

**Destinatarias:
EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA**

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE SAUD Y
CONSUMO**

ASUNTO: Sugerencias relativas a consumo de alcohol y tabaco por menores

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- La preocupación constante que la Institución del Justicia de Aragón tiene por la protección de menores dio lugar a la incoación de un expediente de oficio con fecha 4 de mayo de 2004 para estudiar una práctica que incide negativamente en su salud: el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas.

SEGUNDO.- En la propuesta de inicio del expediente se hace constar lo siguiente: *“El consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas por los jóvenes es un asunto preocupante, y especialmente cuando el mismo se produce por menores de edad.*

A pesar de que la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias, establece determinadas limitaciones a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco, y prohíbe taxativamente su venta y suministro a menores de 18 años, en numerosos lugares se hace caso omiso de esta orden y de las medidas adicionales establecidas en la Ley para su efectividad: información mediante carteles en los establecimientos, instalaciones o lugares donde se suministren, vendan o dispensen bebidas alcohólicas o tabaco, colocación de las máquinas automáticas a la vista de una persona responsable, que se hará cargo del cumplimiento de la prohibición, información en un lugar visible de la máquina, etc.

Igualmente, con el mismo motivo se vulneran prohibiciones establecidas en la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, cuyo artículo 40 prohíbe la admisión de niños y adolescentes en locales especialmente dedicados a la expedición de bebidas alcohólicas, como son la mayor parte de los que integran las “zonas de marcha” en muchas localidades.

A pesar de la relativa antigüedad de ambas leyes, se ha constatado un importante desconocimiento de las expresadas prohibiciones por parte de sectores profesionales a los que afecta su cumplimiento: hosteleros, tiendas de alimentación, almacenistas de bebidas, etc. Tal vez una mayor información de los daños que a los jóvenes puede causar el consumo de tabaco y bebidas alcohólicas, juntamente

con la amenaza de las sanciones en que pueden incurrir por no hacer caso de las prohibiciones u órdenes establecidas en dichas leyes, influyan positivamente en una reducción del consumo”.

TERCERO.- En orden a la instrucción del expediente se solicitó información a los Departamentos de Salud y Consumo y de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón y a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma con los que ya se había trabajado en la elaboración el Informe Especial sobre Medio Ambiente Urbano de 2002: Huesca, Barbastro, Monzón, Binéfar, Sabiñánigo, Jaca, Fraga, Calatayud, Tarazona, Ejea, Tauste, Utebo, Alcañiz, Teruel y Zaragoza.

Las peticiones venían a recabar la opinión de estos organismos sobre la cuestión planteada de forma general; además, en particular se preguntó acerca de las medidas que, en el ámbito de competencia de cada uno, y por sí mismo o en colaboración con otras Instituciones, han llevado a cabo para difundir el contenido y velar por el cumplimiento de las dos leyes citadas, principalmente en el aspecto relativo a la venta de alcohol y tabaco a menores de edad.

CUARTO.- Las respuestas comenzaron a llegar a partir del 25 de mayo; a continuación se hace un resumen de su contenido. Se debe hacer constar que, a diferencia de las ocasiones en que la actuación del Justicia viene motivada por la queja de un ciudadano, y en las que la información no recibida se reclama mediante diversos recordatorios con el fin de conocer a fondo el asunto y dar adecuada satisfacción al interesado, en el presente caso únicamente se ha formulado una petición de información con el objeto de pulsar el interés de las Administraciones consultadas en este asunto, que se considera por nuestra parte de máxima importancia.

El contenido de las respuestas recibidas, donde se indican las actuaciones llevadas a cabo es, por orden cronológico, el siguiente:

- Ayuntamiento de Utebo (25/05/04): Se repartió una circular a la entrada en vigor de estas Leyes a los establecimientos con licencia de bar o similar, informando de las obligaciones derivadas de las mismas; también se informó de la prohibición de vender alcohol a las tiendas que por el horario de su actividad y ubicación pudieran incurrir en esta práctica, aunque señala que en la localidad no es habitual la realización de “botellón”. Informa también que la Policía vigila el acceso a bares, y que esta tarea pasará a ser prioritaria del servicio en lo sucesivo.

- Ayuntamiento de Tauste (28/05/04): Han llevado a cabo labores de información a los establecimientos, y han coordinado a estos efectos los servicios sociales y la Policía Local; se han impuesto algunas denuncias y se colabora también con la Guardia Civil

- Ayuntamiento de Binéfar (03/06/04): A través del área de juventud del Ayuntamiento se realizan campañas y cursos entre la población infantil y juvenil, sobre los riesgos del consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas. La Policía Local comprueba la instalación de carteles informativos en los establecimientos y que no entren menores a locales dedicados a la expedición de bebidas alcohólicas. Envía el folleto editado con motivo de la “Campaña de

prevención de drogodependencias Binéfar 2004" en el que se detallan las actividades y talleres programados.

- Ayuntamiento de Sabiñánigo (14/06/04): Informa sobre los programas de ocio alternativo para niños y jóvenes, subvenciones a asociaciones, información a centros escolares y establecimientos de la prohibición de entrar menores y de venderles bebidas alcohólicas y control por la policía local tanto del absentismo escolar como de la venta de cualquier tipo de sustancias en los alrededores de los centros docentes.

- Departamento de Salud y Consumo (22/06/04): Tras la publicación de la Ley 37/2001 se llevaron a cabo campañas informativas, concretadas en un escrito a HORECA (Asociación de empresarios de hostelería) informando al gremio, edición de carteles para su colocación en locales con venta de tabaco y alcohol, reuniones con entidades representativas del sector, profesionales de la hostelería, gasolineras, etc. Se elaboró también un tríptico informativo sobre limitaciones a la publicidad, venta y consumo de tabaco que se difundió en centros sanitarios, sociales, educativos, laborales, etc. Da cuenta asimismo de los cursos de acción formativa de la Policía Local realizados en diversas localidades, inspecciones de oficio en determinados lugares en los que está prohibida la venta y consumo de tabaco, acciones de promoción de la salud y de estilos de vida saludables, trabajo conjunto con profesionales sanitarios y educadores, etc. No obstante, observa deficiencias en el cumplimiento de la norma en cuanto al consumo y venta de alcohol y tabaco, indicando que en muchas ocasiones se producen quejas por los ciudadanos que no se llegan a concretar en denuncias, y que en otras es la propia actitud de los adultos y padres la que supone un mal ejemplo, al no cumplir con la norma en recintos especialmente sensibles con la infancia, en que su actitud debería ser ejemplarizante.

- Ayuntamiento de Monzón (29/06/04): Coincide en el desconocimiento general de la Ley, y que si se aplicara cada fin de semana habría cientos de denuncias, al prohibir a los menores el mero acceso, sin discriminar si existe o no consumo. Da cuenta de algunas denuncias y de la retirada de máquinas de tabaco o bebidas en la calle. Desde el módulo psico-social en drogodependencias se hace un informe exhaustivo de actuaciones en relación con los aspectos tratados en la Ley: prevención de drogodependencias, asistencia y reinserción, inspección y sanción, colaboración los sistemas educativo y sanitario, etc.

- Departamento de Servicios Sociales y Familia, que contesta a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (29/06/04): Señala que su competencia es residual, cuando no actúan otros departamentos u organismos. El caso más común es la intervención del Departamento de Salud precisamente en lo relativo al suministro de bebidas alcohólicas y otro tipo de drogodependencias, siendo este organismo quien se encarga del control de la venta de alcohol y tabaco a menores. Informa de los expedientes abiertos por presencia de menores en bares dedicados mayormente a la venta de bebidas alcohólicas.

- Ayuntamiento de Tarazona (01/07/04): Expone actividades diversas que realizan para la promoción de la vida sana en los ámbitos escolar y comunitario, difusión de la Ley entre hosteleros y establecimientos de venta de bebidas, charla informativa y programas de radio. Echa en falta, igual que Monzón, el Plan Autonómico sobre Drogas previsto en la Ley.

Las demás entidades consultadas no han respondido.

QUINTO.- Tras las averiguaciones practicadas en la instrucción del expediente se puede afirmar que existe una mayoría de municipios en los que no se ha realizado actuación alguna por parte de los Ayuntamientos para dar a conocer el contenido de estas normas, tanto entre los menores, que son sus principales destinatarios y a quienes se pretende extender su ámbito de protección, como hacia las personas que controlan los puntos de venta de estos productos: bares, almacenes de bebidas, tiendas, etc.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la obligación constitucional de proteger a la infancia y la juventud.

La Constitución de 1978, en el noble afán de encargar a la Nación española la promoción del bien de cuantos la integran, reclama de los poderes públicos una actitud positiva en orden a la adecuada protección de la infancia y la juventud, pues no debe entenderse esta únicamente en el sentido de límite a la libertad de expresión que le confiere el artículo 20.4, sino que afecta tanto al ámbito de los demás derechos fundamentales como a los principios rectores de la política social y económica: protección de la familia, disfrute de la protección que dispensan a los niños los acuerdos internacionales, protección de la salud, fomento de la educación sanitaria, la educación física y el deporte, promoción de la adecuada utilización del ocio, acceso a la cultura, derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, etc.

En virtud de lo establecido en su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencias exclusivas que inciden especialmente en la protección de la infancia y la juventud; así, su artículo 35 se refiere al desarrollo comunitario y a la promoción de las condiciones para que la juventud participe de forma libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural, a la protección y tutela de menores, a la cultura, la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio, la concepción del servicio público educativo como instrumento de corrección de desequilibrios y desigualdades, sanidad e higiene, etc.

Igualmente, la normativa de régimen local encomienda competencias a las Entidades Locales para que actúen en este ámbito.

Junto a otras iniciativas, son encomiables las acciones de educación para la salud promovidas por centros escolares, donde se realizan campañas y actividades de diversa naturaleza, con una buena acogida entre los alumnos, que toman conciencia de los peligros del uso, y sobre todo del abuso, de estas sustancias. El problema radica en que estas campañas van perdiendo su influencia conforme avanza la edad de los niños, de forma que cuando entran en la adolescencia se olvidan rápidamente de los consejos recibidos, debido tanto a la natural rebelión propia de esta época de la vida como al excesivo número de estímulos que reciben contrarios a los planteamientos anteriores, donde se presenta el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias perjudiciales como una forma de diversión y de éxito social, arrumbando en poco tiempo toda la información que anteriormente se les había suministrado y que en su momento tuvo tan favorable acogida.

Resulta muy difícil para las Administraciones que se ocupan de la materia luchar contra este cúmulo de circunstancias, pero no por ello se debe bajar la guardia, y hay que continuar insistiendo en diferentes frentes: la oferta de actividades alternativas de ocio, potenciando la utilización de recursos públicos en materia de cultura, deporte y tiempo libre, así como las campañas educativas; pero también debe prestarse especial atención a la oferta de bebidas alcohólicas y tabaco, ya que la limitación del consumo mediante la dificultad de la oferta constituye una de las estrategias prioritarias para la reducción de estas prácticas. En efecto, las medidas previstas en las leyes para evitar la venta de bebidas alcohólicas y tabaco a menores son desconocidas en muchos casos por personas que regentan tiendas o bares, que todavía creen vigente la anterior prohibición establecida para los 16 años; por ello, no resulta difícil para menores de 18 años adquirir estos productos, bien directamente en los establecimientos de hostelería o en supermercados o tiendas de alimentación, y consumirlos en la calles, parques, peñas, etc. Una adecuada información a estos proveedores sobre los problemas que genera el consumo de alcohol o tabaco en la salud de los menores, pero también de las consecuencias que les puede acarrear la infracción de estas normas, puede ser muy útil para la toma de conciencia de unos y otros y, consecuentemente, reducir los elevados consumos que se vienen observando.

Segunda.- Sobre las medidas preventivas en materia de drogodependencias.

La Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias, indica acertadamente en su preámbulo que “En una sociedad que gira en torno a la capacidad de producción y a la cultura del bienestar, se corre el peligro de asociar el consumo de diversos tipos de sustancias que aparecen al alcance de todos con la consecución de objetivos vitales”, señalando los problemas de consumo de sustancias que gozan de un arraigo cultural y una aceptación social que hacen que la lucha contra los mismos sea más dificultosa que en otros casos en que las drogas están perfectamente identificadas como tales y se tiene clara conciencia de su nocividad. Así, cita el tabaquismo como uno de los más importantes problemas de salud pública, que resulta ser la causa prevenible más importante de mortalidad y provoca, además, una notable pérdida de calidad de vida; también el consumo de alcohol constituye un grave problema, en especial cuando se trata de personas jóvenes que están adoptando sus hábitos de salud.

La Ley considera que en el problema de las drogodependencias debe considerarse la responsabilidad social, y no solamente la individual, por lo que propone que cualquier iniciativa se englobe dentro de una política integral y planificada dirigida al logro de un desarrollo humano y social más equitativo en el marco de la promoción de la salud. Por ello, el artículo 3 señala entre sus principios rectores la consideración de las drogodependencias y del abuso o uso indebido de drogas como problemas de salud con repercusiones en la esfera biológica, psicológica y social, así como en el entorno familiar o de convivencia de las personas, la promoción de hábitos saludables que favorezcan una cultura de la salud y la solidaridad y apoyo a las personas con problemas de drogodependencias o la prioridad de las intervenciones cuyo objetivo sea la prevención del consumo de drogas o de los problemas que de él puedan derivarse. Este precepto establece la responsabilidad de las Administraciones públicas en el desarrollo, la coordinación

de las intervenciones y la participación activa de la comunidad en el diseño de las actuaciones y promueve la modificación de las actitudes y comportamientos de la sociedad respecto a las drogodependencias, generando una conciencia solidaria frente a este problema.

Para ello, encomienda a las Administraciones públicas el fomento de programas y actuaciones tendentes a informar a la población sobre las sustancias que pueden generar dependencia, sus efectos y riesgos, educar para la salud, reducir el interés social y la demanda de drogas, intervenir sobre las condiciones socioculturales que inciden en el consumo de sustancias capaces de generar dependencia, regular y limitar la presencia de drogas en el medio social, facilitar la integración de los drogodependientes o fomentar la coordinación de recursos y acciones.

De forma simultánea, establece limitaciones a la venta y consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco, siendo la primera de ellas la dirigida a prohibir su venta y suministro a los menores de 18 años, y determina las competencias del Gobierno de Aragón y de las Entidades Locales en esta materia, atribuyéndoles en ambos casos competencia para la imposición de sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en la misma.

Tercera.- Sobre las medidas de protección a la infancia y la adolescencia.

La *Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón*, establece un marco normativo para garantizar a los niños y adolescentes de la Comunidad de Aragón el ejercicio y desarrollo de los derechos que legalmente les corresponden. En la materia objeto de este informe, se establece el derecho a recibir información y ser educados para la salud y a la protección frente al consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y la prohibición de adquirir estas sustancias. Al objeto de lograr estos objetivos, aunque sea de forma parcial, prohíbe su admisión en locales especialmente dedicados a la expedición de bebidas alcohólicas, salvo que vayan acompañados de sus padres o de quienes les sustituyan en el ejercicio de las funciones propias de la patria potestad o autoridad familiar, encargando a la Administración de la Comunidad Autónoma velar para que esta prohibición, juntamente con las otras que se establecen en el artículo 40, se haga efectiva.

Para ello, se tipifica como infracción grave la entrada en establecimientos de esta naturaleza y la venta o suministro a menores de productos que incumplan las prohibiciones establecidas en la Ley. La gravedad de estas conductas y su negativa repercusión en la salud y en la formación de los menores hacen que las sanciones aplicables sean ciertamente severas, pues las multas previstas en estos casos oscilan entre los 3.005 y 30.050 €, e incluso se puede disponer el cierre temporal de los establecimientos o locales que incumplan las prohibiciones de entrada o suministro de productos prohibidos como sanción acumulada a la económica -hasta un año por infracciones graves y desde un año y un día hasta tres años por infracciones muy graves-, e incluso el cierre definitivo, en caso de reiteración de infracción muy grave, de los establecimientos, locales, instalaciones, recintos o estaciones en que se haya cometido la infracción (artículo 100).

Cuarta.- Conclusión. Necesidad de informar sobre el contenido de estas leyes.

Como se ha indicado al inicio, el contenido de las dos leyes que inciden sobre el consumo de sustancias tóxicas por menores, no es suficientemente conocido por una buena parte de sus destinatarios que son los establecimientos que pueden suministrar estos productos. Así, junto a la labor educativa, cuya eficacia se ve limitada por múltiples dificultades entre la que no es la menor la ausencia de un rechazo social generalizado a esta práctica, que incluso en ocasiones es promovida desde diferentes ámbitos, resulta esencial incidir en la necesidad de controlar las fuentes de suministro, mediante una información detallada a sus titulares de la necesidad de respetar las prohibiciones establecidas en estas leyes, dadas las consecuencias negativas que acarrearán en la salud de los menores, y de las sanciones en que pueden incurrir en caso de desobediencia.

Asimismo, es necesaria una labor más ejemplificadora por parte de las Administraciones, que en ocasiones no respetan en su interior las prohibiciones establecidas en la Ley, principalmente las relativas a fumar en determinados lugares públicos.

El artículo 5 de la *Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón*, dispone que las actividades de prevención y atención de la infancia y la adolescencia constituyen una prioridad presupuestaria para la Administración de la Comunidad Autónoma, Ayuntamientos y órganos comarcales. En cumplimiento de este mandato legal, deberán adoptar, de forma coordinada, las medidas informativas y de control que las leyes establecen, en orden a conseguir los objetivos señalados en las mismas.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar a los Departamentos de Salud y Consumo y de Servicios Sociales y Familia las siguiente **SUGERENCIA:**

Que, sin perjuicio de la promoción de medidas educativas e informativas mediante las campañas que ya se vienen realizando y de la puesta en marcha del resto de iniciativas previstas en la Ley, y como un primer paso necesario, dispongan las medidas necesarias para que los establecimientos donde se vende tabaco o alcohol conozcan la prohibición de venta o suministro a menores y las responsabilidades en que pueden incurrir con la comisión de estas faltas, promoviendo la colaboración de los Ayuntamientos en las actuaciones que se lleven a efecto.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

9 de Diciembre de 2004

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE