

EXTRACTO DEL INFORME DE LA PONENCIA “MENORES SIN ALCOHOL”, CREADA EN EL SENO DE LA COMISIÓN MIXTA PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS

5.- CONCLUSIONES

La Ponencia agradece la colaboración que al trabajo de la misma han prestado las y los comparecientes.

Las intervenciones de los expertos y representantes de distintas entidades que han comparecido, han sido ilustrativas y han aportado elementos de juicio para el debate en la Ponencia, planteando cuestiones importantes.

La multitud y pluralidad de comparecencias ha permitido a la ponencia tener una visión amplia previamente a la concreción de las recomendaciones que trasladaremos al Gobierno para su tarea legislativa. Esta pluralidad ha implicado visiones muy contrapuestas en algunas cuestiones importantes, de igual manera que hay otras cuestiones en las que la coincidencia es prácticamente plena, entendemos que es positivo señalar ambas.

De las cuestiones sobre las que no ha habido acuerdo nos han llamado especialmente la atención en lo relativo a la utilidad misma de este tipo de ley: algunos expertos se han mostrado escépticos ante la eficacia de una ley de menores sin alcohol, en tanto en cuanto ya existen legislaciones autonómicas y ordenanzas locales que regulan las cuestiones fundamentales y sin embargo, su impacto no ha sido el esperado, no ha contado con los recursos suficientes para hacerlos cumplir en toda su extensión, o no se disponen de evaluaciones sistemáticas de su eficacia.

A pesar de esta opinión, muchos comparecientes han recalcado el valor educativo de la iniciativa legislativa.

Considerando ambos elementos, parecería razonable que se produjera un trabajo previo a la formulación de la propuesta de ley por parte del Gobierno, en varios sentidos;

- Sería necesario una compilación y clarificación normativa que aplica en este sentido a fin de que esta ley actúe en los ámbitos aún no legislados o necesitados de ese impulso normativo. Todas las reformas se llevarán a cabo con escrupuloso cumplimiento de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.
- Es importante la implicación en el proceso de elaboración e implementación de la ley de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en razón de sus importantes competencias en la materia.
- Junto con el adecuado conocimiento del contexto, es pertinente y necesaria una evaluación del cumplimiento y efectividad de las medidas legislativas existentes y de las actuaciones preventivas realizadas hasta el momento. Desde las conclusiones obtenidas se podrán realizar los ajustes necesarios para garantizar el control de la

oferta y la reducción de la demanda, en lo que a consumo de alcohol por menores se refiere, en el establecimiento de la nueva normativa básica que se establezca. Del mismo modo, se deberán evaluar el cumplimiento de los objetivos y acciones que configuren cualquier marco legislativo monitorizando y garantizando su satisfactorio cumplimiento.

- Cualquier medida a desarrollar debe contar con unos niveles adecuados de coordinación entre los ámbitos educativos, familiares, sanitarios, sociales y de cualquier otro ámbito que pudiese ser necesario. Aunque los expertos inciden en el ámbito de lo comunitario más próximo a los menores por su capacidad educativa y su incidencia, este nivel de coordinación interdisciplinar e intersectorial debe extenderse a todos los niveles de la Administración.

En cuanto a las coincidencias amplias que se han dado entre los expertos en el diagnóstico de la situación y la orientación de las recomendaciones señalamos las que consideramos más relevantes para el establecimiento de un marco de partida sobre el que basaremos las posteriores recomendaciones al Gobierno:

Los últimos datos de consumo de alcohol por menores son preocupantes. De hecho, recientemente hemos conocido que España ha caído dieciséis posiciones en el ranking en base a indicadores incluidos en los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) de la ONU, en parte, debido al abuso de alcohol de nuestros ciudadanos.

Las cifras del consumo se elevan en algunos grupos etarios, siendo de amplia preocupación para la ponencia la percepción de fácil accesibilidad del producto frente a baja percepción del riesgo por parte de los consumidores menores de edad. En la encuesta (ESTUDES 2015/2016), la percepción de la disponibilidad de sustancias, según los jóvenes encuestados, se ha reducido para casi todas las sustancias adictivas siendo el alcohol la única excepción, al tiempo que se percibe éste como un producto de fácil acceso.

Sin olvidar que cualquier consumo de alcohol en menores de edad debe ser considerado como un consumo de riesgo en sí mismo, resultan especialmente preocupantes los cambios en el patrón de consumo en los últimos años. Un consumo especialmente dañino para la salud tanto por la tipología del propio consumo como por la precocidad de la edad de inicio.

El “*binge drinking*” o consumo en atracción (consumo de 5 o más bebidas en periodos breves de 2-3 horas) es una conducta de alto riesgo y ésta es la que reconocen seguir en la actualidad una parte importante de los menores del conjunto del país que consumen alcohol.

Por otro lado, la edad de inicio en la ingesta de alcohol en los menores comienza a los 14 años. El alcohol es la sustancia adictiva más consumida entre menores. El consumo aumenta los fines de semana. El 31,7% de los menores confiesa darse atracones de alcohol y el 67% ha bebido en los últimos 30 días. Las chicas son quienes consumen con más riesgo puesto que mayor porcentaje sobrepasa las cantidades de alcohol que se considera riesgo que los chicos. Y según avanza de la edad de los menores, mayor porcentaje confiesa haberse cogido una borrachera en el último mes, siendo el 6,5% en hombres y 9,2% en mujeres para los 14 años, 14,4% en hombres y 17,4 en mujeres para los 15 años, 28,1% en hombres y 26,1% en mujeres para los 16

años, 35,3% en hombres y 32,6% en mujeres para los 17 años. En definitiva, más de 1/3 de los menores mayores de 17 años se emborracha, al menos, una vez al mes. Unas cifras que consideramos preocupantes.

El consumo de alcohol por menores es un importante problema de Salud Pública que afecta física (Inmadurez en el desarrollo orgánico) y mentalmente (Afectación del Sistema Límbico Central) a los niños y niñas. Cuanto más se bebe y menor es la edad, mayor es el riesgo.

Los graves, numerosos y frecuentemente irreparables daños que produce el consumo de alcohol en menores sobre la salud física y mental, los problemas personales y sociales, y los daños que se pueden producir a terceros como consecuencia de éste consumo, hacen necesaria una intervención urgente por parte de todas las administraciones e instituciones competentes con el objetivo de erradicar el consumo de alcohol entre menores así como retrasar al máximo la edad de inicio en el consumo; no hemos de olvidar que, de acuerdo a las evidencias científicas, el consumo de alcohol implica un alto riesgo de sufrir efectos directos en los procesos de maduración cerebral, que es mayor cuanto más joven y de manera más intensa se consume, y que no desaparece hasta la culminación de dicho proceso de maduración cerebral que se produce a los 21 años de edad.

Todos somos conscientes de que el alcohol, pese a tener una aceptación social relevante, es el factor modificable de riesgo de numerosas enfermedades que más impacto sobre la salud genera, siendo su ingesta excesiva la primera causa de las patologías del tracto digestivo. Más de un 90% de la población ha consumido alcohol en el último año y un 10% del total de la población, sobre todo en edades comprendidas entre los 45 y 64 años, bebe a diario. Estos datos señalan los niveles de tolerancia y aceptación que el consumo de alcohol tiene en nuestra sociedad, frente a los problemas de salud que genera, de esta contradicción extendida en la sociedad, no están exentos los menores de edad.

Por lo tanto, es necesario sensibilizar a toda la sociedad sobre los riesgos del consumo de alcohol por parte de los menores y disminuir la tolerancia al consumo en esta etapa vital para el desarrollo de la persona con medidas destinadas a incrementar la percepción de riesgo y disminuir la tolerancia social frente a su consumo.

Para ello es necesario establecer programas informativos, formativos y de sensibilización específicos dirigidos a la población general y encaminados a concienciar a la sociedad en general sobre los riesgos y daños que el consumo de bebidas alcohólicas produce en el desarrollo físico, psicológico y social de los menores de edad, así como en el feto y en el lactante cuando el consumo se da por parte de las madres gestantes.

Tradicionalmente, entre los menores de edad, las mujeres consumían menos alcohol o con menor frecuencia que los varones. Actualmente, esta diferencia se está atenuando e incluso incrementando en lo que se refiere al uso y abuso de sustancias adictivas de consumo legal, como es el caso. Por lo tanto, la perspectiva de género es fundamental en el abordaje de la prevención del riesgo y del daño asociado al consumo, así como en las intervenciones que pudieran ser necesarias como objeto de dicho consumo, y el género debe ser un factor que se evalúe de forma diferenciada en las encuestas y recogidas de datos.

La evidencia científica, las investigaciones y experiencias en otros países de nuestro entorno han demostrado que pueden lograrse considerables beneficios sociales y sanitarios mediante la adopción y promoción de medidas que garanticen que el desarrollo de los y las menores se realice en un entorno saludable, protegido de las consecuencias negativas asociadas al consumo del alcohol y recibiendo información y educación sobre los efectos que produce dicho consumo en la salud.

Aun siendo obligación de los poderes públicos preocuparse e intervenir sobre esta realidad a fin de proteger a los menores, es necesario que dicha ley no genere alarmismo ni criminalización de los menores, sino que incida en el refuerzo de su autoestima y responsabilidad, poniendo en valor la prevención y la formación. Garantizando que la legislación al respecto tenga una orientación educativa y preventiva, huyendo de cualquier herramienta o medida que criminalice al menor o a las familias.

De igual forma, las acciones a desarrollar deben basarse en la evidencia científica, y por tanto es necesario medir el fenómeno y evaluar las medidas y programas de intervención y prevención ya desarrollados y los que se pretendan desarrollar de manera sistemática y homogénea en todo el territorio. El conocimiento real de los datos y tipologías de consumo, tanto cualitativos como cuantitativos, es fundamental para determinar las medidas que pueden ser más efectivas y monitorizar la progresión hacia la consecución de los objetivos que se establezcan.

En conclusión, hablamos de la conveniencia, por su función educativa para el conjunto de la sociedad, y efectiva para los menores, de una norma básica que en materia de salud pública regule las medidas necesarias para ofrecer el soporte y la cobertura normativa a las intervenciones educativas, preventivas y asistenciales para proteger a los menores de edad de los daños que produce el consumo de bebidas alcohólicas.

Que se base en el establecimiento de un sistema, en el marco del Plan Nacional sobre Drogas, donde todos los entes públicos y representantes sociales cooperen, evalúen los programas, presenten alternativas y se impliquen en la responsabilidad de que esta ley se ejecute por el bien de los menores. Fomentan el valor de que todos los niños y niñas tienen el derecho a crecer en un ambiente protegido de las consecuencias negativas asociadas al consumo de alcohol y, en la medida de lo posible, defender los derechos e intereses de los menores, protegiéndoles de los intereses económicos de nuestra sociedad, evitando su exclusión.

Indudablemente, todas las medidas que se establezcan deben ir acompañadas de una clara apuesta presupuestaria que avale el cumplimiento de los objetivos y de las actuaciones que se determinen; la eficacia de cualquier acción legislativa requiere de una inversión financiera adecuada en su cuantía y distribución en los diferentes niveles competenciales.

6.- RECOMENDACIONES AL GOBIERNO

6.1. Consideraciones generales

6.1.1. Introducción

El consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad en España es un problema de primera magnitud para nuestro país. Constituye un fenómeno que conlleva efectos y consecuencias claramente perjudiciales para su salud física, psíquica y social y, por consiguiente, para toda la sociedad en general.

De acuerdo con los datos de la última Encuesta estatal sobre uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES 2016-2017), si bien continúa la tendencia a la baja del consumo de alcohol iniciada en 2012, la prevalencia de consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad sigue siendo muy elevada.

El alcohol es la sustancia psicoactiva más consumida por los menores de 14 a 18 años. En 2016, el 76,9% consumió alcohol alguna vez en su vida, el 75,6% lo hizo alguna vez en el último año y el 67% lo ha hecho en el último mes. Asimismo, sólo 3 de cada 10 no habrían consumido nunca bebidas alcohólicas, registrándose cifras de no consumo, entre los menores, muy inferiores a las que corresponderían por tratarse de una sustancia de comercio ilícito para este grupo de edad.

A pesar de que se ha incrementado la edad de inicio del consumo de alcohol en España, ésta sigue siendo muy baja, tanto de manera ocasional (14 años entre aquellos adolescentes que consumen antes de la mayoría de edad), como con periodicidad establecida (15.1 años para el consumo semanal).

Por otra parte, una importante proporción de los menores de edad que consumen bebidas alcohólicas, realizan consumos intensivos en frecuencia y cantidad, lo que aumenta los efectos y consecuencias asociadas a éstos. La extensión entre los menores de este patrón de consumo sigue siendo muy alta: el 21,8% admitió haberse emborrachado en el último mes y el 31,7% haber realizado "consumo en atracón" (consumo de 5 o más vasos o copas de bebidas alcohólicas en un intervalo de tiempo no superior a dos horas).

El 47,1% de los estudiantes de 14 a 18 años no considera que tomar 5 o 6 cañas/copas en el fin de semana pueda ocasionar problemas y, el 34,9 de los menores de 14 a 17 años, afirma que consiguen el alcohol ellos mismos, a pesar de que los menores legalmente no pueden tener acceso a esta sustancia.

La motivación que mueve a los jóvenes al consumo de alcohol va desde la búsqueda de los efectos psicoactivos del alcohol, hasta percibir que el consumo mejora las relaciones con los demás, sirve de evasión, es "útil" en las celebraciones y momentos de fiesta, para integrarse en el grupo de iguales, y para demostrar "que se es adulto".

Además, cabe señalar, la especial vulnerabilidad que el consumo de alcohol tiene en los menores, por ser estas etapas en las que la maduración física, psíquica y social no ha sido aún completada. Su cuerpo es muy vulnerable a sus efectos y puede verse gravemente afectado por su ingesta, tanto desde el punto de vista de la salud física como intelectual.

El consumo de alcohol por los menores, a cualquier dosis, interfiere con el desarrollo madurativo del Sistema Nervioso Central, produciendo déficits relacionados

con la capacidad de concentración y resolución de tareas, tanto para este periodo como para el futuro. También ocasiona: peor rendimiento académico, al producir déficits de memoria y atencionales y deterioro cognitivo asociados a los atracones de alcohol; mayor cantidad de conflictos familiares; mayor número de accidentes; mayor número de relaciones sexuales sin protección o de las que se han arrepentido al día siguiente; mayor participación en episodios de violencia y alteraciones de memoria, pérdidas de conciencia

Desde los poderes públicos, las instituciones y la sociedad en su conjunto, debemos velar por tener una juventud saludable con oportunidades de futuro. Para abordar este problema se ha constituido esta Ponencia de estudio sobre “menores sin alcohol” en el seno de la Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas. En ella, han comparecido personas expertas con el fin de realizar un diagnóstico de la situación, analizar los distintos ámbitos de actuación, establecer conclusiones y recomendaciones con la finalidad de encontrar soluciones para erradicar esta problemática.

6.1.2. Marco normativo y estratégico.

6.1.2.1. Ámbito internacional y de la Unión Europea.

Plan de Acción Europeo de la OMS para reducir el uso nocivo de alcohol. 2012-2020.

Se insta a los países de la Región Europea de la OMS a implementar sistemas que prevengan la publicidad y el marketing inapropiado e irresponsable de alcohol que se dirija a niños, niñas y adolescentes.

Con relación al acceso a bebidas alcohólicas, el Plan insta a establecer límites de edad para la adquisición de bebidas alcohólicas. Cuando estos límites sean inferiores a los 18 años sería recomendable aumentarlos para todos los tipos de bebidas alcohólicas y para todo tipo de establecimientos. Los países con límites superiores a los 18 años no deberían bajarlos. Además, propone incrementar los esfuerzos educativos y legislativos para prohibir la venta de alcohol a las personas menores de edad.

Por su parte, en las Conclusiones del Consejo sobre “Una estrategia de la UE para la reducción de los daños relacionados con el alcohol” (Diario Oficial de la Unión Europea C 418, de 16.12.2015) se invita a los Estados Miembros a:

- Adoptar las medidas adecuadas para abordar la protección de los jóvenes frente al consumo nocivo de alcohol, en particular en relación con la edad legal requerida para beber alcohol y con la exposición a su comercialización y SEGUIR brindando apoyo a la información y la educación sobre el consumo nocivo de alcohol y los hábitos de consumo de alcohol con un riesgo particularmente elevado.

- Reforzar la cooperación en la búsqueda de medidas eficaces y buenas prácticas encaminadas a minimizar los impactos sanitario y social, así como las desigualdades en materia de salud derivadas del consumo nocivo de alcohol, centrándose en particular en la prevención de las conductas arriesgadas de consumo entre los jóvenes, en las personas que consumen alcohol en cantidades nocivas o en función de patrones nocivos de

consumo, en el consumo de alcohol durante el embarazo y en la conducción bajo los efectos del alcohol;

6.1.2.2. Ámbito nacional, autonómico y local.

La preocupación por los efectos nocivos que el consumo de alcohol produce en los menores de edad, ha estado presente en la elaboración y aprobación de los diferentes instrumentos de planificación estatal en materia de lucha contra las drogas:

- La primera Estrategia Nacional sobre Drogas 2000-2008 estableció, dentro del ámbito normativo, como objetivo número 1 el de “impulsar la redacción y promulgación de normas estatales y autonómicas sobre drogas y drogodependencias destinadas a la organización, coordinación y mejora de las medidas de carácter preventivo”.
- La Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016, establecía como prioridades generales: la de retrasar la edad de inicio del contacto con las drogas (sin distinción); disminuir el consumo de drogas legales e ilegales; reducir los daños ocasionados a la salud de las personas; e incrementar, la eficacia de las medidas dirigidas a regular y controlar la oferta de sustancias psicoactivas.
- Por su parte, la Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024, incluye el alcohol específicamente como campo de actuación, especialmente en lo que respecta al consumo de alcohol por parte de menores de edad, contemplando en dicha Estrategia, aquellas acciones de probada eficacia en la prevención del consumo de alcohol por parte de menores e intensificando aquellas actuaciones que, a la luz de la evidencia científica, contribuyen a incrementar las competencias preventivas en los ámbitos familiar y educativo, así como en el de ocio y tiempo libre.

Sin embargo, no existe, en la actualidad un marco legislativo de ámbito estatal básico suficientemente completo y homogéneo en el que se regulen con aplicación general y por igual en todo el territorio nacional las mismas disposiciones sobre los aspectos fundamentales, tanto de la oferta, como de la demanda de bebidas alcohólicas, para prevenir los efectos perjudiciales del consumo de éstas, en los menores de edad. Durante varias legislaturas se han propuesto anteproyectos e informes que no han fructificado finalmente en una ley o normativa básica a nivel nacional.

La complejidad del marco normativo contribuye a hacer muy difícil el conocimiento sobre cuál es la normativa aplicable en cada caso y en cada lugar y, además, compromete de manera muy importante la eficacia de las políticas públicas que se llevan a cabo y supone un cumplimiento deficiente de las obligaciones sobre protección adecuada y eficaz de los derechos de la salud y de la seguridad de los menores de edad que se imponen a los poderes públicos en la Constitución, en la normativa estatal sobre protección de menores y en la normativa y en las recomendaciones internacionales vigentes y crea desigualdades desde el punto de vista de la protección de estos derechos que no son compatibles con la necesaria seguridad jurídica (artículo 9.3 C.E.), ni con la igualdad de derechos y deberes de todos los ciudadanos.

6.2. Recomendaciones y propuestas:

La principal recomendación es elaborar una ley de prevención del consumo de alcohol para menores de edad que contemple, como objetivo primordial, retrasar la edad de inicio en el consumo hasta los 18 años e incrementar la percepción social del riesgo de dicho consumo. Esta norma estará dotada de una financiación clara, pública, suficiente y finalista.

6.2.1. Objetivos prioritarios de la ley y finalidad.

La ley tendrá los siguientes objetivos:

- Retrasar la edad de inicio en el consumo de alcohol hasta lograr el consumo cero entre menores de edad.
- Modificar la baja percepción de riesgo de consumo del alcohol, especialmente del consumo por parte de menores. Intentar erradicar el modelo de consumo de atracción entre la juventud.
- Contribuir a un cambio cultural que reduzca los consumos de riesgo en la sociedad española, para lo cual debe tener una orientación educativa fundamentalmente.
- Promover que los sujetos destinatarios de los derechos y obligaciones sean todos y todas las personas físicas y jurídicas implicadas en el problema.
- Informar y concienciar a la población en general, y en concreto, a los colectivos a los que el consumo de alcohol pueda resultar más nocivo, entre ellos, a las mujeres embarazadas para prevenir la afectación alcohólico fetal.
- Promover acciones preventivas, ya sean generalistas, selectivas o indicadas.
- Favorecer actuaciones que permitan a los profesionales sanitarios la detección precoz y la intervención en problemas asociados al consumo de bebidas alcohólicas.
- Potenciar la implantación y el desarrollo de programas asistenciales para la disminución del daño y la detección y el tratamiento de las patologías y adicciones asociadas al consumo de bebidas alcohólicas por menores de dieciocho años.
- Desarrollar actuaciones en los ámbitos educativo, familiar, comunitario, de seguridad vial, laboral, asistencial, de reducción del riesgo y del daño, cultural, deportivo y de ocio, formativo e investigador y publicitario.
- Abordar aspectos de prevención ambiental basados en la evidencia científica en los ámbitos de la accesibilidad, disponibilidad, publicidad, promoción y patrocinio de bebidas alcohólicas.

- Establecer las políticas sobre el alcohol y los programas de prevención basados en las evidencias científicas para disminuir los problemas de salud, seguridad y socioeconómicos atribuibles al consumo nocivo.
- Promover el espíritu pedagógico y educativo en la ley.
- Garantizar que las sanciones por el consumo de alcohol que se establezcan puedan ser reemplazadas por actividades en beneficio de la comunidad o con actividades reeducativas (éstas últimas con la participación de los padres y las madres).
- Plantear sanciones para los incumplimientos relacionados con las obligaciones que se imponen a la industria.
- Valorar las buenas prácticas en Entidades Locales y Comunidades Autónomas.
- Tener en cuenta la “dimensión comunitaria” y fomentar y posibilitar la participación de la comunidad, especialmente de los agentes y sectores implicados.
- Incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos y medidas que contemple la ley.

Promover, en el ámbito de la prevención, estrategias de comunicación específicas, solicitando la colaboración de los medios de comunicación social para construir entornos en los que las elecciones saludables sean las más fáciles de tomar; y se dedicarán espacios y programas informativos/formativos en los medios de comunicación social de titularidad pública estatal.

Establecer los controles necesarios para garantizar el cumplimiento de la ley. Se establecerán mecanismos de coordinación y se definirán las competencias y obligaciones de cada administración. Se trabajará con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales para que, en el marco de sus competencias, se mejoren los sistemas de control sobre los puntos de venta de alcohol, se limiten los horarios de venta, se aumenten las sanciones a aquellos establecimientos que vendan alcohol a menores o fuera de horarios y se incluyan cierres temporales de locales de venta.

Establecer sistemas de información, seguimiento y evaluación, veraces, ágiles y eficaces que garanticen el conocimiento adecuado sobre la evolución del fenómeno y aporten evidencia para la planificación de políticas y actuaciones, priorizando la mejora y optimización de los sistemas existentes y evitando duplicidades. Estos sistemas permitirán el trabajo en red, el intercambio de información e indicadores interna entre las Administraciones Públicas que permitan el análisis y la evaluación de resultados.

Crear un Observatorio de menores y alcohol con participación de todos los agentes implicados que estén llamados a formar parte de la solución, en el seno del Observatorio Nacional de Drogas y Adicciones.

Incluir en el Plan Nacional sobre Drogas: actuaciones específicas “sobre los menores y el alcohol”.

Ampliar, en el ámbito judicial equipos psicosociales en los juzgados de familia y menores y en juzgados de guardia, para que tengan la suficiente capacidad de afrontar la mediación civil y penal y ayudar a valorar las situaciones donde los menores sean vulnerables ante situaciones de familias desestructuradas y/o con problemas de adicciones.

Conocer, en el ámbito fiscal, la contabilidad de los impuestos especiales y su dedicación a la reducción del consumo de alcohol para garantizar que parte de los ingresos obtenidos por estos impuestos se dirija a la prevención y control de la oferta y demanda y al abordaje de las causas y las consecuencias sociales y sanitarias derivadas de dicho consumo.

6.2.2. Conocimiento del fenómeno

Existiendo encuestas estatales de consumo de sustancias tanto de estudiantes de enseñanzas secundarias (ESTUDES), como del grupo poblacional 14-65 (EDADES), se observa que en dichas encuestas hay un número importante de personas vulnerables y en riesgo que no forman parte de dichas encuestas. Por otro lado, dichas encuestas no recogen las causas ni las repercusiones sociales y sanitarias de un determinado tipo de población. Por todo ello se recomienda:

- Que la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, proponga un nuevo tipo de análisis y estudios con criterios cuantitativos y cualitativos, que no sólo abarque el ámbito escolar o domiciliario y, sino que también incluya aspectos contextuales, sociales y familiares, así como de motivaciones, detección de las causas y de las consecuencias del consumo de alcohol y otras sustancias por menores.
- Que dichos estudios se repitan en el tiempo para poder contrastar y analizar las situaciones y los resultados. Estos estudios son especialmente relevantes en los grupos vulnerables y de riesgo.

Es conveniente revisar el actual sistema de medición del consumo en UBEs (Unidades de Bebida Estándar) y su posible modificación por centímetros cúbicos o gramos de alcohol puro.

Las Administraciones Públicas competentes evaluarán los sistemas de información existentes que permiten el análisis comparado de la situación y evolución de los patrones de consumo y epidemiológicos del consumo de alcohol por menores de edad procediendo a las modificaciones oportunas para implantar un sistema efectivo y transparente, con los sistemas de codificación adecuados, que permitan:

- Obtener datos tanto del contexto del consumo, como de los efectos sociosanitarios a consecuencia del consumo de alcohol (violencia intrafamiliar, accidentes de tráfico, violencia de género, fracaso escolar, etc.).
- Evaluar los programas existentes y el resultado del coste-efectividad de las medidas de control del alcohol aplicadas.

- Obtener datos epidemiológicos, sociales y sanitarios de ingresos hospitalarios y atención de pacientes menores de edad por consumo de alcohol en el ámbito hospitalario, de las urgencias pediátricas y la atención primaria.

6.2.3. Medidas de actuación y ámbitos de prevención, detección del fenómeno e intervención.

Establecer que los programas, planes y las actividades de carácter preventivo que se lleven a cabo, en cualquier ámbito estén basados en la evidencia científica y sean evaluados conforme a unos criterios mínimos de calidad establecidos y consensuados entre las Administraciones Públicas.

Las acciones y programas que desarrollen las Administraciones Públicas comprenderán actuaciones al menos en los siguientes ámbitos: promoción de la salud, prevención en el ámbito educativo, familiar, sanitario y asistencial, cultural, deportivo y de ocio, así como el desarrollo de actuaciones en el ámbito formativo e investigador. De igual modo, se tendrán en cuenta actuaciones en materia de seguridad vial, en el ámbito laboral, en el ámbito publicitario y de reducción del riesgo y del daño, así como sobre la comercialización y acceso.

Los programas, planes y medidas de actuación atenderán a la promoción de la colaboración ciudadana y la conciencia social. Se garantizará la participación de las organizaciones y entidades sociales comunitarias y de participación infantil y juvenil y de todos los agentes implicados en la resolución del problema.

Avanzar en la coordinación estatal, autonómica y local para conseguir reducir el consumo de alcohol por menores, intercambiar prácticas de éxito, así como datos epidemiológicos y de consumo, participando en las evaluaciones oportunas.

Mantener la periodicidad y revisar las metodologías de las encuestas (ESTUDES y EDADES) en tres líneas;

- 1) Evaluar si las metodologías de medición de los consumos son equiparables con los modelos europeos para poder mejorar la comparativa de nuestra situación con la de otros países.
- 2) Valorar la población no escolarizada o con problemas de riesgo social que no está siendo evaluada por estas encuestas y que requiere de conocer su relación con el consumo de alcohol.
- 3) Buscar otras formas de estudio de la realidad más cualitativas para poder evaluar e intervenir sobre las motivaciones de nuestros jóvenes y menores para el consumo de alcohol, y el cambio de modelo de consumo. Por otro lado, es necesaria la recogida de información sobre los hábitos de consumo en otros ámbitos como el sanitario y/o el comunitario o en los espacios de ocio de los propios jóvenes.

Se recomienda la no emisión de mensajes publicitarios que trasladen al consumidor la responsabilidad ante los riesgos del alcohol.

Mejorar la coordinación entre recursos como medida imprescindible para el éxito de la ley (La utilización de los recursos comunitarios y/o los de uso habitual de los menores y familias como pueden ser los centros de salud, los pediatras, los centros juveniles o los servicios sociales son cruciales).

Incluir en la Estrategia Nacional sobre Adicciones, medidas concretas de sensibilización, educación, prevención y tratamiento del consumo de alcohol en menores, unido a indicadores de evaluación de su eficacia, que tengan como finalidad:

- El fomento y la mejora de las relaciones paterno-filiales para abordar el consumo de alcohol y otras sustancias en el seno de la familia.
- Formación específica a los docentes, profesionales sanitarios y progenitores a fin de poder detectar a menores con factores de riesgo para el consumo de alcohol, así como a los menores que consumen alcohol.
- Abordaje holístico y multidisciplinar desde un enfoque biopsicosocial de los programas de prevención y sensibilización en los centros educativos.
- Incidencia sobre la percepción positiva de los menores sobre el alcohol y otro tipo de sustancias.

Fomentar el valor de que todos los niños y niñas, adolescentes y jóvenes tienen el derecho a crecer en un ambiente protegido de las consecuencias negativas asociadas al consumo de alcohol y, en la medida de lo posible, de la promoción de bebidas alcohólicas.

Enfocar las campañas sobre el pilar de salud pública desde un enfoque biopsicosocial y comunitario, por lo que los profesionales de la salud en general deben tener un papel determinante en la prevención, tratamiento y mitigación de los efectos nocivos del alcohol, facilitando los recursos necesarios para que las intervenciones preventivas y terapéuticas resulten eficaces.

Tomar como referencia los aspectos que han resultado positivos y eficaces de la Ley Antitabaco.

Establecer metodología de intervención socioeducativa para prevenir el consumo de alcohol. Se debe contar con la educación social.

6.2.3.1. Ámbitos

A. ÁMBITO FAMILIAR

Desarrollar acciones preventivas específicas dirigidas a las familias con el fin de conseguir una mayor concienciación e implicación de las mismas, dotándoles de herramientas para la prevención del consumo de alcohol por parte de sus hijos menores de edad.

Favorecer el diálogo y la interacción en el seno de las familias, la resolución de conflictos y la educación emocional de los hijos e hijas.

Desarrollar estrategias, promover y potenciar acciones y programas específicos, basados en la evidencia, dirigidos a las familias en situación de riesgo de exclusión social, en las que existan menores de edad afectados por el consumo de bebidas alcohólicas o mayores de edad con problemas de alcoholismo.

Establecer mecanismos especiales de detección e intervención en familias con antecedentes de consumos abusivos de alcohol.

Los programas deben ser aquellos que, previamente evaluados sean los más adecuados al contexto de aplicación.

Las medidas de prevención atenderán al principio de promoción de la parentalidad positiva.

Fomentar espacios para la formación de padres y madres compartiendo sus experiencias y adquiriendo las competencias necesarias para el tránsito a la vida adulta de sus hijos/as, retrasando el consumo y el hábito del alcohol (se propone la metodología experiencial a través de los programas grupales de Escuelas de Padres y Madres).

Promover fórmulas de coordinación entre los servicios sociales, el ámbito educativo y sanitario para alcanzar la consecución de los objetivos.

Reforzar el liderazgo de las familias, y su implicación en los procesos de prevención y fomento de hábitos saludables. Es importante el fomento de este acompañamiento a las familias a lo largo de todo el proceso educativo. Y para que haya este liderazgo e implicación por parte de las familias es fundamental promover las políticas de conciliación.

Analizar el impacto de género de la ley en cuanto a su capacidad para influir sobre el reparto de los cuidados y atención de los menores de forma igualitaria entre hombres y mujeres.

Incorporar modificaciones de legislaciones laborales y de otra índole que garantice que, padres y madres, pueden implicarse en la educación de sus hijos, con especial atención a las situaciones de riesgo o de consumo problemático, con independencia de la edad de éstos, y en condiciones de igualdad real entre ambos progenitores, evitando que la atención de estas problemáticas recaiga de manera única sobre la madre.

Promover las campañas de sensibilización, formación y prevención en el consumo de alcohol que incorpore a los padres, madres o tutores y al cuerpo docente de los menores como agentes relevantes a la hora de prevenir y detectar consumo precoz de alcohol y fomentar el ocio sano y unos hábitos correctos.

Establecer planes estatales de ayuda y sensibilización de los padres y las madres para fomentar la comunicación paterno-filial, la información, la autoestima en sus hijos, la transmisión de valores y el establecimiento de normas y límites en edades tempranas.

B. ÁMBITO EDUCATIVO

Avanzar, en el seno de la Conferencias S. de Educación y mediante la implementación de Programas de Cooperación territorial, sobre la incorporación de la formación específica en hábitos saludables y educación para la salud.

Incluir en los contenidos curriculares de la educación primaria y secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional contenidos destinados a desarrollar acciones que promuevan la educación para la salud, hábitos saludables en general y prevención de las adicciones y del consumo de alcohol en particular. Asimismo, desde la infancia recibirán formación e información sobre hábitos de vida saludable en general.

Fomentar el derecho de los menores a recibir una educación e información válida e imparcial acerca de las consecuencias del consumo de alcohol y otras sustancias u adicciones sobre su salud, hábitos saludables, la familia y la sociedad.

Los programas educativos preventivos estarán basados en la evidencia y con metodología exigente, trabajando aspectos psico-sociales, con la participación del claustro y de su alumnado, adaptados al contexto del centro prolongado en el tiempo y con resultados evaluados y eficacia contrastada, financiados suficientemente por las administraciones competentes.

La metodología tiene que ser participativa, generando debates que alienten la extracción de conclusiones por los propios alumnos y sustentarse en materiales adecuados para ello. Dotar de herramientas a los alumnos para que les capaciten en la toma de decisiones, resolución de conflictos y habilidades sociales.

Poner en valor la utilización de las nuevas tecnologías dentro de las técnicas de transmisión de información educacional a los jóvenes con metodologías previamente validadas.

Los centros escolares procuraran incluir en sus programaciones escolares y complementarias, actuaciones dirigidas a concienciar a los alumnos de la importancia de hábitos saludables y de las consecuencias del consumo. La realización de la prevención en el ámbito educativo por personal externo al centro tiene que responder a los principios de imparcialidad, adaptación curricular y deben ser validadas previamente dichas intervenciones por el claustro, el AMPA y las Administraciones Públicas competentes.

La realización de programas de prevención se llevará a cabo por profesionales independientes, cualificados en el área de las adicciones, que no deben tener ningún tipo de relación de interés económico más allá de la legítima remuneración por el trabajo desarrollado.

Se promoverá la inclusión de una adecuada oferta de actividades extraescolares y complementarias de carácter cultural, deportivo y de ocio saludable en todas las etapas educativas obligatorias.

Impulso a la participación de las AMPAS y desarrollo de acciones específicas para padres, madres y tutores legales.

Fomentar el diálogo de los centros educativos con padres, madres, tutores legales, organizaciones y demás entidades que velen por la protección de la juventud y la adolescencia.

Promover la formación del profesorado, inicial y continuada, y ésta recibirá el reconocimiento pertinente de las Administraciones educativas.

Reforzar la figura del Educador Social y del resto de profesionales no docentes que trabajen en el ámbito educativo.

Establecer protocolos en los centros educativos de detección temprana de las personas con factores de riesgo, pudiéndose derivar a los servicios sociales asistenciales o sanitarios, los casos de adicciones.

C. ÁMBITO SOCIAL/COMUNITARIO

Facilitar a los menores, una formación adecuada en prevención y una correcta información sanitaria sobre las consecuencias del consumo de alcohol, con los medios adecuados para facilitar la igualdad de acceso a todos ellos y sin criminalizar su conducta o estigmatizarla.

Realizar campañas de concienciación social acerca de los abusos del alcohol y otras adicciones.

D. ÁMBITO CULTURAL, DEPORTIVO, DE OCIO Y TIEMPO LIBRE

Impulsar y desarrollar servicios y actividades culturales, actividades de ocio y tiempo libre y promoción del desarrollo de actividades deportivas, ejecutadas en horario distinto del horario nocturno, destinadas específicamente a menores de edad, facilitando la utilización, de centros públicos comunitarios y fomentando la disponibilidad de espacios y entornos, protegidos de la presencia de alcohol y drogas. Estas actividades se desarrollarán en colaboración con las organizaciones juveniles e infantiles.

Desarrollar intervenciones en contextos de ocio encaminadas a la reducción de riesgos, centradas especialmente en espacios de ocio nocturno, incluidas las zonas de botellón (prevención selectiva).

Fomentar otras formas de celebración en fiestas culturales y patronales, con el fin de modificar, pese a su dificultad los hábitos culturales relacionados con el consumo de alcohol en espacios de ocio.

Fomentar la actividad de las organizaciones que promuevan hábitos de vida saludable entre los menores y los jóvenes.

Tener en cuenta que los Ayuntamientos son imprescindibles para el éxito del desarrollo de la ley pues en sus manos están, los modelos de ocio, la intervención de base en servicios sociales, las políticas de juventud, las actividades deportivas, las licencias de actividad hostelera y comercial, la capacidad reguladora de las ordenanzas de actividades en la calle, y la capacidad inspectora y sancionadora en buena parte de estas materias.

Implicar a los jóvenes y menores (a partir de los 14 años, edad medida en que las estadísticas nos reflejan que empiezan a consumir) tanto en el desarrollo y diseño de programas preventivos y de ocio como en tareas comunitarias.

Valorar la eficiencia y la eficacia de las actividades de ocio alternativo que se programan durante periodos festivos o fines de semana en horarios nocturnos.

Contemplar, en las actividades de ocio alternativo, la intervención educativa y mediadora por parte de figuras respetadas por los propios jóvenes cuya eficacia ha sido demostrada.

Valorar políticas de precio especial de alternativas de ocio para menores y de tal manera, que se faciliten hábitos alternativos.

Necesidad de contar con recursos de ocio alternativo para la infancia y adolescencia: como los centros culturales, bibliotecas, etc.

E. ÁMBITO FORMATIVO E INVESTIGADOR

Impulsar la formación interdisciplinar sobre la prevención del consumo de alcohol, así como para la detección precoz de dicho consumo (en los colectivos que proceda).

Promover la inclusión, en los planes de estudios universitarios de las áreas educativa, sanitaria y social, el contenido necesario para la detección, prevención y reducción de los riesgos y daños asociados al consumo de alcohol.

Garantizar una formación continua de los profesionales implicados en la prevención, detección, intervención y tratamiento, así como de aquellos ámbitos de la venta, distribución y dispensación de bebidas alcohólicas. Esta formación recibirá el oportuno reconocimiento por parte de las Administraciones Públicas.

Impulsar la formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, especialmente los que intervengan en el ámbito de la vía pública, y su conexión con el conjunto de servicios de la comunidad.

Promover programas específicos de formación e información a los sectores de comercio, hostelería y distribución para eliminar la venta de alcohol a menores, así como estudiar posibles incentivos para su cumplimiento y generalización.

Impulsar líneas de investigación, estudio y formación en relación con la problemática sanitaria, social y económica derivada del consumo de alcohol en los menores y de los factores de riesgo y determinantes de dicho consumo, para evitar la

criminalización de menores y jóvenes y contribuir a la detección precoz que permita las intervenciones necesarias.

F. ÁMBITO LABORAL

Impulsar y desarrollar estudios sobre la incidencia del consumo de bebidas alcohólicas en la siniestralidad laboral sufrida por trabajadores menores de edad.

Desarrollar acuerdos de colaboración con los agentes sociales para la prevención de la siniestralidad específica ocasionada por el consumo de alcohol, por trabajadores menores de edad en sus centros de trabajo, y en particular en sectores de actividad de la producción, distribución, envasado o venta de dichas bebidas.

Desarrollar un plan específico de inspección en el medio laboral frente al consumo de alcohol en relación con el trabajo de los menores en determinados ámbitos de especial riesgo.

Promover e implantar cursos de formación y sensibilización, así como regular que el sector hostelero esté capacitado para no servir alcohol a menores.

G. ÁMBITO PUBLICITARIO/ CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN

Promover pactos y estrategias de comunicación específicas sobre prevención del consumo de alcohol en menores, tanto en redes sociales como en otros medios de comunicación social, para construir entornos en los que las elecciones saludables sean las más fáciles de tomar.

Dedicar espacios y programas informativos/formativos en los medios de comunicación social de titularidad pública estatal.

Impulsar campañas dirigidas a población general con especial incidencia en madres, padres y tutores legales de los menores y mujeres gestantes, potenciando la imagen positiva de la adolescencia y generando actitudes críticas ante los modelos existentes.

Realizar campañas de información de las consecuencias dañinas del consumo de alcohol.

Modificar el logo de “consumo moderado o es tu responsabilidad” por logos más adecuados que no inciten al consumo como “tolerancia cero en menores”, “menores sin alcohol” o “menores ni una gota”.

Cambiar la consideración de consumo moderado por campañas que adviertan de que el abuso del consumo de alcohol puede provocar adicción y el consumo habitual es nocivo para la salud.

Promover que los catálogos y spots publicitarios en media e internet, específicos de bebidas alcohólicas tengan controlada su difusión y prohibirlos en sitios con acceso de menores.

Incorporar a las grandes empresas de telecomunicaciones y de servicios de internet para que se evite la exposición de los menores a publicidad de bebidas alcohólicas tanto en páginas *web* como redes sociales.

Enfocar las campañas sobre el pilar de salud pública, desde un enfoque biopsicosocial y comunitario, por lo que los profesionales de la salud en general y los médicos en particular, deben tener un papel determinante en la prevención, tratamiento y mitigación de los efectos nocivos del alcohol, facilitando los recursos necesarios para que las intervenciones preventivas y terapéuticas resulten eficaces.

Las campañas que se realicen no harán responsables sólo a los menores, sino también a los mayores de edad, a los productores, distribuidores, publicistas, medios de comunicación, todos somos corresponsables.

Establecer campañas y programas preventivos, de tratamiento y, en su caso, rehabilitación para personas menores con “especial riesgo” y para reducir “conductas de riesgo existentes” (evitar la reproducción de conductas y la estigmatización).

Tomar como posible referencia sobre campañas de “prevención del consumo de alcohol en menores”, las campañas de “circulación vial”, etc.

Fomentar la implantación de campañas durante las fiestas populares, así como promover campañas informativas y preventivas que sean atractivas e impacten en los jóvenes.

Fomentar campañas informativas y preventivas y, en particular, para los menores de edad, con la Comunidad Educativa, con las familias, así como con todo el tejido asociativo relacionado con las adicciones y el alcohol con el objeto de prevenir, saber detectar y orientarles cómo deben intervenir cuando el problema ya existe.

H. ÁMBITO SANITARIO Y ASISTENCIAL

Establecer protocolos sociales y sanitarios de actuación homogénea para atención primaria, pediatría hospitalaria y urgencias que permitan la detección y diagnóstico precoz del consumo, la provisión de información y consejo, así como la derivación a intervención específica, si procede, de los menores atendidos. Dotar de recursos a los sistemas de salud y bienestar para la detección e intervención temprana, así como para el tratamiento.

Potenciar actividades encaminadas a la promoción y protección de la salud y la educación sanitaria.

En atención primaria:

- Potenciar el papel de la atención primaria en la detección y atención temprana y como centro de intervenciones en salud ante el problema del alcohol en menores.
- Facilitar la información y formación continuada del personal sanitario de atención primaria.
- Elaborar o revisar los protocolos existentes que faciliten el diagnóstico precoz incluyendo factores sanitarios y sociales dentro de un programa común con definición clara de las actuaciones y los canales de derivación.
- Favorecer la inclusión de los registros que permitan el trabajo en red, relativos al consumo de alcohol en la historia clínica común y la provisión de información y consejo sanitario sobre los riesgos de dicho consumo.
- La atención individual considerará la existencia de factores de riesgo de consumo como el contexto familiar en los que exista un problema de alcoholismo y policonsumo.
- Promover hábitos saludables y la colaboración en la realización de actividades de educación para la salud en centros sanitarios y educativos.
- Promover y desarrollar programas de protección preventiva específica dirigida a mujeres gestantes.
- Existencia de “referentes” que puedan derivar a los menores a consejo y/o tratamiento si fuera necesario.

Atención hospitalaria:

- Facilitar el acceso a servicios de tratamiento y rehabilitación a personas con problemas de dependencia al alcohol, con especial atención a los menores de edad.
- Los menores deberán tener recursos específicos asistenciales, entre los que se encontrará la atención de especialistas de Psiquiatría del Niño y del Adolescente.

Servicios de urgencias:

- Establecer protocolos de coordinación de asistencia sanitaria para la atención de menores por intoxicación etílica en orden de preservar su salud y prever posibles trastornos adictivos, y su consecuente derivación a programas de intervención puntual en atención primaria o a psiquiatría infantil.
- Favorecer la elaboración de registros que permitan el trabajo en red, el intercambio de información e indicadores entre las Administraciones Públicas y su inclusión en la historia clínica común con el fin de proveer al paciente de la información y consejo sanitarios oportunos y la activación de los protocolos de atención y derivación oportunos.

- Promover información y formación continuada de los especialistas.
- Hallar fórmulas de coordinación entre los servicios sociales, el ámbito educativo y sanitario de las distintas administraciones.

Desarrollar un sistema estatal de indicadores con participación de las Comunidades Autónomas que sea capaz de aportar información útil, válida y significativa sobre la evolución del fenómeno.

Establecer protocolos de recogidas de datos epidemiológicos en materia de consumo de alcohol en menores que permitan evaluar las necesidades de intervención y la eficacia de cualquiera de las políticas públicas que se desarrollen.

Promover la incorporación en las plantillas de todos los centros de salud y de urgencias de profesionales no sanitarios, como educadores y/o trabajadores sociales, que pudieran realizar una intervención inmediata de atención y/o derivación a recursos comunitarios, de los menores y sus familias que acudan a la consulta médica por intoxicaciones agudas o problemas derivados del consumo de alcohol.

Facilitar el acceso a servicios de rehabilitación y apoyo sanitarios a los consumidores patológicos, así como a su entorno socio familiar, especialmente si son menores.

Establecer una red de recursos de información, atención primaria de salud, servicios sociales y un protocolo eficaz y eficiente para la atención de drogodependencias, alcoholismo y adicciones al alcance de cualquier ciudadano de forma clara, que afronte el problema desde su naturaleza y se controle y evalúe su evolución.

I. SEGURIDAD VIAL Y CONDUCCIÓN

Desarrollar, en los materiales y currículo educativo obligatorio de las autoescuelas y en especial en aquellos que estén destinados a la obtención de autorizaciones administrativas para la conducción de vehículos de las que puedan ser titulares los menores de edad, contenidos que aborden los riesgos y efectos del consumo de drogas en general, así como los relacionados con la prevención del consumo de alcohol y en la educación vial.

Desarrollar acciones y campañas de sensibilización y de concienciación dirigidas específicamente a la prevención de accidentes de tráfico derivados del consumo de bebidas alcohólicas, en el marco de las acciones preventivas generales que se desarrollen para la prevención de la siniestralidad vial, haciendo hincapié ante la pronta incorporación de los menores a la conducción.

Establecer una tasa de alcohol “0” en conductores menores de edad.

Valorar la prohibición de cualquier publicidad, patrocinio o promoción de bebidas alcohólicas en cualquier medio de transporte público, por el bien de la reducción de la siniestralidad de nuestros conductores.

Promover campañas conjuntas para menores con la DGT en temas de adicciones.

Valorar en la nueva Ley de Seguridad Vial, basándose en las políticas que han apoyado y conducido a una mayor concienciación de los conductores en lo que respecta al consumo de alcohol al volante, las modificaciones relativas al descenso de la tasa de alcohol permitida en alcohol expirado y en sangre generalizado para todos los grupos etarios con especial incidencia en los conductores menores de edad y al aumento de las sanciones asociadas a las tasas de alcohol permitidas.

J. ÁMBITO URBANÍSTICO

Revisar la densidad de puntos de venta de alcohol alrededor de los lugares destinados a menores o frecuentados habitualmente por éstos, y vigilar que éstos cumplan la normativa que prohíbe la venta de alcohol a menores.

Establecer un perímetro en torno al cual no se pueda realizar publicidad o promoción de bebidas alcohólicas en las cercanías de lugares destinados a menores o frecuentados habitualmente por menores como centros de enseñanzas no universitarias, revisar la densidad de puntos de venta alrededor de estos lugares y vigilar que éstos cumplan la normativa que prohíbe la venta de alcohol a menores, incluido el interior de los propios centros y con independencia de la graduación alcohólica de la bebida.

6.2.3.2. Reducción del daño y del riesgo (Actuaciones para quienes ya consumen)

Evaluar, consensuar e implantar acciones de reducción del daño (que se han mostrado efectivas en determinados contextos), en el territorio nacional, independientemente de otras actuaciones que puedan ser llevadas a cabo en otros ámbitos

Establecer, desde las Administraciones Públicas competentes, alternativas al consumo por parte de los menores, tanto en lo que se refiere a la oferta de actividades, como a la disponibilidad de espacios y entornos de mayor participación juvenil en espacios protegidos de la presencia del alcohol y otras drogas.

6.2.3.3. Prevención y medidas de actuación ambiental

A) Medidas de actuación en el ámbito de accesibilidad

a.1 Edad mínima

Prohibir cualquier forma de venta o dispensación a menores de 18 años, vigilar por el cumplimiento de dicha norma y destinar los recursos para que se cumpla la medida.

a.2 Venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas

Prohibir la venta, dispensación y consumo en lugares destinados específicamente a menores de edad (centros docentes en los que se impartan enseñanzas no universitarias u otras instituciones de enseñanza en las que estudien menores de edad, centros deportivos frecuentados por una mayoría de menores de edad, ludotecas, parques

temáticos, recreativos, locales temáticos encaminados a menores y en museos, galerías, bibliotecas, cines y espectáculos, en horario infantil).

Prohibir la venta de bebidas alcohólicas en centros sanitarios, así como en centros de la administración. En caso de limitarla, sólo se podría consumir en espacios habilitados para hostelería.

Establecer regulación de horarios de ventas de bebidas alcohólicas en los establecimientos en los que no esté permitido su consumo inmediato, al igual que en la venta a domicilio y televenta (por ejemplo, de las 22.00 h a las 7.00h).

Prohibir las ventas reducidas en horarios específicos en establecimientos de hostelería (*happy hour*) que fomentan el modelo de consumo de atracón.

Prohibir la venta de bebidas alcohólicas en gasolineras.

Facultar a los titulares, gerentes, responsables o empleados de los establecimientos para exigir, en caso de duda, la presentación de un documento oficial acreditativo de su edad a los compradores o consumidores.

Contar con la industria productora y distribuidora de alcohol y con la colaboración de los sectores de hostelería y comercio con objeto de que la limitación en el acceso al consumo por parte de menores sea efectiva.

Establecer la obligación de que los locales donde se consume alcohol suministren agua potable gratuitamente y la embotellada a precio reducido.

Prohibir la entrada y permanencia de menores de 18 años en establecimientos públicos cerrados que sirvan bebidas alcohólicas, tales como salas de fiesta, discotecas, eventos o espectáculos, salvo que vayan acompañados de sus padres, madres o tutores, haciéndose responsables de que no se les suministre alcohol de ningún tipo. En estos lugares deberán figurar carteles en los idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma y en los idiomas extranjeros más utilizados en las diferentes zonas, estando visibles tanto en el exterior como en el interior del local.

a.3 Consumo y control en la calle

Prohibir la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en vía pública salvo terrazas o áreas autorizadas y unificar criterios, entre las distintas Administraciones Públicas, a la hora de establecer estas limitaciones y restricciones (botellón, macrobotellón y botellódromos).

Las Entidades Locales regularán, a través de las correspondientes ordenanzas municipales, el cumplimiento de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en determinados espacios públicos, fomentando, al mismo tiempo, espacios de convivencia y actividades alternativas, contando para el establecimiento de estas limitaciones con los diferentes colectivos afectados.

Implementar medidas para asegurar que no se produce consumo de alcohol por menores de 18 años en espacios públicos, y el denominado fenómeno del botellón, en coordinación con las administraciones competentes, definiendo claramente las competencias de las diferentes administraciones y asegurando los recursos necesarios para su cumplimiento.

Prestar especial atención a la dispensación gratuita o no y a la venta de alcohol a menores en las celebraciones con arraigo cultural o tradiciones y en eventos de gran confluencia.

Habilitar a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para hacer, en menores de edad, pruebas en aire expirado o requisar envases con supuesto contenido de bebidas alcohólicas si hay menores consumiendo y pruebas de confirmación a demanda.

a.4 Licencias, venta ambulante, máquinas automáticas, venta a domicilio y venta *on line*

Establecer medidas estrictas en el reparto a domicilio de bebidas alcohólicas que garanticen la no adquisición por parte de los menores de productos alcohólicos (establecimiento de horarios de venta, obligación de identificar la edad del comprador, licencias específicas).

Prohibir la venta ambulante de bebidas alcohólicas, o en todo caso, establecer medidas estrictas que garanticen la no adquisición por parte de los menores de productos alcohólicos.

Se recomienda valorar la prohibición de venta y distribución de bebidas alcohólicas de cualquier graduación en máquinas auto expendedoras y establecer una regulación estricta sobre los lugares de instalación de las máquinas automáticas de venta de alcohol, de modo que se impida su uso por menores, y estudiar las posibles limitaciones horarias de su venta a mayores de 18 años. Las máquinas incorporarán advertencias sanitarias y de prohibición de venta y dispensación a menores.

Prohibir, a los menores de 18 años, la compra o suministro de alcohol online, bajo la responsabilidad del titular de la *web*.

Estudiar los mecanismos legislativos que permitan ejercer el mismo control de venta y distribución aplicado en el sector comercial al comercio *on line*.

a.5 Exhibición de productos alcohólicos

Prohibición de la exposición de bebidas alcohólicas en los escaparates, permitiéndolo en tiendas especializadas en venta de bebidas alcohólicas, en las que tendrán prohibida su entrada a menores no acompañados por un adulto.

Regular la exposición de bebidas alcohólicas en lineales de comercios autorizados para su venta y consumo: asegurar la vigilancia de las bebidas alcohólicas, situándolas en espacios específicos y separados con medidas de seguridad de tal forma que se impida el acceso libre a los menores de edad.

Establecer la obligación de colocar carteles anunciadores de la prohibición de la venta a menores en las áreas de exposición.

Promover la modificación progresiva y no gravosa económicamente (esto es, que sea obligatorio en nuevas aperturas o en aquellas que realicen reformas de profundidad) de los supermercados y tiendas de proximidad para que las bebidas de contenido alcohólico, especialmente de alta graduación, estén situadas a la espalda de la línea de cajas, de tal forma que sea imposible su robo y que sea más fácil el control de edad que los compradores.

a.6 Etiquetado e información

Incluir en el etiquetado de las bebidas con contenido alcohólico, teniendo en cuenta la Directiva Europea en relación con la inclusión en el etiquetado de nutrientes, grados y calorías:

- La advertencia para menores de 18 años y embarazadas, así como eslóganes tipo (tolerancia cero para menores o menores sin una gota de alcohol).
- Advertencia sanitaria sobre los daños y riesgos para la salud.

a.7 Fiscalidad

Conocer y revisar la contabilidad fiscal de los impuestos especiales de todas las bebidas y establecerlos en relación con la cantidad de alcohol puro que contiene cada una de ellas, independientemente del tipo que sea, con objeto de ir elevándola progresivamente, con la finalidad de que repercuta en una menor accesibilidad por los menores de edad.

Considerar la posibilidad de que una parte de dichos impuestos sean finalistas, destinados al control de la oferta y a actuaciones preventivas y disuasorias del consumo o del tratamiento de los efectos adversos del mismo.

Analizar y evaluar otros modelos de países del entorno para valorar su efectividad en los que se refiere al incremento de precio de las bebidas con contenido alcohólico y su viabilidad de aplicación en nuestro país.

Fomentar que la venta y consumo de bebidas no alcohólicas sean más económicas para los consumidores que las que contengan alcohol.

B) Publicidad (con distinción de medios de comunicación)

Prohibir cualquier forma directa, indirecta o subliminal y encubierta de publicidad, promoción y patrocinio de bebidas alcohólicas dirigidas a los menores y en particular presentar a los menores consumiendo dichas bebidas.

Prohibir la publicidad, promoción y patrocinio (directa, indirecta o subliminal y encubierta) en los lugares en los que se determine la prohibición, la venta, distribución o consumo de alcohol y en aquellos espacios y recintos de uso público dirigidos o frecuentados por menores en los horarios en los que sean frecuentados por estos (centros

de enseñanza no universitaria, centros sanitarios o salas de cine o teatro durante los espectáculos dirigidos a menores, por ejemplo).

Limitar la publicidad, promoción y patrocinio en vía pública estableciendo un perímetro en torno al cual no se pueda realizar publicidad o promoción en las cercanías de lugares destinados a menores o frecuentados habitualmente por ellos (por ejemplo, en torno de 100 metros lineales del perímetro de centros escolares).

Valorar la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de bebidas alcohólicas en ambientes de trabajo, universidades, museos, galerías o cualquier edificio público.

Valorar la prohibición de cualquier tipo de publicidad, promoción y patrocinio en eventos culturales, deportivos y transportes públicos con asistencia de menores.

Intervenir sobre los mensajes publicitarios que fomentan una visión positiva del consumo y establecer criterios claros y estrictos sobre el contenido de los mensajes publicitarios de los distintos soportes y medios de comunicación, tanto en lo que no puede ni debe figurar en dichos mensajes, como en el contenido y formato obligatorio adecuado a cada uno de los soportes (ejemplo: cualquier promoción, patrocinio, prácticas de publicidad o comercialización y promoción que fomente o que insinúe cualquier asociación de éxito social o sexual asociado al consumo de alcohol), para que ésta no influya en el consumo entre menores.

Regular la obligatoriedad, de las marcas anunciadoras de bebidas con contenido alcohólico, de segmentar los destinatarios de la publicidad *on line* para así impedir que menores de edad encuentren en la red la publicidad que se les retira en el mundo *off line*.

Publicidad en televisión:

- Establecer la limitación de la publicidad, incluida la publicidad subliminal, que con carácter general ya está prohibida por el artículo 3.c) de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, de bebidas alcohólicas, en todos aquellos programas, independientemente de la hora, cuya temática y audiencia puedan estar mayoritariamente dirigidas a menores de edad o sean de temática deportivas.
- Establecer un horario de protección infantil en el que no se podrá insertar publicidad de ningún tipo ni en programas emitidos una hora antes o después de ese horario.
- No será posible la publicidad en cualquier horario si la audiencia del programa anterior o posterior es mayoritariamente de menores de edad.

Publicidad en radio: Establecer las mismas medidas que se establezcan para Televisión.

Publicidad a través de los servicios de la sociedad de la información (*Estas limitaciones habrán de hacerse dentro de los límites impuestos por la nueva Directiva de la UE y siempre que sean tecnológicamente posibles.)

- Estudiar medidas para establecer el control de la publicidad, promoción y patrocinio a través de los servicios de la sociedad de la información, redes sociales, páginas *web*, etc. creados específicamente para menores o susceptibles de ser usados por éstos.
- Establecer mecanismos de control horario, de tal manera que en TV a la carta no se pueda incorporar publicidad de alcohol, o sólo se pueda introducirla a partir de la hora que se fije como límite para la publicidad en TV convencional.
- Limitar la publicidad no solicitada por Internet: correo electrónico, *banners*, Redes sociales y Plataformas de intercambio de video entre particulares.

Publicidad impresa:

- Limitar la publicidad en medios escritos en libros, diarios, folletos, revistas, suplementos, secciones o impresos dirigidos específicamente a menores, ni en portadas, contraportadas y secciones dirigidas a público menor de edad.

Emplazamiento: Regular y restringir el emplazamiento de producto en el caso de las bebidas alcohólicas.

- Incluir, en toda publicidad de bebidas alcohólicas, un mensaje que advierta sobre los daños asociados a su consumo por menores, así como a otros colectivos como por ejemplo conductores y conductoras, embarazadas, etc... También incluir el contenido calórico o mensajes en referencia a los consumos de riesgo.
- Regular cualquier tipo de promoción que pueda inducir al consumo abusivo de bebidas alcohólicas, especialmente las que puedan inducir al mismo por la rebaja de precios (*2x1*, *happy hours*, etc.).

C) Promoción

Se deberá prohibir cualquier forma directa, indirecta o subliminal y encubierta de publicidad, promoción y patrocinio de bebidas alcohólicas dirigidas a los menores y en particular presentar a personajes que sean referente para los menores consumiendo dichas bebidas.

Se deberá prohibir la promoción y el patrocinio en los lugares en los que esté prohibida la venta, distribución o consumo de alcohol y en aquellos espacios y recintos de uso público dirigidos o frecuentados por menores en los horarios en los que sean frecuentados por estos (centros de enseñanza no universitaria, centros sanitarios o salas de cine o teatro durante los espectáculos dirigidos a menores, por ejemplo).

Establecer un perímetro en torno al cual no se pueda realizar publicidad o promoción en las cercanías de lugares destinados a menores o frecuentados habitualmente por ellos, como centros de enseñanzas no universitarias.

Se deberán estudiar medidas para establecer el control de la publicidad, promoción y patrocinio a través de los servicios de la sociedad de la información, redes sociales, páginas *web*, etc. creados específicamente para menores o susceptibles de ser usados por éstos dentro de los límites tecnológicamente posibles.

Se deberá prohibir cualquier promoción, patrocinio, prácticas de publicidad o comercialización y promoción que fomente o que insinúe cualquier asociación de éxito social o sexual asociado al consumo de alcohol, como puedan ser eventos culturales, deportivos, sanitarios, docentes o educativos y sus accesos, sea cual sea su graduación.

Valorar prohibir la publicidad en cines y salas de espectáculos, en sesiones dirigidas a público infantil y familiar.

Valorar la prohibición de cualquier tipo de publicidad, patrocinio o promoción en eventos deportivos y transportes públicos.

Valorar la prohibición de publicidad, el patrocinio o la promoción de bebidas alcohólicas en ambientes de trabajo, universidades, museos, galerías o cualquier edificio público.

D) Patrocinio

Restringir el patrocinio, o cualquier otra forma de financiación, de bebidas alcohólicas a actividades deportivas, culturales, educativas, de ocio, etc. dirigidas a menores de edad o cuyos participantes sean mayoritariamente menores, por parte de las personas físicas o jurídicas cuya actividad sea la fabricación, distribución, promoción o venta de bebidas alcohólicas, si ello conlleva la publicidad de dicho patrocinio o la difusión de marcas, símbolos o imágenes asociadas a esas bebidas alcohólicas.

Deberán regularse los tiempos, formas y transiciones para garantizar la viabilidad de eventos culturales y deportivos que pudieran quedar en riesgo de suspensión por la retirada de determinados patrocinios.

Los menores de edad, si no están acompañados, no podrán acceder a actividades de promoción de bebidas alcohólicas y en ningún caso se les proporcionará productos alcohólicos.

Restringir el patrocinio en todos los sitios susceptibles de ser observados y/o relacionados con los menores: patrocinio de conciertos, “*beer runners*”, consumo en películas taquilleras, juegos *online*, fiestas patronales, turismo de alcohol, etc.

6.2.3.4. Autorregulación

La salud pública ha de estar por encima de cualquier interés comercial. La totalidad de expertos que han pasado por la comisión aceptan y advierten que la publicidad tiene influencia sobre el consumo. La forma en que se promocionen las

bebidas alcohólicas, los lugares, las personas que ejercen de referentes en spots publicitarios, y los mensajes que se lanzan, tienen impacto, por tanto, tal y como se refleja en este dictamen, debe intervenir desde los poderes públicos en la regulación de horarios, contenidos y lugares de publicidad de bebidas alcohólicas.

Esta ponencia, en tanto en cuanto ha sido clara en las recomendaciones al gobierno para el establecimiento de regulaciones a este respecto, no puede asumir que estas cuestiones queden solamente autorreguladas. En todo caso, las Administraciones Públicas deberán contribuir a promover acuerdos de autorregulación que, mediante códigos de conducta claramente establecidos y mecanismos individuales y colectivos de control, refuercen las medidas de protección de la salud y de prevención del consumo por menores. En particular, promoverán que dichos acuerdos contemplen la determinación de los programas televisivos y radiofónicos dirigidos específicamente menores y acuerdos de autorregulación sobre los contenidos publicitarios relacionados con el alcohol en los distintos soportes, con la finalidad de evitar el consumo de dichas bebidas por menores.

Se recomienda, además:

- Cambio del logo de consumo moderado, es tu responsabilidad, ya que normaliza el consumo y dificulta la recuperación de personas con problemas de alcoholismo. No fomentar el consumo, moderado, responsable o no, es consumo.
- Cambio de la consideración de consumo moderado por campañas que adviertan de que el abuso en el consumo de alcohol es adictivo.

6.3. Coordinación, tratamiento multidisciplinar e intersectorial (Participación y colaboración de y con los menores y otros agentes implicados, además de entre las distintas administraciones)

Garantizar la coordinación e implicación de las Administraciones Públicas, organizaciones y entidades sociales comunitarias y de participación juvenil y de todos los agentes implicados en la resolución del problema.

Fomentar la coordinación de las Administraciones Públicas y establecer claramente los mecanismos de coordinación, así como las competencias y obligaciones de cada administración pública, especialmente en lo que tiene que ver en el control de su cumplimiento, para conseguir reducir el consumo de alcohol por menores.

- Hallar fórmulas de coordinación entre los servicios sociales, el ámbito educativo y sanitario para alcanzar la consecución de los objetivos.
- Priorizar protocolos de coordinación de asistencia sanitaria para la atención a menores por intoxicación etílica grave en orden a prever posibles trastornos.

Fomentar el intercambio de prácticas de éxito, así como datos epidemiológicos y de consumo, participando en las evaluaciones oportunas.

Mejorar la coordinación entre recursos como medida imprescindible para garantizar el éxito de la ley: hay población de especial riesgo sobre la que la prevención

es mucho más imprescindible y a la vez es de mucho más difícil acceso. La utilización de los recursos comunitarios y/o los de uso habitual de los menores y familias, como pueden ser los centros de salud, los pediatras, los centros juveniles o los servicios sociales, son cruciales.

Las actividades desarrolladas desde la Administración sobre la prevención e incidencia en el consumo de alcohol deberán ser evaluadas en el seno de la Estrategia Nacional sobre Adicciones, debiéndose trabajar con las Comunidades Autónomas y entidades locales en la recolección de datos relativos a incidencias, casos y actuaciones de las administraciones, profesionales sanitarios y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, relativas al alcohol. Al igual, toda campaña desarrollada y amparada en esta estrategia, deberá ser evaluada previa y posteriormente.

6.4. Régimen sancionador e infracciones

La futura ley de menores sin alcohol debe tener un carácter educativo y pedagógico, pero también debe garantizar la protección de los menores y el compromiso de toda la sociedad por la consecución del objetivo de erradicar el consumo de alcohol entre los menores, retrasando paulatinamente la edad de inicio.

Por ello, considerando que la venta, distribución y dispensación de alcohol a menores debe estar prohibida y que son recomendables las limitaciones a la publicidad, promoción y patrocinio, esta ley debe tener un régimen sancionador cuya orientación punitiva y recaudatoria se dirija hacia aquellas personas jurídicas y físicas mayores de edad, que permitan o fomenten el consumo de alcohol por parte de menores de edad, especialmente si obtuvieran beneficio con dichos actos, con sanciones que, conforme al principio de proporcionalidad, gradúen al infracciones de acuerdo con su gravedad y la reincidencia en las conductas. En este sentido, se recomienda:

- Clausurar cualquier tipo de local o comercio que vendan o suministren alcohol a menores de manera reiterada.
- Revisar la legislación relativa a los puntos de venta de alcohol y en relación con aumentar las sanciones a los establecimientos que vendan fuera de los horarios permitidos.
- Revisar la normativa relativa al consumo en la calle, aumentando las sanciones y la imposición sustitutiva de trabajos para la comunidad.
- Facultar a los titulares, gerentes, responsables o empleados de los establecimientos para solicitar a sus clientes los documentos acreditativos de su edad.

El régimen sancionador para los menores y sus familias debe ser proporcionado, reforzando los mecanismos punitivos ya existentes y tener una clara orientación educativa.

En el caso de sanciones económicas, se preverá la posibilidad de su cumplimiento alternativo mediante actuaciones formativas en las que participen tanto los menores como sus tutores y representantes legales relacionando las mismas con mecanismos educativos,

de intervención social, de implicación en la comunidad, que diferencien exhaustivamente los niveles de gravedad, y que tengan en cuenta cuestiones como reincidencia y demás para no limitar la actuación a la sanción, sino que se sea capaz de activar un conjunto de actuaciones que eviten el empeoramiento de la situación.

En el caso de los menores de edad, se establecerán medidas alternativas basadas en la evidencia y con objetivos de prevención y reeducación.

En el caso de los padres y las madres, para que se pueda condonar la sanción, deberán participar junto con los menores en las actividades reeducativas que se les impongan como alternativa, ya que existe fuerte evidencia científica del poder transformador de esta participación, que serviría además para dotarles de instrumentos con los que ejercer su labor de tutela.

En caso de reincidencia grave, donde quepa demostrar una actitud negligente de los padres o madres, con evidente riesgo para el menor, se aplicaría la normativa ya existente en el ordenamiento jurídico vigente para la protección del menor.

Para la eficacia del procedimiento sancionador se deben clarificar competencias y dotar de recursos financieros, humanos, legislativos y materiales suficientes a las administraciones competentes, no sólo en la gestión de la sanción sino fundamentalmente en la función inspectora, preventiva de la infracción y de seguimiento de posibles medidas alternativas a las sanciones impuestas.