayar como cualidad positiva de las bebidas *su contenido alcohólico*», debería hacer referencia a **su alto contenido alcohólico**, al objeto de favorecer una comunicación comercial correcta sobre productos en cuya publicidad se quiere dar a conocer este hecho así como para impedir posibles perjuicios, sobre todo en el lanzamiento de nuevos productos.

Respecto al apartado 3 del mismo precepto, el CES entiende que en aras de una mayor seguridad jurídica, esta definición de la limitación general de realizar publicidad de bebidas alcohólicas en lugares donde esté prohibida su venta o consumo debería contemplar la mención específica al patrocinio, a fin de evitar interpretaciones de este artículo más restrictivas de lo previsto por el propio Anteproyecto con posterioridad en el artículo 27, que se dedica a regular las limitaciones específicas para esta actividad.

## Artículo 23. Publicidad radiofónica

En el contenido de este artículo surgen varios aspectos, relacionados con la propia filosofía del Anteproyecto, sobre los que este Consejo se plantea varios interrogantes. En primer lugar, reproduce la idea de que la mera clasificación de las bebidas alcohólicas por su nivel de graduación es válida para establecer distintos niveles de riesgo lo que, en opinión de este Consejo y en consonancia con lo expresado en las observaciones generales no es un criterio suficiente ni comprensivo de todas las circunstancias que dan lugar a los daños para la salud vinculados a la ingesta de alcohol. A continuación, el Anteproyecto vuelve a referirse a una nueva frontera taxativa del riesgo, esta vez identificada con las franjas horarias (prohibición de emisión de publicidad de bebidas de más de 20 grados centesimales de graduación entre 8 y 21 horas). Aun a sabiendas de que el establecimiento de límites de estas características proviene de la normativa preexistente, el CES cree que no deja de ser inadecuado que el Anteproyecto, que se autodenomina como «de prevención», deposite la mayor parte de su peso en el establecimiento de restricciones, en unos casos, de una forma absolutamen-



te taxativa y, en otros, como en el siguiente apartado, excesivamente ambigua.

En efecto, la prohibición contenida en el apartado 2 del artículo 23 presenta un grado de ambigüedad que sólo puede generar inseguridad jurídica. Así, conceptos como «estar dirigidos (los programas) «total o parcialmente a menores de 18 años», «programas de contenido pedagógico o de carácter informativo sobre temas de interés público» son de muy difícil acotación, lo que revisite especial gravedad, máxime cuando el incumplimiento de las obligaciones a que se vinculan acarrea sanciones importantes por lo que deberían especificarse u omitirse este tipo de referencias. En conjunto, no se da la necesaria congruencia entre los apartados 1 y 2 cuya aplicación está interrelacionada, lo que puede conducir a problemas de aplicación.

#### **Artículo 24. Publicidad en publicaciones impresas, sonoras y audiovisuales**

La redacción de este artículo vuelve a utilizar conceptos confusos que pueden generar una importante inseguridad jurídica. En el primer párrafo se hace referencia a «impresos de *propaganda*», cuando sería más adecuado referirse a «impresos *publicitarios*».

En la letra a) se mencionan «publicaciones (...) o que vayan dirigidas *fundamentalmente* a esos colectivos» (menores de 18 años), cuando sería más preciso referirse a «publicaciones (...) o que vayan dirigidas *específicamente* a esos colectivos», modificación que, en opinión del CES contribuiría a proteger a los menores de este tipo de mensajes publicitarios.

Por otra parte, en el apartado b) debería suprimirse la referencia a la publicidad de bebidas alcohólicas «*en las cubiertas exteriores, portadas, contraportadas*» de las publicaciones, entendiendo que las publicaciones dirigidas a adultos, así como las publicaciones de carácter profesional, no deberían estar sometidas a tal prohibición. Ésta debería quedar restringida a las secciones de dichas publicaciones dirigidas *específicamente* (y no *preferentemente* como reza el Anteproyecto) a menores de 18 años.

Por otro lado, en el sentido de lo ya expresado con anterioridad, no parece justificado aplicar las condiciones y limitaciones establecidas en este artículo a los folletos publicitarios destinados a dar a conocer a los consumidores las ofertas, promociones y niveles de precios de un amplio surtido de productos, por lo que el CES entiende que deberían quedar excluidas de la prohibición recogida en la letra b) de este artículo.

#### **Artículo 26. Publicidad en espacios y recintos de uso público**

La redacción de este artículo vuelve a aludir de forma imprecisa a los «lugares públicos destinados o utilizados *predominantemente* por menores de 18 años en instalaciones educativas y sanitarias». En coherencia con las observaciones ya realizadas, el CES considera que el texto debería referirse con mayor concreción a los lugares públicos destinados o utilizados *específicamente* por menores de 18 años.

Por otra parte, el CES, reiterando sus dudas sobre la tajante distinción atribuida a las bebidas alcohólicas en función exclusivamente de su graduación, pone de manifiesto la existencia de una cierta contradicción entre el hecho de admitir la publicidad de bebidas de menos de 20 grados centesimales en recintos deportivos y que, en cambio, se establezca una prohibición a la venta y dispensación de cualquier tipo de bebida en esos mismos lugares, según el artículo 17.1.b) del Anteproyecto.

#### **Artículo 26.3. Publicidad en espacios y recintos de uso público**

El CES reitera la necesidad de concretar en este punto que las proyecciones o representaciones a que se refiere deberán ir «(...) dirigidas *específicamente* a menores de edad» en vez de «*prioritariamente*» como figura en el Anteproyecto.

#### **Artículo 28. Limitaciones a otras formas de promoción**

El CES no considera justificada la prohibición de promoción de bebidas alcohólicas en los esta-

blecimientos y locales de venta o suministro cuando vinculen directamente cualquier tipo de ventajas u ofertas a un mayor consumo de aquéllas, por lo que debería eliminarse el apartado 2 de este artículo. Estima que se trata de una disposición que perjudica el sistema de organización racional de los comercios (del que forma parte, por ejemplo, la lógica de las promociones realizadas en determinadas épocas como las campañas navideñas en las que no se puede obviar la presencia de bebidas alcohólicas vinculadas a la tradición) y actúa en detrimento de los derechos del consumidor de beneficiarse de las rebajas en los precios en los lugares de venta. Por ello, el CES considera que bastaría con que las restricciones de este artículo se centraran en el ámbito de los lugares de consumo de alcohol cuando dichas promociones estén dirigidas directamente a incentivar el consumo indebido.

### **Artículo 32. Responsabilidad**

El CES considera necesaria una determinación más clara de los criterios para atribuir la responsabilidad de los distintos sujetos, responsabilidad que sólo debería ser exigida cuando la infracción sea consciente y voluntaria, tal y como se recoge en el apartado 1.b) de este mismo artículo.

El Consejo llama la atención sobre las graves imprecisiones de que adolece la redacción de este precepto, que pueden dar lugar a importantes problemas de seguridad jurídica. Respecto al apartado segundo, que atribuye responsabilidad solidaria, junto con el autor, a la persona que hubiere infringido el deber de vigilancia de prevenir la infracción, se desconoce el alcance de dicha responsabilidad en la multitud de supuestos que pueden darse vinculados con el «deber de vigilancia de prevenir la infracción impuesto por la Ley» teniendo en cuenta que el Anteproyecto no determina claramente en todos los casos en quién recae dicho deber y cuando lo determina, como en el supuesto recogido en los artículos 16.2 y 18.7, lo hace de forma insatisfactoria.

En relación al apartado 3 de este precepto, el CES considera que debería eliminarse puesto que, dado que se trata de un supuesto de infracción administrativa y no de un ilícito penal, la responsa-

bilidad debería recaer en todo caso sobre la persona jurídica, y no sobre las personas físicas como establece este apartado.

### **Artículo 34. Sanciones y medidas rehabilitadoras o reeducadoras**

Al Consejo le suscitan serias dudas determinadas previsiones en materia sancionadora recogidas en este artículo. Así, considera que el Anteproyecto se excede al atribuir a las autoridades administrativas la facultad de imponer a un sujeto la realización de trabajos no voluntarios o forzosos, medida que sólo puede ser impuesta por el juez y que, tal y como está contemplada en el Anteproyecto, entraría en contradicción con las previsiones del Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

Respecto al apartado 2.b) de este artículo, relativo a «suspensión del permiso de conducir» no guarda la lógica relación con alguno de los supuestos de hecho que sanciona, en concreto, los regulados en el artículo 29.b), que remiten a los artículos 17 y 19, dando lugar a una desproporción manifiesta en el hecho tipificado como infracción y la sanción que acarrea.

Por otro lado, teniendo en cuenta la necesidad de adecuación al principio de legalidad, considera excesiva la discrecionalidad que se aprecia en las previsiones contempladas en los apartados 3.c) y 3.d) del precepto, en los que no se señala la concreta sanción administrativa que la Administración deberá imponer si de resultados del pertinente procedimiento se acreditan las faltas en cada caso previstas.

Por último, el apartado 3 y el apartado 4 de este artículo, como también lo hará posteriormente el artículo 38.1.a) contemplan como medida cautelar y como sanción la suspensión de la licencia administrativa específica para la realización de la actividad de venta o dispensación de bebidas alcohólicas o del derecho a obtenerla. El CES considera esta previsión injustificada en re-

lación a los perjuicios económicos que produce y excesiva como medida cautelar, máxime cuando no se contemplan, como debería, criterios de graduación alguna (como pudiera ser el de reiteración).

**Disposición adicional segunda. Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, de Incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva**

El CES considera adecuados, en coherencia con los objetivos de prevención del consumo indebido de bebidas alcohólicas, las reformas planteadas por el Anteproyecto de Ley.

No obstante, en la nueva redacción que incorpora el Anteproyecto al apartado 2 del artículo 10 de la Ley 25/1994, en el mismo sentido de observaciones anteriores, debería sustituirse el inciso «dirigidos total o parcialmente a menores de 18 años» por «dirigidos específicamente a menores de 18 años».

Asimismo, en la letra c) de este mismo apartado, la prohibición que se refiere a subrayar

como cualidad positiva de las bebidas su contenido alcohólico es demasiado genérica, por lo que sería más preciso añadir la mención a su *alto* contenido alcohólico.

**Nueva disposición adicional**

El CES considera que se debería de añadir una nueva disposición adicional que contemple la exclusión de aquellas bebidas alcohólicas naturales de carácter agrícola y uso alimentario que dispongan de normativas específicas, comunitaria y estatal, quedando a esta última la regulación de los aspectos que constituyen el objeto de esta Ley, en relación con tales bebidas.

**Disposición transitoria única**

El CES considera adecuados los plazos previstos en los apartados 2 y 3 de esta disposición, tal como establece el Anteproyecto.

El CES considera que el apartado cuarto de la disposición transitoria única del Anteproyecto, deja gravemente vacíos de contenido la finalidad preventiva de la Ley, la protección de la salud pública, así como los objetivos básicos perseguidos, al aplazar hasta el año 2005 su cumplimiento. Por lo que estima que debería suprimirse dicho apartado del texto del Anteproyecto.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social comparte la necesidad de potenciar el principio de prevención del consumo abusivo, indebido o inmoderado de bebidas alcohólicas en general y, en particular, el consumo de alcohol por parte de los menores. Sin embargo, las medidas que se proponen vinculadas a tal objetivo no siempre guardan la necesaria coherencia con el mismo. Llama la atención el desequilibrio de fondo en el planteamiento del Anteproyecto con un predominio del enfoque san-

cionador por encima de los principios pedagógicos y culturales que deben presidir una Ley de naturaleza preventiva. El CES destaca cómo la ambigüedad en la determinación de conceptos esenciales de la Ley puede generar inseguridad jurídica e ineficacia en su aplicación. Y no deja de preocupar a este organismo, la falta de consideración de las repercusiones que este enfoque puede generar en numerosos sectores productivos y en el conjunto de la sociedad.

Madrid, 19 de junio de 2002

V.º B.º El Presidente  
*Jaime Montalvo Correa*

El Secretario General  
*Juan Luis Nieto Fernández*

*Dictamen 6*  
*2002*