

MENORES, DROGADICCIÓN Y ALCOHOLISMO

MINORS, DRUG ADDICTION AND ALCOHOLISM

Rev. boliv. de derecho n° 19, enero 2015, ISSN: 2070-8157, pp. 342-359



M^a. Pilar
MONTES
RODRÍGUEZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 2 de septiembre de 2014

ARTÍCULO APROBADO: 15 de octubre de 2014

RESUMEN: En la actualidad, el consumo de alcohol y drogas por los menores de edad es un problema grave en España. Por ello, resulta necesario examinar el régimen jurídico de la venta y consumo de drogas y bebidas alcohólicas a menores en el Derecho español, enfocado el estudio tanto desde la perspectiva del Derecho público como del privado y con análisis de su regulación estatal y autonómica.

PALABRAS CLAVE: Venta y consumo de bebidas alcohólicas y drogas. Contratación con menores. Alcoholismo y drogodependencias.

ABSTRACT: Today, in Spain, there is a serious problem with alcohol and drugs consumption among minors. It is therefore necessary to examine the legal framework for the sale and consumption of drugs and alcohol to minors in Spanish law, focused study from the perspective of public law and private law and analysis of their national and regional regulation.

KEY WORDS: Sale and consumption of drugs and alcoholic drinks. Contracts with minors. Alcoholism and drug addiction.

SUMARIO.- I. Introducción.- II. La protección de los menores frente a las drogas y el alcohol en el Derecho estatal.- 1. La venta y consumo de bebidas alcohólicas por menores en el Derecho estatal.- 2. La protección del Derecho estatal frente a la venta de drogas a menores.- III. La protección de los menores frente a las drogas y el alcohol en el Derecho autonómico. Especial referencia a la Comunidad valenciana.- 1. La venta y el consumo de bebidas alcohólicas a menores en el Derecho autonómico.- 2. La protección de las Comunidades Autónomas frente al consumo de drogas.- 3. Especial referencia a la Comunidad Valenciana.- IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN.

Cada vez resulta más habitual leer en la prensa noticias sobre el fenómeno denominado *botellón* o sobre macrofiestas en las que intervienen menores, que adquieren y consumen bebidas alcohólicas o drogas. De hecho la última Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias 2012/2013, organizada por el Plan Nacional sobre Drogas, dependiente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad pone de relieve un incremento muy importante (11 puntos) del consumo de alcohol entre menores de 14 a 18, desde la encuesta de 2010¹.

Tal ingesta les genera no sólo serios problemas de salud (en el peor de los casos, sobredosis o coma etílico, que puedan llevarlos a muerte) y el riesgo de caer en el alcoholismo o la toxicomanía sino también problemas de seguridad o de orden social, pues este consumo les puede llevar a la comisión de delitos o convertirlos en víctimas.

Por todo ello resulta imprescindible conocer cuál es la regulación de la venta y el consumo de bebidas alcohólicas y drogas por menores en nuestro Ordenamiento jurídico. Y si sobre las drogas la prohibición de venta es general, tanto en menores como en adultos, no ocurre lo mismo con el alcohol. Probablemente todos hemos

1 ENCUESTA ESTATAL SOBRE USO DE DROGAS EN ENSEÑANZAS SECUNDARIAS (ESTUDES) 2012/13, ESPAÑA, ESTUDES 2012/13, Observatorio Español sobre Drogas, DGPNSD, MSSSI. En relación con la misma cabe citar el artículo de DE BENITO, E: "El consumo frecuente de alcohol en menores sube 11 puntos desde 2010", *EL PAÍS*. Sociedad, 5 de marzo de 2014, en donde se entrevista al responsable del Plan Nacional sobre Drogas, Francisco de Asís Babín, quien no ocultó su preocupación por estos datos al recordar que se trata de unas edades en las que en principio tiene prohibido comprar alcohol. Es de destacar que en la mencionada encuesta se incluye por vez primera la práctica del botellón y en ella se pone de relieve que el 61,3% de los chicos y el 62,7% de las chicas habían hecho botellón el último año.

• **M^a. Pilar Montes Rodríguez**

Profesora Titular de Escuela Universitaria de Derecho Civil de la Universidad de Valencia, en la que se licenció y doctoró. Ha escrito múltiples artículos y participado en Tratados y monografías. Sus líneas de investigación fundamentales han sido la protección de los consumidores en la esfera contractual y el derecho civil valenciano. En 2012 recibió el Premio Savis en Dret otorgado por la cátedra de Derecho foral valenciano por su participación en el libro colectivo "El régimen económico matrimonial de la comunidad Valenciana".

visto carteles que indicaban la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas a menores pero, en el actual Estado español plurilegislativo, no es siempre clara la procedencia de la normativa que la justifica. Y, sobre todo, es preciso concretar las soluciones que, frente al incumplimiento de la misma, ofrece el Derecho español.

La Constitución española, suprema norma de nuestro Ordenamiento jurídico, incluye en el Capítulo 3º de su Título 1º, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, el art. 39 que impone a los poderes públicos que aseguren la protección social, económica y jurídica de la familia y que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos². Para desarrollar una parte de tal protección se dictó la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (en lo sucesivo LOPJM)³. Además el art. 43 CE reconoce el derecho a la protección de la salud, imponiendo a los poderes públicos, la tutela de la salud pública a través de medidas preventivas y el fomento de la educación sanitaria.

La protección de los menores frente a las drogas o el alcohol puede contemplarse desde diversos enfoques.

Por un lado desde la perspectiva del Derecho público (estatal o autonómico) se imponen reglas que persiguen proteger la salud del menor y prevenir drogodependencias, sustancialmente a través de la prohibición de conductas y su tipificación como delitos y faltas en el Derecho Penal. Pero existen sustanciales diferencias de régimen respecto del alcohol y las drogas.

En efecto, cualquier actividad de venta o distribución de droga está sancionada por el Código Penal sea a menores o a mayores aunque se agrava si se dirige a aquéllos. Además se trata de una conducta no aceptada socialmente con carácter general.

Por el contrario la venta de bebidas alcohólicas a mayores está plenamente permitida y socialmente admitida y sólo la venta o el suministro a menores está restringido. En esta línea se prohíben determinadas conductas que consistirían, no sólo en la realización de actos jurídicos como la compra de bebidas alcohólicas, sino también su mero consumo o la dispensación, aunque sea a título gratuito.

- 2 SÁNCHEZ BURSON, J. M^º: "El menor y la legislación en España." *Pediatría Integral* (2001), 6 (1), pp. 77 y ss., hace un interesante análisis del marco de protección constitucional a los menores. Y de forma mucho más extensa vide RETUERTO BUADES, M: "La protección de la infancia y de la juventud en la Constitución de 1978", en AA.VV, *El menor en la legislación actual*. Madrid (1998): Universidad Antonio Nebrija, Unicef, pp. 45 y ss.
- 3 Como apunta VERDERA SERVER, R: *Lecciones de Derecho civil. Derecho civil I*. Valencia (2011): Tirant lo Blanch, p. 248, la mencionada Ley ha sido muy criticada por redundante y reiterativa. En opinión del autor citado, su grado de innovación es escaso y plantea problemas de coordinación con el resto del ordenamiento jurídico. Por el contrario, LASARTE ÁLVAREZ, C: *Principios de Derecho civil I. Parte General y Derecho de la persona*. Madrid (2010): Marcial Pons, 16ª ed., p. 190, entiende que la mencionada Ley pretende, fundamentalmente, resaltar la adquisición gradual de la capacidad de obrar de los menores.

Además se prohíbe la publicidad que incite al consumo de las mismas y que esté dirigida a menores y frente al incumplimiento de tales reglas se imponen sanciones administrativas (multas, suspensión de actividades, cese de la actividad publicitaria, etc.).

Desde otro punto de vista, el Derecho privado, en concreto el Derecho civil, incluye normas que protegen al menor como sujeto de derecho y que regulan su intervención en la contratación, en el intercambio de bienes o servicios. El Ordenamiento jurídico civil español está integrado por dos bloques normativos formados, de un lado por el Derecho foral existente en algunas regiones -Vizcaya y Álava, Cataluña, Baleares, Galicia, Aragón y Navarra- y que ha sido conservado, modificado o desarrollado con posterioridad a la Constitución, y por otro lado, el Derecho común, compuesto por el Código civil y las leyes civiles especiales, que eran de aplicación general en los territorios españoles en que no existía derecho foral y derecho supletorio en los que sí existía.

El art. 149.1 8º CE atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de Derecho civil, con excepción de aquellas CCAA en la que existía derecho civil y a las que se permite su conservación, modificación y desarrollo. En todo caso corresponden al Estado, la regulación de las bases de las obligaciones contractuales, entre las que cabe incluir la capacidad de los menores para contratar. Desde el Derecho civil tanto estatal como autonómico se valora que capacidad se reconoce al menor y la posible ineficacia de los actos por él efectuados.

Por el contrario, el art. 148 CE atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre asistencia social y la mayoría de los Estatutos se reservan competencia en materia de protección de infancia y juventud. Como veremos, muchas Comunidad autónomas, con o sin Derecho civil propio, han dictado leyes de protección de la infancia y de la adolescencia en ejercicio de tales competencias.

Por todo ello, debemos examinar las normas que, desde la perspectiva del Derecho estatal, intentan prevenir la drogadicción de menores e imponen restricciones o prohíben ciertas compraventas a menores⁴ que, por el objeto, pueden ser perjudiciales para su salud. Por último analizaremos la normativa autonómica, tanto dirigida a la protección de la infancia como a la protección de la salud del menor y a la prevención de las drogodependencias.

4 En relación con esta cuestión ya realizamos un análisis exhaustivo de la regulación estatal y autonómica en MONTES RODRIGUEZ, M^a. P.: "La venta de bebidas alcohólicas a menores en el Derecho español", *Revista Española de Drogodependencias* (2012), vol. 37, pp. 205-217.

II. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES FRENTE A LAS DROGAS Y EL ALCOHOL EN EL DERECHO ESTATAL.

I. La venta y consumo de bebidas alcohólicas por menores en el Derecho estatal.

Si examinamos el Ordenamiento jurídico estatal en busca de normas que contemplen el supuesto de hecho aquí analizado, nos encontramos con escasos preceptos de diverso rango legal, que aparecen justificados en títulos competenciales distintos y además, son limitados en cuanto su ámbito objetivo (porque reducen su aplicación a determinadas actividades).

En primer lugar cabe señalar que la LOPJM no contempla ni el derecho a la salud de los menores ni menciona medidas para prevenir la drogodependencia y el alcoholismo. Ello resulta, cuanto menos, discutible por cuanto -como veremos- algunas de las leyes autonómicas que persiguen el mismo objetivo sí lo recogen.

Y si continuamos nuestra búsqueda encontramos una antigua norma reglamentaria de orden público, el art. 60.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. En el mencionado precepto se prohíbe la venta de todo tipo de bebidas alcohólicas a los menores de 16 años en los establecimientos, espectáculos y actividades recreativas considerados en el mismo⁵. Por tanto se trata de una disposición de rango no legal que tiene un ámbito objetivo limitado pues sólo es aplicable a determinados espectáculos y actividades y, además, sólo restringe la venta a los menores de 16 y no a todos los menores de de edad.

Diez años después se dictó la LO 1/1992, de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en la que no se reiteraba la prohibición, pero se le daba cierta cobertura formal al considerar, en su art. 26 d), como infracción leve, la admisión de menores en establecimientos públicos o en locales de espectáculos, cuando esté prohibida y la venta o servicio de bebidas alcohólicas a los mismos.

Evidentemente, tal solución resultaba insuficiente⁶ no sólo porque no incluía a todos los menores de edad, sino sobre todo porque no se aplicaba a todos aquellos supuestos en que se podía producir una venta de bebidas alcohólicas, es más, ni siquiera incluía los supuestos más comunes, las ventas en tiendas de comestibles, grandes superficies comerciales o bares, mucho más próximos y accesibles para el adolescente. La consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en el art. 26 d),

5 En el art. 60.2 se incluyen entre otros, salas de fiesta, discotecas, salas de baile y otros lugares en que "pueda padecer su salud o moralidad".

6 Un análisis crítico de la situación legislativa española cabe encontrarlo en ROBLEDO DE DIOS, T., "Políticas institucionales de prevención de los problemas de salud generados por el consumo de bebidas alcohólicas en España y en Europa". *Adicciones* (2002), Vol. 14, 1, pp. 34 y ss.

LO 1/1992 es la imposición de una sanción administrativa, consistente en multa, o clausura del local.

Además, en el ámbito internacional también estaba presente la preocupación por esta problemática, puesta de relieve por un lado en el Segundo Plan Europeo de Actuación sobre alcohol 2000-2005 de la OMS (en relación con la Carta europea sobre el alcohol y la Declaración de Estocolmo sobre jóvenes y alcohol), y por otro en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la UE, de 5 de junio de 2001, sobre el consumo de alcohol por parte de los jóvenes y, en particular, de niños y adolescentes.

Todo ello motivó que el Gobierno español preparara el Anteproyecto de Ley de medidas sanitarias para la protección de la salud y la prevención del consumo de bebidas alcohólicas por menores (en adelante Anteproyecto), de 20 de febrero de 2007. En su art. 1 se delimitaba su objeto: por un lado, promover acciones formativas y educativas para prevenir los daños asociados al consumo de bebidas alcohólicas⁷, así como la formación de profesionales para la detección y prevención de patologías y adicciones derivadas del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad; por otro, establecer, con carácter básico, limitaciones en la venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas así como la publicidad y la promoción de las mismas, con el objetivo de proteger la salud física y mental de los menores de 18 años.

El Capítulo III del Anteproyecto se dedicaba a las limitaciones a la venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas a menores. Su art. 11 prohibía cualquier forma de venta y de dispensación, gratuita o no, de bebidas alcohólicas a los menores de 18 años. Además se prohibía el consumo de tales bebidas por los menores, tanto en establecimientos o lugares autorizados para la venta al por menor, -a los que se exigía la colocación de carteles informativo-, como en cualquier otro establecimiento público y vías y zonas públicos. También el art. 14 vetaba las bebidas alcohólicas en los centros de educación no universitaria u otros lugares destinados a menores. Y en cualquier caso, se consideraba irrelevante el consentimiento o autorización de los representantes legales de los menores. El art. 12 limitaba la venta y dispensación de bebidas alcohólicas en máquinas automáticas, el art. 13 prohibía durante el horario nocturno, y en general, la venta al por menor y la dispensación de bebidas alcohólicas en que no se permitiera el consumo inmediato.

Por su parte, el Capítulo IV prohibía la publicidad de bebidas alcohólicas que inciten al consumo a menores o en general en publicaciones, o espacios radiofónicos o soportes audiovisuales dirigidos a menores. Por último el Capítulo V describía infracciones e imponía duras sanciones al incumplimiento de las reglas anteriores.

⁷ El art. 2 a) del Anteproyecto nos aportaba la definición de bebida alcohólica a los efectos del mismo: toda bebida cuyo contenido o graduación alcohólica, natural o adquirida, sea igual o superior al 1,2 por ciento de su volumen.

El Anteproyecto de 2007 no llegó a convertirse en Proyecto de Ley y ser debatido por las Cortes Generales⁸.

Muy recientemente hemos tenido noticia⁹ acerca de la elaboración por el MSSSI de un borrador de Anteproyecto de ley del alcohol, en la que se establecerá una prohibición absoluta de consumo y venta de bebidas alcohólicas a menores en todo el Estado, aunque haya consentimiento de padres y tutores.

Creo que es una nueva oportunidad de establecer una imprescindible legislación básica encaminada a acabar con este problema, sobre todo teniendo en cuenta el aumento del consumo reflejado en la encuesta anteriormente citada.

2. La protección del Derecho estatal frente a la venta de drogas a menores

La venta de sustancias estupefacientes está prohibida y tipificada como delito en el derecho español. En efecto el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) regula los delitos contra la salud pública y el art.368 sanciona la venta y posesión para la misma de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas y agrava las penas en el apartado 4º del art. 369 si las sustancias se facilitaran a menores o disminuidos psíquicos.

Si la actividad de venta o la posesión es realizada por un menor entre 14 y 18 años se les aplicará la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Desde un punto de vista preventivo se ha aprobado la Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2014 probado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de enero de 2009. En ese marco se realizó la ya citada Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias 2012/13.

III. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES FRENTE A LAS DROGAS Y EL ALCOHOL EN EL DERECHO AUTONÓMICO. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD VALENCIANA.

El art. 148 CE permite a las CCAA asumir competencia en materia de asistencia social. Además, el art. 149 CE no atribuye competencia exclusiva al Estado en la

8 La retirada del Anteproyecto se produjo, según HIDALGO MOYA, J. R., "Legalidad de las bebidas alcohólicas", *Revista Eroski Consumer* (2007), 26 de febrero de 2007, tras la fuerte polémica desatada entre productores de vino, cerveza y otras bebidas alcohólicas denominadas tradicionales.

9 RAMÍREZ DE CASTRO, M: "La nueva Ley del alcohol prevé multas a los padres de los menores que beban", www.abc.es/sociedad, 10 de junio de 2014. Entre las medidas que se incluirían en el mencionado borrador cabe destacar las multas para padres o tutores si se encuentra a un menor de 18 años bebiendo, la no distinción ni benevolencia con bebidas de menor graduación y la obligación de los médicos que atiendan a un menor por ingesta de alcohol de comunicarlo a padres, a al servicio de protección de menores de la CCAA y al Ministerio Fiscal.

protección de la infancia y de la juventud aunque sí le asigne la exclusividad para regular la legislación civil (con las excepciones ya contempladas), en donde se incluiría la protección básica del menor desde el punto de vista civil, y las bases de las obligaciones contractuales asumibles por el mismo. La mayoría de las CCAA han asumido competencia para legislar sobre protección de menores o protección del consumidor o usuario y también el desarrollo legislativo sobre sanidad e higiene, enseñanza o prevención de drogodependencias.

I. La venta y consumo de bebidas alcohólicas a menores en el Derecho autonómico.

En ejercicio de tales competencias muchas Comunidades Autónomas han dictado leyes de protección del menor¹⁰, pero en la mayoría de ellas¹¹ no se incluyen (a semejanza de la LO 1/1996 en el ámbito estatal) normas que prohíban la compra y el consumo de bebidas alcohólicas.

Otras -Madrid, Canarias, Aragón y la CCAA Valenciana- sí se ocupan de ello, aunque a esta última le dedicaremos una atención especial con posterioridad. En primer lugar se dictó la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid. En el capítulo I de su título III encontramos el art. 31.1, que incluye entre las actividades prohibidas: “d) la venta de bebidas alcohólicas y tabaco a menores.” Su apartado 2 señala que la Administración autonómica velará porque las prohibiciones reseñadas se hagan efectivas. Hay que destacar que la ley madrileña sólo prohíbe la venta pero no la puesta a disposición gratuita de las bebidas alcohólicas a menores. En el Capítulo siguiente, el art. 38 prohíbe la publicidad de las mismas en publicaciones infantiles, medios audiovisuales, cine, televisión, radio y vídeo, en franjas horarias de especial protección para la infancia, cuando se distribuya o emita en la CCAA de Madrid. Por último, el art. 99.10º considera infracción grave¹², tanto la venta de los mencionados productos -atribuyendo la responsabilidad a los titulares de los establecimientos en que se expendan-, como la emisión o difusión publicitaria que conculque lo establecido en el art. 38, siendo responsabilidad de los medios que lo emitan o difundan.

En segundo lugar hay que citar a la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los menores de la Comunidad Autónoma de Canarias. Su art. 32.1 dispone que “*queda prohibida la venta, suministro y dispensación por cualquier medio, gratuita o*

10 Vide al respecto un interesante análisis en HERNÁNDEZ IBÁÑEZ, C.: *La situación jurídica del menor en el marco de las leyes de las Comunidades Autónomas*. Madrid (1998): CRC, Dykinson.

11 En este sentido la Ley 4/1994, de 10 de noviembre de Protección y Atención a Menores de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor, de la Comunidad Autónoma de Asturias; Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

12 La sanción impuesta a la infracción grave sería, de acuerdo con el art. 101, multa de 500.001 ptas (3000 euros) hasta 5.000.000 ptas (30.000 euros), a la que podría acumularse cuando sean responsables centros o servicios de atención a menores, la proscripción de financiación pública y el cierre temporal, total o parcial, hasta un año, y si lo es algún medio de comunicación social, la difusión pública por el mismo de la sanción.

no, de todo tipo de bebidas alcohólicas y tabaco a los menores de 18 años, aún cuando conste el consentimiento de los padres, tutores o guardadores”. Además el apartado 2º señala que se prohíbe la venta, suministro o dispensación de bebidas alcohólicas en los lugares siguientes: “a) centros de enseñanza a los que asistan menores. b) Establecimientos, recintos, locales o espacios dedicados específicamente a un público menor de dieciocho años”.

También prohíbe en el art. 38 la emisión de publicidad de bebidas alcohólicas en publicaciones destinadas a menores o en medios de comunicación en franjas horarias de especial protección. El incumplimiento de tales prohibiciones constituye, a tenor de lo dispuesto en su art. 106, apartados 20, 21 y 27, infracciones graves.

Por último el art. 39.2 d) de la Ley 3/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Autónoma de Aragón prohíbe a los menores, aun con el consentimiento de los padres o tutores, la adquisición de tabaco, bebidas alcohólicas y otras drogas.

Entre las Comunidades con una legislación general que abarque todas las drogodependencias y que prohíba, con carácter general, la venta o distribución de alcohol a menores encontramos en primer lugar a Andalucía que dedica a ello el apartado 1 del art. 26 de su Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en drogodependencias, modificado por Ley 12/2003, de 24 de noviembre; a Cantabria con el art. 23 de la Ley 5/1997, de 6 de octubre, sobre prevención, asistencia e incorporación en materia de drogodependientes; a Castilla–León con el art. 23. 3 y 4 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependencias o a La Rioja, con el art. 36 de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, de Drogodependencias y otras adicciones. En todas ellas se prohíbe además, la publicidad que incite al consumo de bebidas alcohólicas a menores o que se incluyan en publicaciones o programas de radio o televisión dirigidos a menores.

Entre las Comunidades con leyes específicas dirigidas a prevención del consumo de alcohol por menores, encontramos la Comunidad Autónoma de Navarra en donde se dictó la Ley foral 10/1991, de 16 de marzo, sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad. Su art. 1 prohíbe, en todo el territorio de la Comunidad, tanto la venta como el suministro y dispensación, gratuita o no, por cualquier medio de todo tipo de bebidas alcohólicas a personas menores de 18 años. Para facilitar el cumplimiento de este mandato queda prohibida la venta o suministro de bebidas alcohólicas en máquinas expendedoras y también en locales dedicados a público menor de edad o centros de educación no universitaria (art. 2). A estos efectos, resultará irrelevante para la compra o consumición de bebidas alcohólicas, el consentimiento otorgado por los padres, tutores o guardadores de los menores. La Ley Navarra también prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas en instalaciones deportivas o lugares frecuentados por menores o en publicaciones o

programas de radio o televisión destinados al mismo público. El incumplimiento de tales normas constituye infracción muy grave (art. 10), que puede ser castigada con multa, prohibición de la actividad de hasta 5 años, clausura del local e inhabilitación para obtener licencia.

También se encuentra en este grupo la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha, que dictó la Ley 2/1995, de 2 de marzo, contra la venta y publicidad de bebidas alcohólicas a menores, en cuyo art. 1 se prohíbe la venta, dispensación y suministro, gratuitos o no, por cualquier medio de bebidas alcohólicas a menores de 18 años. Su art. 2 veta las mismas actividades en centros de educación infantil, primaria, secundaria y en otros locales y centros destinados a menores de 18 años. Tales prohibiciones no se pueden levantar por la decisión de padres, tutores o guardadores (art. 3) y deberá colocarse, en todo establecimiento que venda bebidas alcohólicas, cartel indicativo de la prohibición de su venta a menores. Así mismo la Ley Castellano-Manchega prohíbe la publicidad dirigida a menores que incite al consumo de bebidas alcohólicas (art. 5) y en publicaciones dirigidas a menores, instalaciones deportivas o programas de radio o televisión. El incumplimiento de tales prohibiciones puede constituir infracción muy grave o grave según los casos, sancionada con multas o en su caso, la clausura del local.

También Extremadura dispone de normativa específica dirigida a evitar las ventas de bebidas alcohólicas a menores. En esta Comunidad se dictó en primer lugar la Ley 4/1997, de 10 de abril, de medidas de prevención y control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad¹³, que en su art. 2 prohibía la venta de bebidas alcohólicas a menores, señalando el art. 3 que sería irrelevante para la compra o el consumo de bebidas alcohólicas, el consentimiento otorgado por los padres, tutores o guardadores de los menores y prohibiendo, en el art. 6, la publicidad dirigida a menores de 10 años que indujera directa o indirectamente al consumo de bebidas alcohólicas. Todas estas actividades se consideraban infracciones graves. El primero de los preceptos enumerados ha sido parcialmente derogado tras la entrada en vigor de la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la Convivencia y el Ocio en Extremadura, que en su art. 8 señala que no se permitirá en el territorio de la CCAA de Extremadura ninguna forma de venta, suministro o disposición, gratuita o no, de bebidas alcohólicas a menores de 18 años, impidiendo además su apartado 2 la venta o dispensación de las mismas en centros docentes no universitarios, en centros de menores o cualesquiera otros destinados a su uso por menores de edad. El art. 9 es rotundo al afirmar que no está permitido el consumo de bebidas alcohólicas a los menores de 18 años, el art. 10 limita el acceso de menores a determinados establecimientos y, por último, en el art. 11 se exige la colocación de carteles expresivos de las medidas anteriormente expuestas.

13 Sobre la misma , y en general sobre la legislación en materia de alcohol, COBAS COBIELLA, M^o. E: " La legislación más relevante en materia de adicciones", *Revista Española de Drogodependencias* (2005), vol. 30, (3-4), p. 394.

La Ley del Ocio extremeña resulta novedosa en cuanto no sólo prohíbe, de forma tajante, tanto la venta como el consumo sino también incluye medidas tendentes a la modificación de actitudes sociales respecto al consumo de alcohol, regulando su venta para mayores y el consumo en vías y zonas públicas, con la finalidad de integrar el ocio en la convivencia de toda la sociedad. El incumplimiento de la regla del art. 8 supone una infracción muy grave y las de los arts. 9 y 11, graves¹⁴. Si la infracción la cometen menores de 18 y mayores de 16, será sancionada con la realización de trabajos a favor de la comunidad, o en su defecto, con multas coercitivas.

La normativa específica más reciente la ofrece la Comunidad Autónoma de Galicia al aprobar la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad. Se trata de una normativa dirigida a prevenir el consumo de alcohol en diversos ámbitos, escolar, familiar, comunitario y sanitario. En esta línea, el art. 12 prohíbe el consumo, la venta y el suministro de bebidas alcohólicas a menores, en general, y en determinados lugares como centros docentes o locales destinados a menores. El art. 14 exige la fijación de carteles en los que se indiquen tales prohibiciones y el art. 15 prohíbe o limita la publicidad que incite al consumo de bebidas alcohólicas a menores.

Por último, un tercer grupo de Comunidades Autónomas han legislado en ambos ámbitos, en el de la protección del menor y el de la protección de la salud y la prevención de las drogodependencias. Así ocurre en Cataluña, en donde por un lado se dictó la Ley 8/1995, de 27 de julio, de Atención y Protección de los niños y los adolescentes de Cataluña, en cuyos arts. 37.5 (publicidad de bebidas alcohólicas) y 42 (acceso a bebidas alcohólicas) remitía a la legislación especial sobre la materia. Esta Ley fue recientemente derogada por la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y en la adolescencia, en cuyo art. 67.1 se afirma que los niños y los adolescentes tienen el acceso limitado a las bebidas alcohólicas y al tabaco, en los términos establecidos por la legislación vigente.

La normativa a la que se remiten es la Ley 20/1985, de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia, modificada con posterioridad por Ley 10/1991, de 10 de mayo, Ley 18/1998, Ley 1/2002, de 11 de marzo y por la Ley 18/2009, de salud pública. Su art. 16.1 señala que no se podrá enviar ni distribuir a menores de edad, prospectos, carteles, invitaciones y ninguna clase de objeto en que se mencionen bebidas alcohólicas, sus marcas o sus empresas productoras o los establecimientos en que se realice su consumo. Su apartado 2 dispone que en las visitas a los centros de producción, elaboración y distribución de bebidas alcohólicas, no podrá ofrecerse ni hacer probar los productos a los menores de edad. Además el art. 17.1 afirma que, ni en los establecimientos de venta y de

14 La infracción muy grave está sancionada de acuerdo con el art. 22 con multa entre 30.000 y 600.000 euros y la grave, de acuerdo con el art. 23 con multa entre 300 y 30.000 euros.

consumo de bebidas alcohólicas, ni en otros lugares públicos, está permitido vender ni suministrar ningún tipo de bebida alcohólica a los menores de dieciocho años. Su apartado 2 obliga a los establecimientos de venta y de consumo de bebidas alcohólicas, a fijar carteles que hagan visible la prohibición de vender o suministrar bebidas alcohólicas a los menores de dieciocho años. El art. 18.2 prohíbe la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en centros educativos, públicos o privados y en locales o centros para niños y jóvenes. Por último, el art. 19 prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas en publicaciones dirigidas a menores. El incumplimiento de tales reglas se considera infracción grave en el art. 45.2 a¹⁵.

Otro ejemplo de doble normativa lo ofrece el País Vasco, en donde la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, incluye un precepto, el art. 33.1 c) que señala: *“de conformidad con lo establecido en los arts 20 y 21 de la Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre Prevención, Asistencia e Inserción en materia de Drogodependencias, no se permitirá la venta ni el suministro de bebidas alcohólicas, de tabaco o de sus productos a personas menores de edad”*. Además, y en relación con la publicidad de bebidas alcohólicas, señala en su art. 32, apartado 1 c), que los niños, niñas y adolescentes están protegidos respecto de la publicidad de bebidas alcohólicas, en los términos establecidos en la misma Ley de Prevención, Asistencia e Inserción en materia de Drogodependencias. Y en efecto, los arts. 13 a 19 de la citada Ley 18/1998 (modificados en su texto por Ley 1/2011, de 3 de febrero), limitan la publicidad de bebidas alcohólicas en los locales destinados a un público menor y en las publicaciones o emisiones de medios de comunicación destinadas a menores. Así mismo sus arts. 20 a 22 prohíben la venta y el suministro de bebidas alcohólicas a menores de 18 años, prohibiendo también la venta en centros de enseñanza no universitaria y otros lugares frecuentados por menores. El art. 47 considera el incumplimiento de tales prohibiciones como infracciones graves o muy graves dependiendo de si el perjuicio a la salud sea grave o muy grave.

2. La protección de las Comunidades Autónomas frente al consumo de drogas.

En cuanto a la prevención del consumo de drogas en menores encontramos parecida disparidad de regulaciones y técnicas legislativas utilizadas.

Algunas Comunidades han incluido referencia a las drogodependencias en sus leyes de protección a la infancia, en concreto en la protección a la salud. Así cabe citar el art. 9, apartados 6 a 8, de la Ley 3/1995, de la Infancia de la Región de Murcia, el art. 11 y el 31 de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos

15 La infracción grave es castigada, de acuerdo con el art. 46 con una sanción de multa de 500.001ptas (3000 euros) a 2.500.000 pesetas (15.000 euros). El apartado 3 del propio precepto señala que en los casos de especial gravedad, de reiteración continuada o de trascendencia sanitaria de la infracción, el consejo ejecutivo podrá acordar como sanción complementaria la suspensión de la actividad de la empresa, el servicio o el establecimiento infractores hasta un plazo máximo de cinco años, el cierre de la empresa o la clausura del servicio o establecimiento.

de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, el art. 12. de la Ley 3/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, el art. 23.3 y 4 de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de la Comunidad autónoma de Castilla y León de promoción, atención y protección a la infancia, el 23.6 de la Ley 15/2005, de 5 de diciembre de Promoción, atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia de la Comunidad Foral de Navarra en el que se afirma que se protegerá a los menores frente al uso y tráfico de drogas o los arts. 23 y siguientes de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de los menores de la Rioja.

De igual manera que ocurría con la protección frente a la ingesta de bebidas alcohólicas, en algunas de estas Comunidades y en otras como Andalucía o Cantabria se ha dictado una normativa general dirigida a la prevención de las drogodependencias y otras adicciones, en la que se incluyen reglas dirigidas a la prevención de la drogodependencia de los menores con lo que nos encontraríamos con una doble protección. Así cabe citar la Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en drogodependencias en Andalucía, modificado por Ley 12/2003, de 24 de noviembre, Aragón la Ley 3/2001, de 4 de abril de drogodependencias, Cantabria la Ley 5/1997, de 6 de octubre, sobre prevención, asistencia e incorporación en materia de drogodependientes, Castilla-León de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependencias, Cataluña Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre Prevención, Asistencia e inserción en materia de Drogodependencias, la Comunidad de Madrid, la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros hábitos adictivos, el País Vasco, con la Ley 18/1998, de 25 de junio sobre prevención y asistencia e inserción en materia de drogas o la Rioja, con el art. 36 de la Ley 5/2001, de 17 de octubre, de Drogodependencias y otras adicciones.

3. Especial referencia a la Comunidad Valenciana.

Un caso especial lo constituye la CCAA Valenciana, en donde se dictó, en primer lugar, la Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Infancia, de la CCAA Valenciana en la que no se regulaba los problemas que aquí nos ocupan. Será recientemente cuando tal normativa se derogue por una nueva ley dedicada a la protección de la infancia y de la adolescencia, la que sí ha incluido tal protección. En efecto, el art. 40, dentro del capítulo dedicado a la protección a la salud, se dirige a la protección frente al consumo de alcohol, tabaco, drogas y otras conductas adictivas:

- I. Los menores tiene derecho a ser protegidos frente a conductas que puedan generar adicción, como las que se derivan del juego, del mal uso de las nuevas tecnologías de la información y del consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, drogas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

2. Las administraciones públicas promoverán la adopción de medidas de promoción de la salud, prevención diagnóstico precoz y tratamiento integral en relación al consumo de alcohol, tabaco, drogas y otras conductas adictivas, por menores.
3. La Consellería competente en materia de salud y drogodependencias promoverá la creación de unidades y centros residenciales de deshabituación y desintoxicación necesarios para el tratamiento, rehabilitación e integración de los menores que presenten problemas de alcohol y drogas, así como apoyo a sus familias.

Además el art. 69 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y de la adolescencia de la Comunidad Autónoma Valenciana prohíbe, en su apartado b), la venta y suministro a menores de cualquier tipo de bebida alcohólica y en el d) la venta y suministro de sustancias que puedan perjudicar la salud del menor; a las que tengan limitado el acceso de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente sobre drogas, productos farmacéuticos, productos tóxicos o productos explosivos. Así mismo el art. 75 b) prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas en publicaciones destinadas a menores o en medios audiovisuales, en franjas horarias de especial protección a la infancia. Ambas prohibiciones, a tenor de lo dispuesto en el art. 68 de la propia Ley Valenciana, resultarán de aplicación aún cuando medie el consentimiento expreso del menor o de sus representantes legales, exceptuándose los casos expresamente previstos por la ley. Sin embargo no establece sanciones específicas frente al incumplimiento de tales prohibiciones sino que, en el art. 68.3 señala de forma genérica, que la Generalitat adoptará las medidas necesarias o instará a los organismos competentes para supervisar y controlar lo establecido en este capítulo.

IV. CONCLUSIONES.

A la vista de lo expuesto, las conclusiones deben ser necesariamente críticas, más en el ámbito de la venta y consumo de alcohol, socialmente más tolerado, que el de las drogas. Por un lado el Estado español carece, esperemos que no por mucho tiempo, de una normativa básica que prohíba con carácter general la venta, dispensación, gratuita o no y el consumo de bebidas alcohólicas por menores, cualquiera que sea el lugar o circunstancias en que se encuentren, o que prohíba, también con carácter general, la publicidad que incite al consumo de bebidas alcohólicas a menores. Y por tanto que sancione severamente a quienes incumplan tales mandatos. La normativa estatal vigente sobre la materia es fragmentaria y caduca. Se perdieron dos ocasiones preciosas para dictar una normativa seria y valiente, con la aprobación de la LOPJM primero y con el fracaso del Anteproyecto de 2007 después. Esperemos pues que el MSSSI aproveche de una vez por todas la oportunidad que se le presenta con la anunciada Ley del alcohol.

En cuanto a la legislación de las Comunidades autónomas, debido a la ausencia de normativa estatal básica sobre la materia, se han seguido caminos diversos, pero en cualquier caso más valientes que el Estado, para abordar el problema. En ocasiones han aprovechado la normativa sobre protección a la infancia o la adolescencia para prohibir y sancionar tales conductas, y en otras, ha sido directamente la prevención de las drogodependencias y la protección de la salud de los menores el objetivo principal. E incluso hay Comunidades autónomas que limitan tal conducta, tanto en la normativa general sobre drogodependencias, como en la específica sobre menores. En casi todos los casos, la normativa incluye (con excepciones) duras sanciones frente al incumplimiento de estas reglas.

Si observamos la legislación autonómica con la perspectiva del tiempo, percibimos que cada vez establecen normas de protección a la salud del menor en las que incluyen la prevención de las drogodependencias así como amplían las limitaciones en la venta, consumo o dispensación a todo menor y en cualquier lugar, y aumentan las sanciones, lo que no deja de ser positivo, pero no suficiente, por cuanto siguen existiendo territorios con un vacío legal sobre la materia y ello resulta, en la actualidad, muy peligroso.

BIBLIOGRAFÍA

COBAS COBIELLA, M^a. E.: "La legislación más relevante en materia de adicciones", *Revista Española de Drogodependencias* (2005), vol. 30 (3-4), pp. 382-399.

DE BENITO, E: "El consumo frecuente de alcohol en menores sube 11 puntos desde 2010", *EL PAÍS*. Sociedad, 5 de marzo de 2014.

HERNÁNDEZ IBÁÑEZ, C.: *La situación jurídica del menor en el marco de las leyes de las Comunidades Autónomas*. Madrid (1998): CRC, Dykinson.

HIDALGO MOYA, JR, "Legalidad de las bebidas alcohólicas", *Revista Eroski Consumer* (2007), 26 de febrero de 2007.

LASARTE ÁLVAREZ, C: *Principios de Derecho civil I. Parte General y Derecho de la persona*. Madrid, (2010): Marcial Pons, 16^a ed.

MONTES RODRÍGUEZ, M^a. P: "La venta de bebidas alcohólicas a menores en el Derecho español", *Revista Española de Drogodependencias* (2012), vol. 37, pp. 205-217.

RAMÍREZ DE CASTRO, M.: "La nueva Ley del alcohol prevé multas a los padres de los menores que beban", www.abc.es/sociedad, 10 de junio de 2014.

RETUERTO BUADES, M.: "La protección de la infancia y de la juventud en la Constitución de 1978", en AA.VV, *el menor en la legislación actual*. Madrid (1998): Universidad Antonio Nebrija, Unicef, pp. 45 y ss.

ROBLEDO DE DIOS, T., "Políticas institucionales de prevención de los problemas de salud generados por el consumo de bebidas alcohólicas en España y en Europa". *Adicciones* (2002), Vol. 14, 1, pp. 34 y ss.

SÁNCHEZ BURSÓN, J. M^a.: "El menor y la legislación en España." *Pediatría Integral* (2001), 6 (1), pp.75 a 80.

VERDERA SERVER, R: *Lecciones de Derecho civil. Derecho civil I*. Valencia (2011): Tirant lo Blanch.