



Resolución 2017R-316-16 del Ararteko, de 11 de enero de 2017, por la que se recomienda al ayuntamiento de Ordizia que intensifique las actuaciones encaminadas al control del suministro de alcohol a chicos y chicas menores de edad en el municipio, en el marco de una estrategia integral que aborde los consumos de alcohol por parte de este colectivo.

Antecedentes

Con cierta frecuencia el Ararteko recibe llamadas de ciudadanos y ciudadanas que observan con preocupación cómo chicos y chicas menores de edad tienen pocas dificultades para el acceso a bebidas alcohólicas, tanto en establecimientos de hostelería, como en comercios. En casos más recientes se señalaba, específicamente, el consumo de alcohol en las sidrerías en el contexto de festividades estudiantiles. Ello propició que esta institución se dirigiera a municipios en los que se daban estas circunstancias. Sin embargo, el problema no debe quedar circunscrito a ese marco tan particular y debe ser analizado desde un punto de vista más general, esto es, el del control que los municipios realizan de la venta de alcohol a menores.

Sobre este asunto del uso y abuso de las drogas (tanto legales, como ilegales) por parte de personas menores de edad, el Ararteko viene actuando, con mayor o menor intensidad, desde hace años y ejerce permanentemente vigilancia sobre la evolución de esta problemática. En el año 2010 se presentó al Parlamento Vasco el informe extraordinario "[El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia](#)". Además, esta institución sigue de cerca, tanto los estudios diagnóstico que se van publicando¹, como la evolución y contenido de los marcos normativos² y planes de intervención en la materia, incluso de muchas de las buenas e interesantes intervenciones articuladas desde los ayuntamientos, las mancomunidades y los consorcios. En todo caso, hasta ahora el Ararteko ha focalizado más su atención en las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de la prevención, que en otro tipo de medidas destinadas a la reducción de la oferta y, más concretamente, al control del suministro y venta de bebidas alcohólicas, tabaco u otras sustancias. Por lo tanto, es en este terreno en el que el Ararteko desea incidir en esta ocasión.

Con este objetivo esta institución se dirigió a un conjunto de municipios interesándose por: 1) el marco de actuación municipal en el ámbito de las adicciones (órganos, recursos y servicios, planes o programas, ordenanzas, etc.), 2) eventuales diagnósticos sobre el consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad en el municipio, 3) medidas dispuestas e intervenciones

¹ Por ejemplo, Drogas y Escuela VIII, Euskadi y drogas 2012, etc.

² En la primera mitad de este año 2016 el Parlamento Vasco aprobó la Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias, que venía a sustituir a la anterior normativa de 1998.





realizadas por el ayuntamiento para el control del suministro y venta de alcohol a menores.

En el caso del Ayuntamiento de Ordizia esta solicitud de información venía precedida, en todo caso, por el reconocimiento a su larga trayectoria de trabajo y al compromiso demostrado en la prevención del abuso de las drogas y la promoción de la salud de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Ordizia informa de los principales hitos en su intervención en el ámbito de la prevención de las drogodependencias, desde 1989 en que inicia la andadura con la contratación, junto a otros municipios del valle, de personal técnico para este cometido, hasta la actualidad, en que estas funciones han pasado a ser desarrolladas desde el área de los servicios sociales municipales. Respecto a los planes concretos, aun cuando en la actualidad no cuentan con un plan local en vigor, vienen participando desde el inicio y hasta la actualidad en los planes que el Gobierno Vasco impulsa y aprueba.

No dispone de diagnóstico oficial, pero sí cuenta con información inicial significativa a partir de la cual conocer en mayor profundidad los hábitos, lugares y espacios de consumos de chicos y chicas en el municipio. Tampoco dispone de ordenanza específica, pero articula ciertas medidas relevantes al respecto en los períodos festivos que más población juvenil atraen. Relata, a este respecto, la actuación de la Policía Municipal con los y las menores que beben en lugares públicos y con los establecimientos hosteleros.

Por último, traslada a esta institución su apuesta por trabajar en profundidad, junto con otros agentes implicados, en la tarea de la prevención de las drogodependencias y la promoción de la salud. Como exponentes, señala los trabajos para contar con un plan local al respecto y el proceso ya iniciado para la creación de un grupo de trabajo con las entidades y organizaciones del municipio activas en cuestiones relativas a la Salud.

Consideraciones

1. La realidad sociológica de los consumos de alcohol por chicos y chicas menores de edad.

Los principales datos sobre el consumo de alcohol por parte de chicos y chicas menores de edad en Euskadi se encuentran recogidos en la serie de estudios "Drogas y Escuela", que en 2012 alcanza ya su octava y más reciente edición. Tan largo recorrido (desde 1981) ha permitido a sus autores el análisis de evolución y tendencias, por una parte, y el conocimiento con cierta profundidad de sus razones, sus atribuciones simbólicas y las lecturas sociales de este consumo. Así, *"han trasladado todas las teorías explicativas que han encontrado para poder entender las razones subyacentes a un*



comportamiento que normativamente se encuentra prohibido, pero socialmente es plenamente aceptado y que no deja de sorprender año tras año por su virulencia y por las dificultades que la sociedad tiene para su control o contención en límites razonables".

Algunas de las conclusiones relevantes para el asunto que motiva este documento son:

- Datos de consumo: el alcohol es la sustancia más utilizada y extendida entre la población adolescente de hoy en día. Tres cuartas partes de la población escolar ha probado el alcohol en su vida y nueve de cada diez accede a la mayoría de edad siendo bebedor de alcohol con diversos niveles de frecuencia e intensidad.
- Evolución del consumo: a pesar de que el imaginario colectivo sostiene que la población adolescente cada vez bebe más, el consumo de alcohol ha descendido. Tras unos años de aumento continuado en el porcentaje de escolares que se iniciaba en el consumo de alcohol, en la actualidad beben menos chicos y chicas de los que lo hacían en 1996 y, además, lo hacen menos frecuentemente.
- Tipología del consumo: los datos avalan una mayor proporción de población abstemia (43%) y cierta disminución porcentual del consumo moderado (14%), ese que se podría interpretar como social: asociado a las salidas de fin de semana que busca más relacionarse con sus pares y no tanto la borrachera o el traspaso de límites. Se mantiene la proporción de escolares que sostienen un consumo abusivo de fin de semana (21%) y disminuye ligeramente el consumo abusivo frecuente (7%), el más problemático de todos ellos.
- Consumos según la edad: la edad de inicio en el consumo de alcohol se sitúa en una media de 13,2 para la cerveza, 13,39 para el caso del vino y 13,6 para el caso del licor. Hay que señalar, sin embargo, que estamos aún en una alta proporción de consumo experimental. Entre los 14 y 15 se incorpora la mayoría de adolescentes al consumo de alcohol, estando registrada la primera borrachera recién superados los 14 años. Entre los 14 y 18 parecen darse los incrementos más sustanciales en el uso de consumos problemáticos de alcohol, como indicaría el incremento sustancial en las atenciones sanitarias por intoxicación etílica entre estos adolescentes. A partir de los 19 años (a pesar de las limitaciones de la muestra del estudio y de que, siendo mayores de edad, pueden beber legalmente) se podría hablar de una semiestabilización en la proporción de abstemios y un incremento notable en el consumo de riesgo desde 1996.
- Dónde lo adquieren: la mayoría adquiere el alcohol en bares y pubs (el 45% dicen hacerlo en estos lugares), seguido de supermercados e hipermercados, esto es, establecimientos legalmente autorizados para la dispensación de bebidas alcohólicas (pero no para el suministro a menores). El 25,6%, en todo caso, no lo compra directamente, sino que se lo compran amigos mayores de edad.
- Lugares de consumo: la mayoría (53,1%) dice consumir alcohol en calles y parques, espacios públicos expuestos a la visión general. En segundo lugar

son los locales de hostelería, bares, pubs y discotecas (47%) los lugares escogidos y el tercer lugar lo ocupan las lonjas (27,7%). En palabras de los autores *"los y las adolescentes beben donde pueden, donde les dejan y como vehículo de relación entre ellos. Nada nuevo que no se venga produciendo en los últimos 25 años"*.

- El botellón: el fenómeno del conocido por *"el botellón"* no ha variado sustancialmente en los diez años en que se lleva estudiando. El 42% de la población adolescente no ha practicado el botellón o *"ha hecho litros"*. Entre quienes sí hacen botellón, la mayor proporción lo hace con cierta regularidad a lo largo del mes y el 11,5% lo practica semanalmente. A juicio de los investigadores, *"el botellón no es un comportamiento masificado, continuo y permanente cuyo objetivo es la borrachera ilimitada durante los fines de semana adolescente, tal y como viene representándose en el discurso social, sino que es una pauta de consumo de alcohol más que la población adolescente ha incorporado con naturalidad en sus procesos sociales, en un reclamo de su propia autonomía y capacidad de decisión"*.

Ahora bien, como señalan todos los expertos, no se puede realizar una lectura del consumo de alcohol descontextualizada del marco en el que se produce, de la sociedad que lo acoge y de los valores sociales que lo sostienen. Difícilmente puede tratarse de obtener resultados preventivos en términos de disminución o contención del consumo de alcohol, cuando la sociedad en su conjunto es la que ampara, justifica, permite e incluso alienta ese consumo. Según sus análisis *"el consumo de alcohol se convirtió hace ya años en el ritual adolescente que marca el final de la etapa infantil e inicia la juvenil y, posiblemente, mientras no se generen nuevos rituales de enraizamiento, pertenencia grupal y símbolos de paso, difícilmente podremos controlar el consumo de alcohol entre los y las adolescentes, más allá de ligeros descensos o incrementos. (...) gran parte de la sociedad asume durante su infancia que la bebida tiene una vinculación festiva y de celebración. Luego el y la adolescente se enfrenta a la paradójica situación de saber que el alcohol es un elemento conductor de buenas noticias y celebraciones, que está vetado mientras no adquieran la edad adecuada, luego elemento central de las celebraciones adultas. Por tanto, en el momentos en que se van conquistando las pequeñas libertades y salidas con amigos y amigas, la población adolescente se encuentra que en el mundo de los iguales el alcohol es un vehículo conductor, también de fiesta y diversión, de hacerse mayor, de mostrar autonomía y también de experimentar con sus riesgos y límites"*.

En resumen, una realidad preocupante y cierta, pero una realidad compleja.

2. El marco normativo y las políticas públicas en relación con el consumo de alcohol por personas menores de edad en Euskadi

La [Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias](#), en total coherencia con lo ya dispuesto por la hasta ese

momento vigente [Ley 18/1998, de 25 de junio](#), sobre *Prevención, Asistencia e Inserción en materia de Drogodependencias*, aborda el problema de las adicciones desde una perspectiva multidisciplinar e integral en la que cobra una especial relevancia la prevención (desde un enfoque de salud pública) y, como estrategia básica para ello, la educación para la salud. Siguiendo la [Estrategia de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga 2013-2020](#), no obstante, **lo previsto respecto a este gran ámbito de actuación referido a la disminución de la demanda se completa con otro conjunto de medidas dirigidas al control de la oferta**. Como allí se reconoce, las medidas desarrolladas en ambos ámbitos son de distinta naturaleza, ya que las dirigidas a limitar la demanda ponen el énfasis en la actuación sobre las personas o grupos y las de la oferta actúan sobre las sustancias o sobre las conductas (en el caso de adicciones sin sustancia), pero en todo caso complementarias, al menos desde la perspectiva integral que se proclama.

Todo este conjunto de medidas, tanto las del ámbito de la disminución de la demanda como las dispuestas para el control de la oferta, previstas para un determinado período de planificación, ordenadas, coordinadas y dotadas de los recursos económicos necesarios, configurarán los planes de adicciones. En coherencia con el Plan sobre Adicciones de Euskadi y de conformidad con los objetivos, principios y criterios inspiradores de la Ley 1/2016, de 7 de abril, ésta prevé la elaboración y desarrollo de **planes locales de adicciones**, como conjunto ordenado de programas y actuaciones a realizar en el territorio municipal.

En lo tocante a la **reducción de la oferta expresamente**, el título segundo de la Ley dedica su primer capítulo a la regulación relativa a las limitaciones en materia de bebidas alcohólicas. Tratándose de una droga legal, se regula la actividad generada en torno a ella, esto es, la publicidad, la venta, el suministro y el consumo, pues las ilegales son objeto de normativa penal o administrativa (que, por otra parte, queda fuera del ámbito competencial autonómico). La Ley hace suyas las recomendaciones de la comunidad científica y señala la necesidad de reducir el acceso de las personas menores y jóvenes al consumo de alcohol. Así, tanto en los artículos que regulan la publicidad y promoción (artículos 26 a 30), como el suministro y venta (artículos 31 y 32) o el consumo (artículo 33), **la prohibición a personas menores de 18 años es una constante**.

El Título VII determina el régimen de infracciones y sanciones, además de los órganos con competencias de inspección y sanción. En el caso que nos ocupa de venta de bebidas alcohólicas a personas menores de edad **las entidades locales son claramente llamadas, tanto a la realización de las inspecciones** (realizadas, además, por personal que tenga la consideración de agente de la autoridad), **como a la imposición de las sanciones correspondientes**.

El ayuntamiento de Ordizia dice en su respuesta que, pese a no contar en estos momentos con un plan local de actuación, sí ha venido tomando parte



en los programas y planes que el Gobierno Vasco ha desarrollado desde 1989 hasta la actualidad. Analizado el [VI Plan de Adicciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco](#), todavía en vigor, podemos observar que se establecen objetivos, líneas de actuación y medidas en los dos ámbitos (disminución de demanda y control de oferta) y que en ambos se contemplan acciones especialmente dirigidas a las personas menores de edad y la participación de instituciones locales.

- Línea estratégica de control de la oferta. Programa I.2º: Regulación y control de las actividades realizadas en torno a las actividades con drogas legales. Objetivos:

- Limitar el acceso y el uso indebido de sustancias de comercio lícito.
- Mejorar los dispositivos de control de la promoción, del acceso y del uso indebido de alcohol, tabaco y medicamentos.

Medidas:

- 2ª.- Control de la publicidad y de la promoción indebida de bebidas alcohólicas
- 4ª Control del suministro y venta de bebidas alcohólicas y de tabaco a menores

Organismos participantes (anexo IV):

- Policías locales de ayuntamientos

- Línea estratégica de Prevención Universal en los ámbitos escolar (programa II.4º), familiar (programa II.5º) y comunitario (programa II.7º). Meta:

- Potenciación de los factores de protección y fomento de actitudes y hábitos saludables *para evitar los comportamientos adictivos*.

Organismos participantes (anexo IV):

- Equipos y servicios de prevención comunitaria de ayuntamientos.

- Línea estratégica de Prevención Selectiva e Indicada en los ámbitos escolar (programa III.8º), familiar (programa III.9º), festivo y del ocio (programa III.10º) y comunitario (programa III.11º). Meta:

- Garantizar como un derecho la prevención adaptada a las necesidades de las personas y colectivos vulnerables

Organismos participantes (anexo IV):

- Equipos y servicios de prevención comunitaria de ayuntamientos.



A pesar de lo expuesto en la formulación del Plan, sin embargo, esta institución desconoce el grado de consecución de los objetivos y el impacto realmente alcanzado con él, pues los datos de su evaluación no son aún públicos. Será ese el momento de analizar y determinar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos desplegados en esas líneas, en general y en particular en el municipio de Ordizia. Dado que en la respuesta municipal se añade que el tema se encuentra en fase de estudio y se sigue trabajando por contar con un Plan de salud y un plan local de adicciones que aborden el consumo de alcohol por parte de menores de edad, los aprendizajes que se obtengan obtenidos de la evaluación del VI Plan de Adicciones podrán ser integrados en el citado proceso.

3. Los derechos de niños, niñas y adolescentes en la base de la intervención pública relativa al consumo de bebidas alcohólicas por adolescentes.

La [Convención sobre los Derechos del Niño](#), proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989, ratificada por España en 1990 y parte de nuestro ordenamiento jurídico, es el referente primordial en un análisis basado en los derechos de las personas, en este caso, de niños, niñas y adolescentes. De ella y para esta ocasión, se destacan las siguientes cuestiones:

- El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) y a ser protegido de potenciales daños para su desarrollo integral.

El enfoque de salud pública y el paradigma de salud, así como los objetivos planteados en el texto legislativo, apuntan expresamente a estas dos finalidades, que deberán orientar todas las actuaciones dispuestas en los planes de adicciones, también en los planes locales. En coherencia con este planteamiento y como esta institución ha manifestado ya en ocasiones anteriores, **las políticas públicas sobre alcohol y menores han de conjugar el trabajo en clave educativa y las medidas que procuren un contexto protector**. En el caso del alcohol parecería un objetivo deseable, desde la vertiente educativa, que los chicos y chicas aprendieran a relacionarse de una manera no problemática con el alcohol, reconocido éste como una droga peligrosa. En coherencia con ello, deberemos decir que toda relación con una sustancia peligrosa requiere que no sea estimulada, que la publicidad no le dé un valor que no tiene, que no se promocióne como si fuera imprescindible en nuestras vidas. El aprendizaje del control y la moderación es incompatible con la promoción. Las acciones preventivas necesitan de un mensaje y unas actuaciones protectoras claras y contundentes.

- El principal cambio de la Convención de 1989 respecto a anteriores tratados sobre derechos de niños y niñas es que estos pasan de ser considerados objetos de protección a ser considerados **sujetos de derechos**. Es éste un cambio de perspectiva de gran calado. Porque, de



entrada, incorpora a todas las decisiones sobre asuntos que conciernan o afecten a niños, niñas y adolescentes su propia **voz**, lo que exige, a su vez, contar con información suficiente para formarse una opinión (no sólo formalmente suficiente, sino habiendo garantizado que está entendiendo) y tener posibilidad de ser escuchado, esto es, disponer de momentos, contextos y clima adecuado para emitir esa opinión.

Muy relacionado con ser sujeto de derechos se encuentra el principio también proclamado en la Convención del **interés superior del menor**. Según la interpretación del Comité de los Derechos del Niño, vigente ya en toda la legislación sobre infancia, el interés superior del menor es un concepto triple que hace referencia: 1) a un derecho sustantivo³, 2) a un principio jurídico interpretativo fundamental⁴ y 3) a una norma de procedimiento⁵.

El *interés superior del menor*, desde esta triple concepción, es de aplicación en todas las decisiones judiciales y administrativas y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias y directrices que afecten a los niños, niñas y adolescentes en general o a un determinado grupo. Velar por que quede garantizado, es obligación de la institución competente en el proceso en cuestión.

Como conclusión sólo cabe recordar que en el proceso de elaboración del plan local de adicciones o de cualquier otra estrategia de salud que los ayuntamientos se propongan elaborar es imprescindible incorporar también la voz y el interés de las personas afectadas, en este caso, los niños, niñas y adolescentes del municipio.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

³ El derecho del niño/niña/adolescente a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concretos o genérico o a los niños y niñas en general.

⁴ Si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño/niña/adolescente.

⁵ Siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño/niña/adolescente concreto, a un grupo de ellos concreto o a las personas menores de edad en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño/niña/adolescente o los niños/niñas/adolescentes interesados. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho.



RECOMENDACIÓN

Que intensifique las actuaciones encaminadas al control del suministro de alcohol a chicos y chicas menores de edad en el municipio conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2016, de 7 de abril, de Atención Integral de Adicciones y Drogodependencias y en el marco de una estrategia integral que aborde los consumos de alcohol por parte de este colectivo.

