

6

CUESTIONES RELEVANTES: CONSUMO DE ALCOHOL POR MENORES DE EDAD, UN PROBLEMA DE TODOS



6.1. A modo de introducción

El consumo de alcohol por adolescentes y jóvenes es un asunto al que esta Defensoría, en su condición de garante de los derechos, viene prestando una singular atención. Se trata de un fenómeno ciertamente complejo por las consecuencias que del mismo se derivan así como por los retos y necesidades que plantea. Nos enfrentamos a una realidad que puede afectar a los derechos de las personas que consumen sustancias alcohólicas como son el derecho a la salud, a la integridad física y moral, o el derecho a la educación. No debemos olvidar tampoco los efectos perniciosos que el consumo de alcohol en lugares públicos ocasiona al verse comprometido el ejercicio del derecho al descanso del resto de la ciudadanía, sobre todo por su impacto acústico, a lo que habría que añadir los problemas de convivencia que estas situaciones suelen generar.

Estos conflictos de convivencia han motivado que el asunto sea tratado por muchos medios de comunicación social, debido a las quejas y reclamaciones del vecindario cuando el consumo se realiza de forma masiva en zonas próximas a viviendas. El impacto acústico que supone el consumo de alcohol en lugares públicos así como las desfavorables repercusiones de estas manifestaciones del ocio que afectan a la normal convivencia en las ciudades, justificaron la aprobación de la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, más conocida como "*Ley antibotellón*", que prohíbe expresamente el consumo de bebidas alcohólicas por menores de 18 años en toda vía pública, zona o área al aire libre del correspondiente término municipal de dominio público o patrimonial de las Administraciones públicas.

De este modo, la norma vino a desmontar el que hasta entonces se había convertido en el principal argumento de las Administraciones locales para no solventar un problema de enorme calado, cual era la ausencia de competencias en la materia. Con la aprobación de la mencionada Ley, el legislador autonómico aclaró que la competencia radica en los municipios, sin menoscabo de que puedan arbitrarse los oportunos instrumentos de colaboración entre la Administración local, autonómica y estatal para la

implantación de las infraestructuras que, en su caso, requiera la aplicación de aquella.

Nuestra Institución no ha sido ajena a toda esta problemática y a sus consecuencias. Desde hace años venimos siendo testigos de la conflictividad que genera esta modalidad de ocio juvenil a través de una multitud de quejas en las que ciudadanos y ciudadanas de muchos municipios de Andalucía denuncian las molestias sufridas como consecuencia de las concentraciones juveniles que se producen en espacios públicos durante los fines de semana y días festivos. Recibimos denuncias por exceso de ruido, por la suciedad y la insalubridad que se generaban y por la inseguridad que se derivaba de este tipo de ocio.

Llama poderosamente la atención que las reclamaciones recibidas, en su gran mayoría, han tenido como eje central los problemas de ruidos y convivencia que genera el consumo de alcohol de los menores y jóvenes en las vías públicas, quedando relegado a un segundo plano las consecuencias negativas que acarrea estos comportamientos en personas que se encuentran en pleno proceso de formación o cómo estas situaciones pueden afectar a su futuro.

No es sencillo explicar las razones de un comportamiento en los menores -la ingesta de alcohol- que se encuentra legalmente prohibido, pero que, sin embargo, está aceptado socialmente. Cómo justificar que, a pesar del conocimiento que actualmente poseemos acerca de los efectos negativos que produce el consumo de alcohol en los menores y jóvenes, cada año siga incrementándose el número de adolescentes que empiezan a ingerir alcohol y a edades cada vez más tempranas.

Tampoco resulta tarea fácil encontrar soluciones al problema. Es evidente que la respuesta de los poderes públicos en este ámbito ha de venir de la mano de medidas normativas que disciplinen la venta, el consumo o la publicidad de bebidas alcohólicas. No obstante, estas acciones por sí solas resultan insuficientes si no van acompañadas de otras intervenciones administrativas de prevención. Actuaciones de carácter preventivo que permitan sensibilizar a la población de las consecuencias y efectos

negativos del consumo de alcohol, especialmente por lo que respecta a los adolescentes y jóvenes.

La complejidad de esta realidad hace que en su abordaje adquieran protagonismo no solo las Administraciones públicas. Para luchar contra el consumo de alcohol por los adolescentes y jóvenes es necesario contar con la colaboración y el trabajo coordinado de todos los agentes, tanto institucionales como sociales y particulares, y dentro de estos últimos que duda cabe que las familias representan un papel destacado.

En este contexto, somos conscientes de las dificultades para abordar en este capítulo un estudio exhaustivo del fenómeno del consumo de alcohol en las personas menores y jóvenes; análisis, por otra parte, más propio de un informe especial sobre la materia. Sin embargo, viene siendo práctica habitual que anualmente dedicamos un apartado de la Memoria a reflexionar sobre determinadas materias que precisan de una mayor atención o intervención por los poderes públicos; que están causando cierta alarma social; o simplemente que no están recibiendo la atención que merecen por su incidencia en la vida de las personas menores de edad.

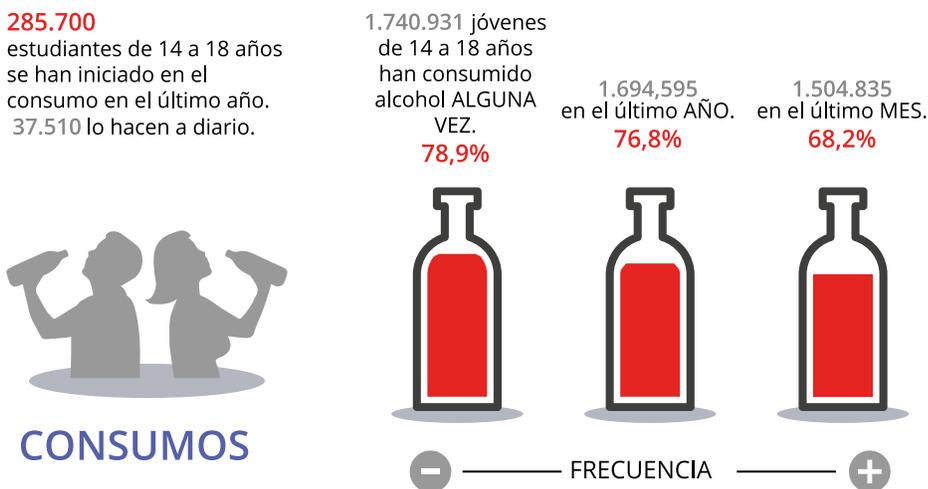
Con este capítulo pretendemos varios objetivos: invitar a la reflexión de los poderes públicos y de la ciudadanía en general sobre las causas y los efectos del consumo de alcohol en los menores y adolescentes así como el papel que debemos desempeñar en la lucha contra el problema, un problema que afecta a toda la sociedad; y, también, aportar sugerencias o recomendaciones que ayuden a mejorar la protección de este sector vulnerable de la población, siempre desde la perspectiva de una Institución que tiene como misión velar por la defensa y promoción de los derechos de la infancia y adolescencia.

6.2. Consumo de alcohol por adolescentes y jóvenes: especial referencia a Andalucía

Llegados a este punto, hemos de analizar a través de un análisis de datos estadísticos la incidencia real del problema del consumo de alcohol en los menores y adolescentes.

Los últimos datos aportados por la Fundación de Ayuda a la Drogadicción (FAD) en diciembre de 2016 señalan que, en España, 285.700 estudiantes de 14 a 18 años se han **iniciado en el consumo de alcohol** en el último año, de los cuales 37.510 lo hacen a diario¹¹. En cuanto a su frecuencia, 1.740.931 (78,9 por 100) de jóvenes entre 14 a 18 años han consumido alcohol, alguna vez; 1.694.595 (76,8 por 100) ha consumido en el último año, y 1.504.835 (68,2 por 100) han consumido en el último mes.

Gráfico 30: Los consumos



Fuente: Encuesta ESTUDES 2014/15. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional de Drogas

¹¹ Fuente: Encuesta ESTUDES 2014/2015. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas

Por lo que respecta a las veces en las que los **menores se emborrachan**, el estudio pone de manifiesto que 489.843 menores de 14 a 18 años (22,2 por 100) se han emborrachado en el último mes; y 710.494 han hecho "drinking"¹² en el último año.

Gráfico 31: Las borracheras

489.843

jóvenes de 14 a 18 años se han emborrachado en el último mes.

361.346 son menores de edad (14-17 años).

BORRACHERAS



Fuente: Encuesta ESTUDES 2014/15. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas

Gráfico 32: Consumo en atracón

710.494

jóvenes de 14 a 18 años han hecho *binge drinking* en el último mes.



Consumir cinco o más vasos, cañas o copas de bebidas alcohólicas en un corto espacio de tiempo.

ATRACÓN



Fuente: Encuesta ESTUDES 2014/15. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas

¹² Consumir cinco o más vasos, cañas o copas de bebidas alcohólicas en un corto espacio de tiempo.

En cuanto a la presencia de los menores en zonas de **botellón**, el estudio apunta a que 1.270.946 (57.6 por 100) de los menores entre 14 y 18 años han hecho botellón en el último año.

Gráfico 33: El botellón

1.270.946

han hecho botellón en el último año.

981.268 son menores de edad (14-17 años).

BOTELLÓN



Fuente: Encuesta ESTUDES 2014/15. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas

También la Fundación de Ayuda a la Drogadicción destaca **la percepción que tienen los menores sobre el consumo de alcohol**, llegando a la conclusión de que los menores tienen una visión de que la ingesta crea menos problemas de la que tienen los adultos. Además de ello, a menor edad, mayor es la creencia de que el consumo de alcohol se puede controlar.

Gráfico 34: La peligrosidad

Los jóvenes tienen una visión más problematizadora que los adultos

A menor edad mayor creencia de que el alcohol se puede controlar



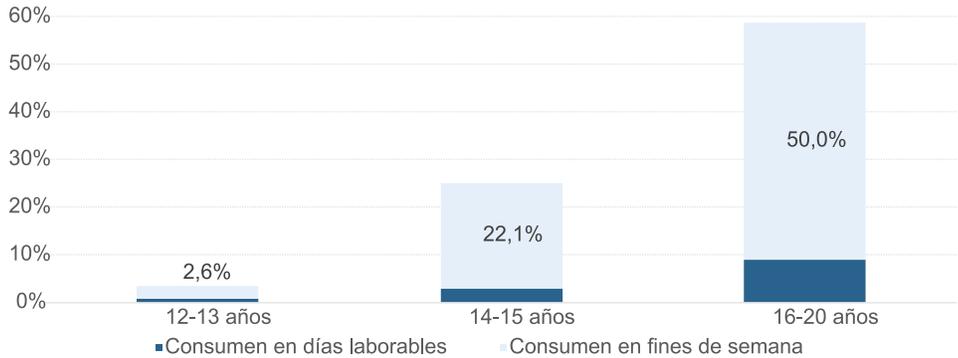
PELIGROSIDAD

Fuente: Investigación "Percepción social de los problemas sobre drogas en España, 2014. FAD

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, según el estudio "La población andaluza ante las drogas XIII. 2015"¹³, el consumo de alcohol por parte de los jóvenes encuestados es más frecuente durante los fines de semana, y más elevado conforme se incrementa la edad de estos jóvenes. Entre los 14 -15 años el porcentaje de jóvenes que consume alguna bebida alcohólica en fin de semana es del 22,1% y asciende al 50% entre los 16-20 años. La prevalencia de consumo de alcohol entre los jóvenes andaluces en el último mes oscila entre el 3% en el grupo comprendido entre los 12-13 años, un 22,7% entre los 14-15 años y asciende a un 50,3% entre los 16-20 años.

¹³ Agencia de Servicios Sociales y Dependencia. Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, 2016.

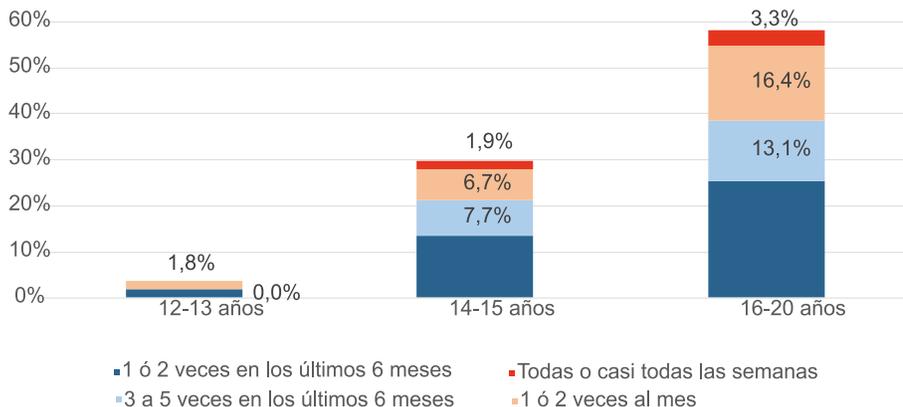
Gráfico 35: Porcentaje de personas entre 12 y 20 años que consumen alguna bebida alcohólica según sea en días laborables y festivos. Andalucía, 2015



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "La población andaluza ante las drogas XIII. 2015".

Los datos de esta encuesta nos muestra que en el fenómeno del **botellón** la mayoría de jóvenes afirma no haber acudido a un botellón en los últimos seis meses, pero hay un 3,7% de chicos y chicas entre 12-13 años que sí afirma haber participado en botellones en los últimos 6 meses. Este porcentaje es de casi el 30% en chicos y chicas de 14-15 años y más del 58% entre los 16-20 años. Los chicos y chicas de mayor edad participan en botellones con una frecuencia mayor, un 16,4% afirma haber participado 1 ó 2 veces al mes, entre los 12-13 años este porcentaje es de casi un 2%.

Gráfico 36: Porcentaje de jóvenes de 12 a 20 años que afirman haber acudido a un botellón en los últimos 6 meses. Andalucía, 2015



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "La población andaluza ante las drogas XIII. 2015".
Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2016

Por otro lado, respecto a la **percepción que tienen chicos y chicas sobre el consumo de alcohol** observamos que siete de cada diez piensan que es relativamente fácil o muy fácil conseguir alcohol y a la vez mantienen una percepción bastante elevada del riesgo de consumir alcohol no tanto en el fin de semana como todos los días. Si tenemos en cuenta que su consumo se realiza principalmente en fin de semana, podríamos deducir que la **percepción del riesgo que tienen de este tipo de consumo es menos elevada.**

Tabla 15: Porcentaje de personas entre 12 y 20 años según indicadores de percepción de consumo. Andalucía, 2015

	Total	12-13 años	14-15 años	16-20 años	
% 12-17 años que piensa que es relativamente fácil o muy fácil conseguir alcohol	69,3%	47,7%	79,2%	84%*	
% Percepción de riesgo (bastante o mucho riesgo) del consumo de alcohol	Tomarse 5 o 6 cañas o copas el fin de semana	30,6%	62,0%	52,5%	34,2%
	Tomarse 5 o 6 cañas o copas cada día	88,6%	95,5%	95,8%	90,9%

* 16-17 años

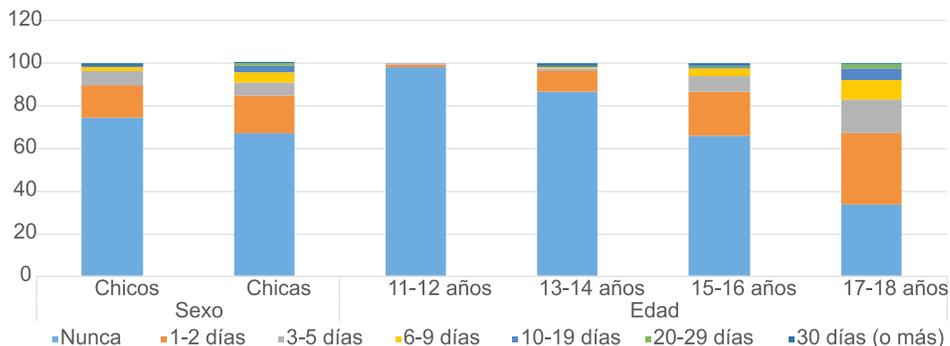
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "La población andaluza ante las drogas XIII. 2015". Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2016

En la línea de los datos anteriores, el estudio "Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) 2014"¹⁴, muestra que siete de cada diez jóvenes andaluces entre 11 y 18 años afirman no haber consumido alcohol en los últimos 30 días (70,9%), por el contrario, tres de cada diez jóvenes sí han consumido alcohol al menos una vez en los últimos 30 días (29%,) siendo este porcentaje superior en chicas (32,7%) que en chicos (25,4%). Igualmente, este porcentaje se incrementa conforme va aumentando la edad, entre los 11-12 años es del 1,6% hasta un 34% entre los 15-16 años o un 66% entre los 17-18 años. **La media de edad a la que los chicos y chicas bebieron alcohol por primera vez es a los 14 años.**

¹⁴ Informe técnico de los resultados obtenidos por el Estudio Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) 2014 en España. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016.

Gráfico 37: Porcentaje de jóvenes de 11-18 años según frecuencia en el consumo de alcohol, sexo y edad. Andalucía, 2014

Porcentaje de jóvenes de 11-18 años según frecuencia en el consumo de alcohol, sexo y edad. Andalucía, 2014

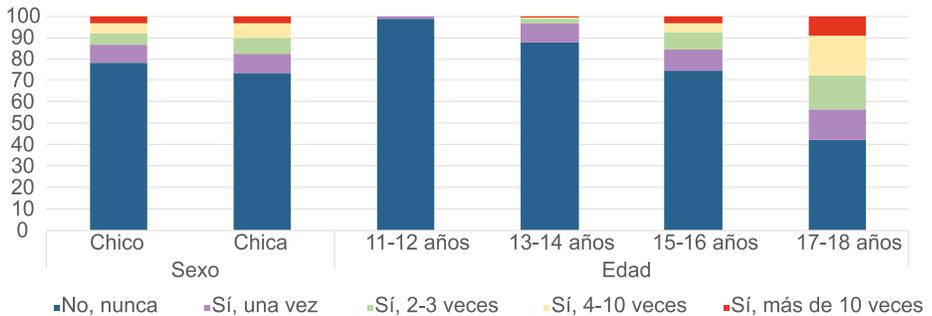


Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de Informe técnico de los resultados obtenidos por el Estudio Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) 2014 en Andalucía. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e igualdad, 2016.

Un 24,4% de los jóvenes encuestados afirman que al menos una vez **han bebido tanto alcohol que se han llegado a emborrachar**, siendo las chicas las que cuentan con un mayor porcentaje (26,8%) al respecto que los chicos (21,7%). Hay un 1,2% de chicos y chicas entre 11-12 años que se han emborrachado siendo este porcentaje del 57,9% entre los 17-18 años. **La media de edad a la que se emborracharon por primera vez se sitúa en 14,7 años**, siendo la edad media entre los chicos a los 15,3 años y en las chicas 14,3 años.



Gráfico 38: Porcentaje de jóvenes entre 11 y 18 años que han bebido tanto alcohol que se han llegado a emborrachar. Andalucía, 2014

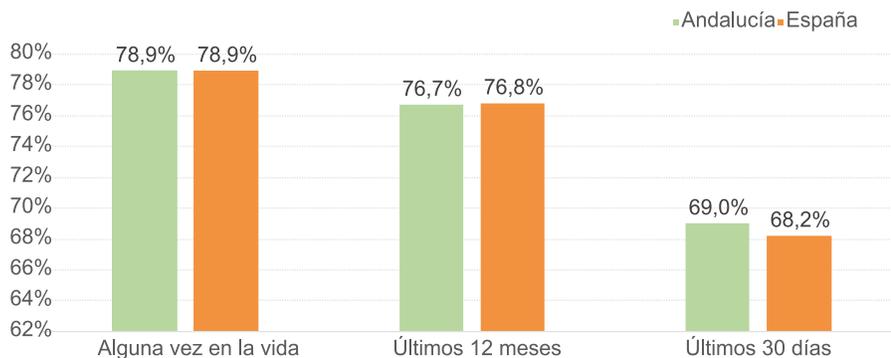


Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de Informe técnico de los resultados obtenidos por el Estudio Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) 2014 en Andalucía. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016

Si comparamos los datos de Andalucía con la media española, según la “Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES)”¹⁵ en Andalucía, siete de cada diez estudiantes de Enseñanza Secundaria (14-18 años) había consumido bebidas alcohólicas en los últimos 12 meses (76,7%) **porcentaje similar al de España**. Un 69% del alumnado andaluz afirman haber consumido alcohol los últimos 30 días, porcentaje un punto porcentual por encima del que se registra en España (68%).

¹⁵ “Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 1994-2004”. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016.

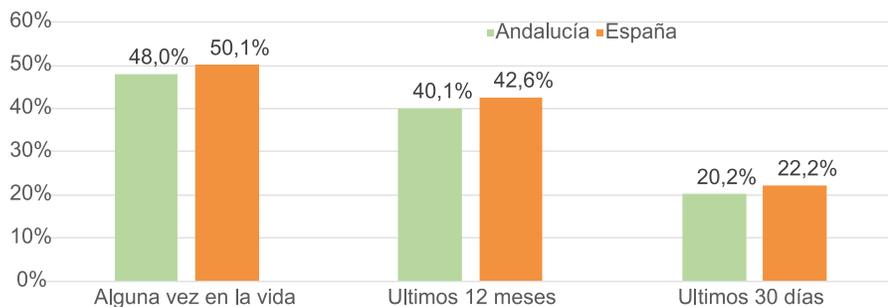
Gráfico 39: Prevalencia de consumo de bebidas alcohólicas entre los estudiantes de Enseñanzas Secundarias de 14-18 años. España y Andalucía, 2014



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 1994-2004". Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. 2016

De estos mismos estudiantes, casi cinco de cada diez afirman haber tenido una **borrachera** alguna vez en la vida (48%), cuatro de cada diez en los últimos meses (40%), **datos que se presentan algo más elevados en la media española.**

Gráfico 40: Prevalencia de borracheras entre los estudiantes de Enseñanzas Secundarias de 14-18 años. Andalucía y España, 2014

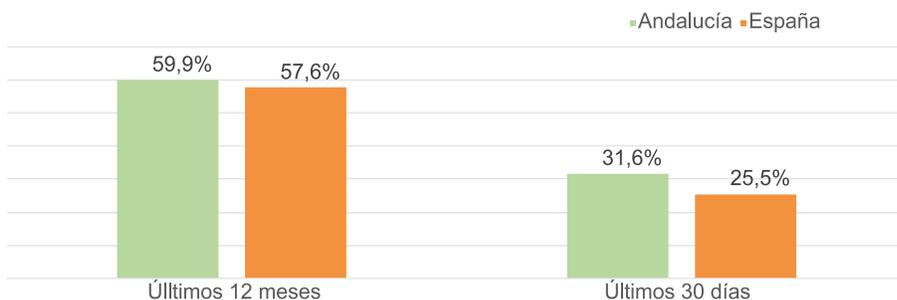


Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Encuesta sobre uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES) 1994-2004". Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. 2016

Por último el gráfico siguiente viene a poner de manifiesto que la presencia de menores en botellones en nuestra Comunidad Autónoma es más elevada que en el resto de España.

Un 59,9% de los estudiantes de la ESO confirman haber acudido a un botellón en los últimos 6 meses frente a un 57,6% de los estudiantes en España. Esta diferencia se acentúa más cuando se aborda la presencia en botellones en los últimos 30 días, donde la media en Andalucía se eleva al 31,6% frente al 25,5% de la media de España.

Gráfico 41: Prevalencia de hacer botellón entre los estudiantes de Enseñanzas Secundarias de 14-18 años. España y Andalucía, 2014



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Encuesta sobre uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES) 1994-2004". Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. 2016

6.3. ¿Por qué beben alcohol los menores adolescente?

El consumo de alcohol no es un fenómeno exclusivo de la adolescencia, sin embargo, muestra una asociación evidente en esta etapa del ser humano, tal como acreditan las cifras anteriormente comentadas. **La adolescencia es un periodo de cambios**, tanto desde el punto vista biológico, psicológico como social, que requieren del niño o niña un importante esfuerzo de adaptación. Es también una fase de búsqueda de la identidad, en el que asumir riesgo suele formar parte intrínseca de la misma.

Junto a los cambios físicos, cognitivos y personales que se producen, se observan ciertos **desajustes en nuestro sistema social**, lo que va a arrastrar consigo fuertes sentimientos de aislamiento y actitudes conformistas que reflejan en algunos sectores determinadas conductas sociales de aislamiento, desmotivación y falta de implicación con los demás. Se fomenta así la figura del individualismo adaptativo acomodado ante una sociedad dominada por la competitividad y el consumismo. Estas figuras o iconos juveniles presentan serias dificultades de adaptación al medio y expresan cierto rechazo social.

Además de estos cambios hemos de tener presente la especial **influencia de los iguales** a la hora de determinar el inicio y el avance del consumo de alcohol. En el grupo de iguales, los adolescentes vienen a compartir experiencias, supone seguridad personal, apoyo ante los conflictos y, en definitiva, es el lugar de aprendizaje de actitudes, valores y comportamientos de todo tipo, incluyendo en los mismos tanto a los normalizados como a los desviados.

Los adolescentes necesitan vincularse con el grupo de iguales, y el grupo representa una fuente de modelos y refuerzo de comportamientos de experimentación. El grupo puede presionar -o el individuo sentirse presionado- hacia la práctica de comportamientos de riesgo; incluso convertirlos en signos de identidad.

En la adolescencia los consumos de alcohol aparecen también como una **estrategia de superación de una etapa anterior**. En esta etapa el niño o niña está dispuesto a transgredir y a experimentar nuevas sensaciones, y donde tanto las drogas como el alcohol actúan como una forma de pertenencia al grupo. Es un momento de riesgo, y para algunos una manera de salir del modelo social imperante.

Por otro lado, las múltiples alternativas que actualmente existente en el mercado para consumir, para relacionarse y divertirse, muchas de las cuales favorecen las situaciones de riesgo, serían otras de las razones por las que los menores consumen alcohol. La ingesta de alcohol en menores es ante todo y principalmente **una vía de diversión**, que ha dejado en un

segundo plano al ocio saludable y constructivo como puede ser la práctica del deporte o la realización de actividades culturales.

El alcohol, desde hace muchos años, representa un papel importante como parte del ocio entre los adolescentes y jóvenes. En los momentos actuales, la imagen del consumo de alcohol llega a ser sinónimo de éxito social, de diversión, de ocio, de modernidad, etc. Cuando los adolescentes van conquistando pequeñas libertades y comienzan a salir solos sin la compañía paterna, se encuentran que en el mundo de sus iguales el alcohol es un instrumento de fiesta y diversión, una acción que les hace sentirse mayores, demostrar su autonomía, y también experimentar riesgos.

Y si la influencia del grupo, y el beber como forma de diversión es importante en estas actitudes, tampoco podemos olvidar **el papel de las familias**. La actual sociedad, donde la conciliación familiar y laboral resulta todavía una utopía, unido a la dejación -voluntaria o involuntaria- de algunos padres a ejercer sus deberes básicos como lo son la educación y control de los hijos, hacen que la influencia de la familia sea mucho menor en que épocas anteriores. La ausencia de tiempo, medios o capacidades de muchos padres para crear convivencia, diálogo y modelos, así como para conocer qué hacen, dónde salen y con quién van sus hijos para divertirse.

Los menores no ingieren alcohol sin la acción, o mejor dicho no-acción, de las familias. Uno de los elementos recurrentes de las distintas investigaciones realizadas al respecto es la tolerancia, cuando no mero desconocimiento, de las familias respecto de los hábitos de sus hijos, especialmente cuando están fuera del hogar familiar. Los menores y jóvenes hacen lo que han aprendido a hacer en su proceso de socialización pero sin duda, también, aquellos que sus padres les toleran hacer. Y la gran permisividad de los padres hacia el inicio del consumo de alcohol en sus hijos es también reflejo de la gran tolerancia social que existe en España frente al consumo de bebidas alcohólicas.

Junto a estas razones hemos de destacar asimismo **otros factores de riesgo que afectan al propio individuo** como lo son la predisposición

genética o los trastornos de la personalidad, y que pueden influir en que el adolescente desarrolle problemas con el consumo de alcohol.

Por otro lado, determinadas **instituciones del mercado están contribuyendo asimismo a facilitar el consumo de alcohol** en este sector vulnerable de la población. Durante mucho tiempo los grandes almacenes incumplían reiteradamente la prohibición de venta de alcohol a menores de edad. Posteriormente cuando las condiciones se fueron endureciendo surgieron pequeños comercios, abiertos hasta altas horas de la madrugada en las que el incumplimiento señalado se hacía aún más patente. Sorprende comprobar como, a pesar de la prohibición de venta y consumo de alcohol a los menores de 18 años, la práctica es que éstos apenas tienen dificultades para su adquisición. Son escasas las ocasiones en las que se requiere por los responsables de los establecimientos, sobre todo pequeñas tiendas, supermercados cercanos, o tiendas con horario nocturno, justificación de que el comprador tiene la edad legal para consumir alcohol. En otras ocasiones, para salvar estas limitaciones, los adolescentes encargan la compra de la bebida a algún amigo o persona que tenga la edad suficiente para adquirir las bebidas.

La publicidad también adquiere especial protagonismo. Es cierto que la publicidad de bebidas alcohólicas, al igual que el tabaco, está prohibida o al menos muy restringida en la mayoría de los medios como son la televisión, radio, recintos deportivos, centros escolares, etc. Pero precisamente esta limitación es la que potencia el uso de la técnica publicitaria en las vías públicas, lugares accesibles sin ningún tipo de cortapisa para los menores de edad. Un paseo por cualquier calle, plaza, o parque en Andalucía nos permite encontrar carteles donde se publicitan bebidas alcohólicas y a los que los menores pueden acceder sin ninguna limitación.

Hemos de aludir asimismo al **papel de las Administraciones públicas** que tampoco han ejercido con contundencia las funciones que tienen legalmente encomendadas de control del cumplimiento de la legislación por parte de las empresas y comercios de facilitar alcohol a los menores. Laxitud que en muchas ocasiones se hace extensiva al control de consumo de alcohol en lugares públicos por los menores, en especial, en las zonas de botellones.

Con ocasión de la elaboración de nuestro Informe especial sobre la incidencia de la Ley 7/2006¹⁶, conocida como “Ley antibotellón”, un importante número de Ayuntamientos andaluces consultados confirmaron la existencia de controles específicos para vigilar la venta de alcohol a personas menores de edad, si bien aludían a las grandes dificultades para realizar esta labor y, en su caso, para hacer cumplir la sanción impuesta al establecimiento por la comisión de la infracción.

Algunos Ayuntamientos destacaron que los denominados establecimientos de conveniencia -cuya implantación ha proliferado en los últimos tiempos- son los lugares donde principalmente se vende alcohol a personas menores de edad. Y ello con el agravante de que cuando se instruye el expediente sancionador y se acuerda la sanción de cierre del establecimiento, la práctica es que sus responsables traspasen el local a otra persona de su entorno. Como quiera que la sanción pesa sobre la titularidad del establecimiento y no sobre éste, al final del procedimiento el Ayuntamiento se encuentra con una sanción administrativa que no puede ejecutar.

6.4. Efectos de la ingesta de alcohol en adolescentes y jóvenes

Las consecuencias adversas del consumo de alcohol, tanto a nivel social como legal y de salud individual, constituyen un problema que afecta a muchos adolescentes y jóvenes. No obstante, a pesar del conocimiento que hoy se posee acerca de estas consecuencias negativas, así como de su prohibición de consumo hasta alcanzar la mayoría de edad, cada año un número significativo de adolescentes empiezan a consumir cada vez más a edades tempranas.

Para algunos, estamos ante un consumo meramente experimental e instrumental fruto de una época concreta de la vida del ser humano. Sin embargo, para otros, el inicio en el consumo de alcohol, tabaco u

¹⁶ Defensor del Pueblo Andaluz: “Incidencia en el ocio juvenil en Andalucía de la Ley 2/2006 (Ley Antibotellón)”, 2012. www.defensor-and.es

otras drogas puede llevar a patrones de consumo que acabarán siendo destructivos.

El consumo de alcohol produce en las personas **efectos en su organismo**. Todos los expertos coinciden en señalar que cuando se ingiere alcohol los efectos inmediatos que producen en el organismo son euforia, relajación, desinhibición conductual y emocional e inhibición de los centros cerebrales responsables del autocontrol. A medida que se va aumentando las dosis también la ingesta de alcohol produce dificultades para hablar, para asociar ideas y descoordinación motórica.

Además el alcohol, contrariamente a la opinión generalizada que se tiene de ello, de manera especial por los adolescentes, no es un estimulante sino un depredador del Sistema nervioso central, que tras una fase de euforia del consumidor le sigue una fase de somnolencia, descoordinación, disminución de la capacidad para atender y comprender, entre otra sintomatología.

Los efectos fisiológicos del alcohol son muy importantes. La ingesta de alcohol produce destrucción de las células hepáticas, trastornos digestivos, disminución del ritmo cardiorespiratorio e incluso pérdida de masa neuronal¹⁷.

En el peor de los casos, el consumo de alcohol puede producir la muerte. En los últimos meses los medios de comunicación social se vienen haciendo eco de varios casos graves de intoxicación etílica de adolescentes. Conocimos en 2016 el fallecimiento de una niña de 12 años por un coma etílico. Al parecer, los hechos ocurrieron en un botellón en un municipio de Madrid. A las pocas semanas del primer suceso también los medios de comunicación informaron de que dos menores de 12 y 13 años acabaron hospitalizadas durante un fin de semana por una intoxicación etílica tras haber participado en sendos botellones y haber consumido alcohol en exceso, pero sobre todo de forma muy rápida.

¹⁷ Cobos Sanchiz, D y Muñoz Díaz, C: "Consumo abusivo de alcohol en el tiempo de ocio: aportaciones para la construcción de un discurso preventivo": Investigar e intervenir para la Salud. Colección sociocultural, 2015.

Tras estos fatídicos sucesos muchos expertos apuntaron que la causa de los comas etílicos, especialmente con resultado de muerte, no se encuentra tanto en la cantidad de alcohol consumida por los niños y niñas como en la rapidez con la que se toma, ya que al hígado no le da tiempo a metabolizar el alcohol. El peligro es el atracón para un sistema nervioso tan inmaduro como el de un menor de doce o trece años. Al beber, el alcohol llega al estómago, pasa al torrente sanguíneo y desde allí al cerebro. El hígado es el único órgano que es capaz de deshacerse del alcohol pero necesita tiempo para hacerlo. Una ingesta rápida le impide desempeñar su trabajo. Y mientras el tóxico llega al cerebro. Destacan también los expertos en medicina que el alcohol es sedante y las primeras estructuras que bloquea son las que tienen que ver con la toma de decisiones. La muerte se produce cuando el alcohol logra vencer a las neuronas más resistentes a las drogas, aquellas que se encargan del control de la respiración y de la frecuencia cardíaca. El fallecimiento llega por un paro cardiorrespiratorio.

Las consecuencias negativas del consumo de alcohol no afectan sólo al organismo del consumidor. También tiene **efectos psicológicos**. La ingesta de bebidas alcohólicas produce pérdida de responsabilidad, desestructuración, aparición de crisis, malos tratos, etc. El abuso de alcohol se asocia además a conductas delictivas, alteraciones del orden y suicidio¹⁸.

Finalmente el alcohol tiene unas nefastas **consecuencias sociales**. De todas ellas nos interesa centrarnos en los accidentes de tráfico motivados por la ingesta de alcohol ya que un alto porcentaje de los mismos se producen por esta razón. Entre los jóvenes es la primera causa de mortalidad.

Como señalan los expertos, los efectos que la ingesta de alcohol causa en las personas depende de otros factores como lo son la edad, el peso, la velocidad del consumo, o la ingesta de medicamentos. En cualquier caso, coinciden aquellos en señalar que **en las personas menores de edad y**

¹⁸ Cobos Sanchiz, D y Muñoz Díaz, C: "Consumo abusivo de alcohol en el tiempo de ocio: aportaciones para la construcción de un discurso preventivo": Investigar e intervenir para la Salud. Colección sociocultural, 2015.

adolescentes, los efectos del alcohol son mucho más nocivos que en las personas adultas.

6.5. Presencia de menores de edad en los botellones

Por razones que podríamos entroncar con la idiosincrasia, las tradiciones, el clima, la historia o la cultura de nuestro pueblo, lo cierto es que **existe de antiguo una especial ligazón entre nuestro concepto de ocio y el uso convivencial de la calle** o de los espacios abiertos en las zonas urbanas.

La concentración de adolescentes y jóvenes en parques, plazas y otros espacios públicos para consumir bebidas alcohólicas las noches de los fines de semana, **lo que denominamos como el “botellón”, no es un fenómeno reciente**. Tal y como se conoce ahora, el “botellón” se originó en los ambientes universitarios de las ciudades con grandes concentraciones de población universitaria, como Sevilla, Granada y Málaga. Posteriormente tuvo una traslación a ciudades más pequeñas, hasta que se generalizó por todos los lugares y poblaciones.

A principios de la década de los noventa, alcanzó el boom en los medios de comunicación, lo que ayudó a su expansión. Bien es cierto que el modelo de consumo juvenil de alcohol en grupo y con fines lúdicos existe desde hace muchos años, manifestándose, eso sí, de diferentes formas. En la década de los 60 los jóvenes consumían alcohol en los denominados “guateques”; después se puso de moda salir a “tomar vinos” hasta llegar a los años 80 con las “litronas”. Seguidamente -mediados de los 90- surge el fenómeno del botellón.

Este fenómeno **presenta algunas diferencias con su predecesora, la movida juvenil**, cuales son, por un lado, su autosuficiencia, en la medida en que no guardaba dependencia alguna con los locales de ocio, ni para el suministro de bebidas, ni para la música y, por otro lado, su gran movilidad, que le permitía cambiar rápidamente de escenario urbano según tornaban las modas o simplemente en función de la climatología, los cambios de estación o el calendario lectivo. Dos características, autosuficiencia y movilidad, que dificultan, como ya hemos señalado, el

control del fenómeno por parte de las autoridades y torna en ineficaces las medidas anteriormente empleadas con la movida juvenil centradas primordialmente en el control de los locales de ocio.

En la actualidad el “botellón” forma parte de un rito planificado en el que un elemento central **es la creencia de que consumir alcohol es igual a diversión**. Este rito empieza al anochecer, cuando queda el grupo de amigos; se hace “botellón” hasta la medianoche, y luego, los más jóvenes, vuelven a casa, y los más mayores acuden a discotecas y pubs para seguir de marcha.

El “botellón” es un ritual colectivo de consumo de alcohol, que en la actualidad **no distingue entre grupos ni clases sociales**. El “botellón” no se puede analizar como un fenómeno aislado e independiente de la sociedad actual en la que los jóvenes están inmersos. Hay que tener en cuenta que el consumo de alcohol tiene una fuerte tradición social y cultural en España en todo tipo de edades, y es en esta tradición en la que el “botellón” encuentra sus raíces.

Hemos tenido ya ocasión de señalar que no siempre los menores que realizan estas prácticas lo hacen con la intención de emborracharse. Según diversos estudios, la principal razón de que los menores acudan al botellón es para divertirse y para mejorar las relaciones con otros chicos y chicas. Pero aunque estos chicos y chicas acudan al botellón para divertirse, escuchar música o charlar con los amigos, es innegable que también consumen alcohol, tal como confirman los distintos estudios realizados sobre este fenómeno. Asimismo no es infrecuente que en estas reuniones se consuma tabaco e, incluso, otros tipos de drogas como el cannabis.

Como hemos señalado, **un hito importante en este fenómeno lo constituye la Ley 7/2006**. Una Ley que surge al calor de las protestas vecinales por los ruidos que ocasionaba la concentración en determinadas zonas de las ciudades y municipios de jóvenes bebiendo hasta altas horas de la madrugada. Aunque con menor trascendencia mediática, además del ruido, adquirieron protagonismo el impacto medioambiental y la degradación de los espacios públicos.

Con esta norma se pretende ordenar, desde los municipios, el fenómeno del botellón, además de servir para articular la convivencia de los propios jóvenes y sus familias. Prohibir la permanencia y concentración de personas ingiriendo cualquier tipo de bebida en la vía pública, salvo en aquellos lugares donde los ayuntamientos establezcan para ello; también actúa contra aquellas personas que están realizando otras actividades que atenten contra la convivencia. De esta manera se otorgan competencias a los Ayuntamientos para atajar una realidad que, en los últimos años, había originado importantes problemas de convivencia.

La Ley recoge, de forma expresa, la protección de las zonas contiguas a centros sanitarios y sus aledaños, prohibiendo expresamente la concentración de personas consumiendo bebidas o realizando conductas que perjudiquen la convivencia en su entorno. Otras conductas perseguibles son abandonar o arrojar restos y otros envases, así como realizar las necesidades fisiológicas en la vía pública.

La presencia de menores en zonas en los botellones fue abordada por esta Institución en el informe presentado ante el Parlamento en 2012 titulado *"Incidencia en el ocio juvenil en Andalucía de la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos en los municipios de Andalucía"*¹⁹, conocida popularmente como *Ley Antibotellón*.

Con ocasión de este trabajo conocimos que los Ayuntamientos son reacios en principio a reconocer la presencia de menores en los botellódromos, conscientes del impedimento legal para el consumo de alcohol que se contiene en el artículo 3.h. de la Ley 7/2006, si bien, la mayoría de ellos admitía la presencia de menores, aduciendo en su descargo las dificultades para identificarlos y diferenciarlos de otros jóvenes, ya mayores, pero de parecidas características.

Pudimos conocer que un destacado porcentaje de menores acudían a los botellones sin intención de consumir alcohol, simplemente con el deseo

¹⁹ Defensor del Pueblo Andaluz. "Incidencia en el ocio juvenil en Andalucía de la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos en los municipios de Andalucía". www.defensor-and.es

de relacionarse socialmente aprovechando que es en este lugar donde se reúnen habitualmente sus iguales. En su mayoría los responsables municipales no consideraban aconsejable prohibir el acceso de los menores a los lugares de botellón, valorando como más acertada la opción de tratar de inducirles a no abusar del alcohol.

Es cierto que la Ley 7/2006 no impide el acceso de menores al botellón y solo les prohíbe el consumo de alcohol, pero no es menos cierto que la propia norma atribuye a los municipios la potestad para ordenar y regular los espacios autorizados a fin de garantizar «el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana». Esto implica que si un Ayuntamiento lo estima oportuno puede establecer en las normas reguladoras del botellódromo una prohibición de acceso al mismo para los menores del edad.

Sea como fuere, lo cierto es que nadie puede ser ajeno a las enormes dificultades a las que deben hacer frente los responsables municipales para controlar el acceso de menores a las zonas de consumo de alcohol cuando éste se realiza en la vía pública. No ocurre lo mismo, por el contrario, en aquellos casos en los que la concentración para beber alcohol se lleva a cabo en recintos cerrados, pues en estos casos, es evidente que las medidas de control en las entradas son más fáciles de llevar a cabo y, por tanto, pueden llegar a ser más efectivas.

Las quejas respecto a los botellones, por lo que respecta al número de reclamaciones de los vecinos por los ruidos que esta actividad genera han descendido. Así las cosas, cabría plantearnos si lo que ha disminuido es el consumo de alcohol por los jóvenes o las concentraciones para ingerir alcohol en determinadas zonas.

Un somero análisis de las estadísticas nos lleva a concluir que desde el año 2009 al 2015 se ha producido un leve descenso de la presencia, al menos de los menores de edad entre 14 y 15 años, en los botellones. En el Informe de esta Institución sobre la Ley antibotellón, a tenor de los datos aportados por el estudio *“La población joven ante las Drogas, 2009”*, destacamos que la presencia de menores entre 14 y 15 años en los botellones se elevaba al 35 %. Las cifras que se manejan en el estudio *“La*

población andaluza ante las drogas XIII, 2015” desciende ese porcentaje al 31,6 %.

No son datos para el optimismo. La realidad parece ser otra. **No se trata tanto de que el problema haya desaparecido como de que se encuentre más oculto.** Y la razón de ello hemos de encontrarla en el hecho de que parece ser que la tendencia actual es que los menores y jóvenes busquen zonas más alejadas de los centros de los municipios o zonas residenciales para reunirse y consumir alcohol. Los polígonos industriales son ahora los lugares escogidos. Además de ello, la concentración de jóvenes es ahora menor en cuanto al número que se reúnen en cada zona. Esta regla, que parece ser la predominante, tiene su excepción en determinadas épocas de año y ante determinadas fiestas o acontecimientos.

Ocurre, por tanto, que el botellón ha decrecido mínimamente en algunas zonas, incrementándose en otras en determinadas épocas del año como acontece en las zonas costeras, así como en fiestas patronales o universitarias. La represión lo que ha motivado es un cambio en las modalidades de botellón dando paso a nuevas formas como son los micro-botellones o el desplazamiento de sus participantes a zonas menos pobladas, como polígonos industriales de las ciudades ubicados en las afueras de los municipios, donde no existen viviendas cercanas y las protestas vecinales son menores.

Podemos afirmar que en los últimos tiempos de aplicación de la normativa “antibotellón” ha cambiado principalmente la visualización del problema al estar ahora más oculto. Sin embargo, todos los estudios apuntan a que los consumos no han disminuido, manteniéndose en niveles similares a años precedentes. Al permanecer más oculto el problema, han disminuidos las quejas y protestas vecinales, por lo que puede parecer que ha disminuido su frecuencia. Pero ello no es así. Estas manifestaciones están en concordancia con los orígenes del fenómeno: el interés por el fenómeno del botellón surge inicialmente por las protestas vecinales por los ruidos y no por una preocupación social acerca de la ingesta de alcohol que en esos lugares y con esas prácticas consumen los menores y jóvenes.

Con ello, en cierta medida, se ha resuelto el problema de la contaminación acústica que en los lugares habituales generaba una fuerte concentración de jóvenes en torno a la denominada “botellona”, pero **en modo alguno se ha resuelto el problema de salud pública que supone beber en estas condiciones y sin control, especialmente por los menores de edad.**

6.6. Publicidad de bebidas alcohólicas: su incidencia en el consumo de los menores y jóvenes.

La literatura científica ha señalado también a **la publicidad, sobre todo en los medios de comunicación social, como un factor determinante en la influencia del consumo de alcohol por las personas menores de edad.**

Las modificaciones legislativas realizadas en los últimos años se han orientado a propiciar una mayor liberalización de la publicidad de bebidas alcohólicas de menor graduación. La Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, en su artículo 5, apartado 5, prohíbe la publicidad de bebidas con graduación alcohólica superior a 20 grados en aquellos lugares donde esté prohibida su venta o consumo. Se prohíbe la publicidad de bebidas con graduación alcohólica superior a 20 grados por medio de la televisión.

La forma, contenido y condiciones de la publicidad de bebidas alcohólicas, continúa señalando la norma, deberán ser limitados reglamentariamente para proteger a la salud y seguridad de las personas, teniendo en cuenta los sujetos destinatarios, la no inducción directa o indirecta a su consumo indiscriminado y en atención a los ámbitos educativos, sanitarios y deportivos. Autoriza al gobierno también para que, a través de un reglamento, pueda extender las prohibiciones señaladas para bebidas con más de 20 grados a bebidas con graduación alcohólica inferior a 20 grados.

Previene esta misma norma que su incumplimiento tendrá la consideración de infracción a los efectos establecidos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y en la Ley General de Sanidad.

Hay que recordar que la limitación de publicitar alcohol en aquellos lugares en los que estuviera prohibida su venta y consumo se aplicaba inicialmente a todas las bebidas alcohólicas, independientemente de su graduación, hasta la modificación de este artículo por la Disposición final séptima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Una modificación que vino a rebajar el nivel de protección para la salud de los consumidores existente hasta entonces durante más de dos décadas.

En todo caso, La Ley General de Publicidad precisa de un desarrollo reglamentario que, hasta la fecha y a excepción del ámbito televisivo con la Ley General de la Comunicación Audiovisual, no se ha realizado.

En efecto, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, prohíbe en su artículo 18.3 (letras c, d y e) la comunicación comercial televisiva de bebidas alcohólicas con un nivel superior a 20 grados; y asimismo establece la prohibición de la comunicación comercial televisiva de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a 20 grados cuando se emita fuera de la franja de tiempo entre las 20,30 horas y las 6,00 horas del día siguiente, salvo que esta publicidad forme parte indivisible de la adquisición de derechos y de la producción de la señal a difundir, cuando esté dirigida a menores, fomente el consumo inmoderado o asocie el consumo a la mejora del rendimiento físico, el éxito social o la salud.

Pero más allá de lo establecido en las mencionadas Leyes -Ley General de Publicidad y Ley General de la Comunicación Audiovisual- el marco normativo de la publicidad de bebidas alcohólicas en España se caracteriza por una amplia normativa de las distintas Comunidades Autónomas que contempla la regulación de la venta, consumo y publicidad de alcohol, con notables diferencias entre ellas, tanto en su concepción como en su articulado. De este modo, **la protección de los menores ante la publicidad de bebidas alcohólicas es mayor o menor dependiendo de la legislación de cada Comunidad Autónoma.**

La legislación vigente en Andalucía es una de las más permisivas por lo que se refiere a la publicidad de bebidas alcohólicas en lugares públicos, ya que no contempla la limitación de la publicidad exterior.

La Ley andaluza 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas, prohíbe en su artículo 25 la publicidad de bebidas alcohólicas en centros docentes, centros de menores, los de carácter recreativo y otros análogos destinados preferentemente a menores de 18 años, en centros de enseñanza superior y universitaria, centros sanitarios y dependencias de las Administraciones públicas; áreas de servicio de autovías y autopistas, instalaciones deportivas públicas y privadas; o con ocasión o mediante patrocinio de actividades deportivas, educativas y aquellas dirigidas a menores. Contempla también que la promoción pública de bebidas alcohólicas mediante ferias, exposiciones, muestras y actividades similares, deberá realizarse en espacios diferenciados cuando tenga lugar dentro de otras manifestaciones públicas. El acceso de los menores a estos espacios sólo se permitirá cuando estén acompañados de personas mayores de edad bajo su responsabilidad.

Por su parte, el artículo 26 de esta Ley prohíbe la venta o suministro de bebidas alcohólicas a los menores de 18 años en centros docentes, centros de menores, los de carácter recreativo y otros análogos destinados a menores de dieciocho años. Y en el caso de bebidas alcohólicas superiores a 20 grados en los centros de enseñanza superior y universitarios, centros sanitarios, dependencias de las Administraciones públicas, hospitales y clínicas, así como en las instalaciones deportivas, áreas de servicio y gasolineras o estaciones de servicio ubicadas en las zonas colindantes con las carreteras, autovías, autopistas y en gasolineras ubicadas en los núcleos urbanos; a través de establecimientos en los que no está autorizado el consumo, la de carácter ambulante y la efectuada a distancia. El apartado c) del señalado precepto legal especifica que se prohíbe la comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a veinte grados cuando esté dirigida a menores, fomenta el consumo inmoderado o asocie el consumo a la mejora del rendimiento físico, el éxito social o la salud.

En este contexto, la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas en los espacios públicos de los municipios andaluces se circunscriben a la celebración de actividades de ocio y a los menores de 18 años. Como tal, por tanto, **Andalucía no dispone de una limitación expresa de la publicidad exterior en la vía y espacios públicos de bebidas alcohólicas,**

a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas como Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid, País Vasco o Valencia.

En nuestra condición de garante de derechos de la infancia y adolescencia, hemos tenido ocasión de pronunciarnos en diversas ocasiones sobre este tipo de publicidad que de forma directa o indirecta puede incidir en el consumo de alcohol de las personas menores de edad.

Citamos como ejemplo la investigación promovida tras conocer que en la ciudad de Granada se publicita una bebida alcohólica de alta graduación mediante cartelería ubicada en las marquesinas de los paradas de los autobuses urbanos.

El Ayuntamiento alega que el servicio público de construcción, instalación, conservación y explotación de soportes de información, marquesinas y mobiliario urbano de interés general se gestiona en régimen de concesión administrativa, argumentando en su descargo que la campaña publicitaria en cuestión cumple con lo previsto en la Ley 34/1988 General de Publicidad y en la Ley 4/1997, de prevención y asistencia a las drogodependencias en Andalucía, así como en la Ordenanza Municipal de medidas para fomentar y garantizar la convivencia en el espacio público de Granada.

Además argumenta la Corporación que en Andalucía se prohíbe explícitamente la publicidad de bebidas alcohólicas en los lugares enumerados en el artículo 25 de la Ley 4/1997 y, en aplicación de lo dispuesto en la Ley General de Publicidad, en los lugares donde está prohibida su venta y consumo especificados en el artículo 26 de la Ley 4/1997, siendo así que la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas en los espacios públicos de los municipios andaluces se circunscribe a la celebración de actividades de ocio y a los menores de 18 años.

Coincidimos con el Ayuntamiento de Granada, como ya hemos señalado, en la argumentación que realiza en torno a la carencia en nuestra Comunidad Autónoma de una regulación específica de la publicidad de bebidas alcohólicas, sin que por tanto exista un precepto normativo que contenga una prohibición expresa y clara de incluir mensajes publicitarios

en la vía pública incitando al consumo de bebidas alcohólicas de alta graduación, fuere cual fuere el soporte que se utilizara.

Para que se establezcan limitaciones a derechos o libertades constitucionales -derecho a la libertad de empresa, a la libre iniciativa económica, y a la libertad de creación artística y técnica en este caso- lo mínimo exigible a la correspondiente normativa sería que ésta fuese clara en cuanto a la prohibición, no dejando lugar a interpretaciones o lugares oscuros, máxime si de su incumplimiento se pudieran derivar responsabilidades, especialmente en materia sancionadora.

Aún así, y partiendo del hecho de que la publicidad en espacios públicos de bebidas alcohólicas de alta graduación no estuviese expresamente prohibida en Andalucía, esta Defensoría no puede estar de acuerdo en que una Administración pública contribuya a que en espacios o instalaciones públicas de la que es titular se realice este tipo de actividad publicitaria que puede perjudicar a las personas menores de edad.

Y no lo compartimos en tanto que no consideramos encuadrable en valores y principios de buena administración que en unos lugares de tanta concurrencia de personas como son las paradas de autobús, el propio Ayuntamiento, concernido siquiera fuera de forma indirecta por los mandatos constitucionales de fomento de la educación sanitaria y adecuada utilización del ocio por parte de la ciudadanía (artículo 43.3 de la Constitución) así como de protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios (artículo 51 de la Constitución) e implicado en políticas de fomento de ocio responsable por la juventud, desincentivando el consumo de bebidas alcohólicas, no haga nada por evitar la difusión de tales mensajes publicitarios. Es más, siendo titular de la instalación se beneficia económicamente de ello al percibir el correspondiente canon por la explotación, consintiendo la actividad publicitaria, si no ilícita, sí al menos inconveniente o lesiva para una educación en valores de las personas menores de edad.

Podría considerarse que se trata de una cuestión banal, un mero gesto con escasa incidencia en el comportamiento de menores y jóvenes, pero pensamos que gesto a gesto se contribuye a la concienciación social de lo

pernicioso que resulta el consumo de bebidas alcohólicas, especialmente de alta graduación, resultando por tanto significativo que se evite la aparición sin cortapisas de mensajes publicitarios que hacen asumir el consumo de bebidas alcohólicas como una rutina más del comportamiento de las personas, socializando su consumo.

Son muchos los Ayuntamientos andaluces especialmente comprometido en la tarea de evitar que la juventud equipare los momentos de ocio y diversión con el consumo de bebidas alcohólicas. Precisamente por ello nos **parece contradictorio que al mismo tiempo que se desincentiva y limita el consumo de alcohol en lugares públicos, por otro lado se esté contribuyendo al consumo de bebidas alcohólicas de alta graduación, las más perjudiciales, mediante la aparición de mensajes publicitarios en las marquesinas de las paradas de los autobuses urbanos.**

En este contexto hemos recomendado al Ayuntamiento de Granada que hasta que se apruebe una normativa de ámbito nacional o autonómico que detalle el alcance de la prohibición de la publicidad de bebidas alcohólicas, especialmente las de alta graduación, en lugares de acceso público, se dicten instrucciones a la entidad contratista para que evite la publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación y, además, que cuando se renueve el aludido contrato para la gestión de dicho servicio público, o una nueva licitación pública, se introduzca en sus cláusulas la prohibición de mensajes publicitarios de bebidas alcohólicas de alta graduación.

6.7. Prohibición y prevención: una binomio necesario

En España se han realizado varios intentos por aprobar una norma que limite el consumo de alcohol. La primera de ellas fue en el año 2002, fecha en la que el Gobierno de aquel momento presentó el *“Anteproyecto de Ley de prevención del abuso del alcohol”* que aunque se conocía popularmente como *“ley del botellón”*, su ámbito de aplicación era toda la población, tanto las personas mayores como menores de edad, y abarcaba una serie de medidas de control del consumo. Este proyecto chocó con los intereses de la industria quien se opuso frontalmente su aprobación. Esta oposición

estuvo apoyada también por el Consejo Económico y Social que consideró que el anteproyecto contenía normas excesivamente sancionadoras y perjudiciales para el sector de la producción. Con estos antecedentes y conflictos es obvio que el proyecto nunca vió la luz.

Años más tarde, en 2006, motivado por la alarma social que estaba ocasionando el fenómeno social del botellón, y por la reciente aprobación de una Estrategia Europea sobre Alcohol²⁰ se elaboró un nuevo proyecto titulado *“Anteproyecto de la Ley de medidas sanitarias para la salud y la prevención del consumo de bebidas alcohólicas por menores”*, el cual, a diferencia de su predecesor, solo tenía como destinatarios las personas que no hubiesen alcanzado la mayoría de edad. El objetivo de este Anteproyecto era limitar la venta, dispensación y consumo de bebidas alcohólicas con un contenido superior a 1,2% por los menores de 18 años, así como la publicidad, promoción y patrocinio a este sector de la población.

De nuevo el Anteproyecto motivó un intenso debate social entre sus defensores y detractores que no permitió que siguiera adelante. Los primeros incidían en que se trataba de una norma necesaria teniendo en cuenta los efectos perjudiciales que el alcohol causa en los adolescentes, y consideraban que las limitaciones debían hacerse extensiva también a la publicidad de estas bebidas. Por el contrario, otras voces proclamaban su rechazo, abogando por otro tipo de medidas distintas a las prohibitivas que protejan a los menores del alcohol como pueden ser las acciones basadas en la prevención o en la educación.

En el momento de elaborar este Informe conocemos de la existencia de un nuevo anteproyecto que al parecer se está negociando en una Comisión Mixta Congreso-Senado para el problema de las drogas, y que recoge aquellas actuaciones que el Gobierno pretende poner en marcha para reducir el consumo de alcohol en menores.

²⁰ Estrategia Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol. Bruselas 24.10.2006 COM (2006) 625 final.

No compete a esta Institución entrar a valorar las distintas posiciones y argumentos puestos de manifiesto a lo largo de estos años por los sectores con implicación e intereses en la aprobación de una norma que limite el acceso de alcohol a los menores. Pero ello no empece para que en nuestra condición de garante de los derechos de la infancia y adolescencia proclamemos que **la protección de la salud de este sector especialmente vulnerable de la sociedad debe primar por encima de cualquier otros intereses económicos y políticos**. Y es por ello que nos vemos en la obligación, como Institución del Defensor del Menor de Andalucía, **de demandar la existencia de una norma que limite la publicidad de bebidas alcohólicas a los menores de edad**.

No olvidemos, por otra parte, que la actual coyuntura europea es también proclive a una legislación sobre el alcohol que priorice la protección de los menores de edad. Así se infiere de la *“Estrategia sobre alcohol Europea”* concebida para ayudar a los gobiernos nacionales y a otras partes interesadas a coordinar sus medidas para reducir los daños derivados del consumo de alcohol en la Unión Europea.

La Comisión Europea reconoce que los daños relacionados con el alcohol constituyen una cuestión de salud pública sumamente preocupante en la Unión Europea, donde son responsables de más del 7 por 100 de los problemas de salud y de las muertes prematuras. Incluso un consumo moderado de alcohol aumenta el riesgo a largo plazo de sufrir cardiopatías, enfermedades hepáticas y cáncer, y el consumo frecuente de cantidades elevadas puede provocar dependencia.

Añade la Comisión que los jóvenes están especialmente expuestos a los efectos a corto plazo de la intoxicación etílica, entre los que se incluyen los accidentes y la violencia. No en vano las muertes relacionadas con el alcohol representan en torno al 25 por 100 de todas las muertes de varones jóvenes de edades comprendidas entre 15 y 29 años.

Por su parte, el reciente dictamen del Comité Europeo de las Regiones de febrero de 2017²¹ constata que el uso nocivo del alcohol conlleva grandes costes para la sociedad, y subraya que la salud y bienestar de los ciudadanos deben pasar por delante de los intereses económicos. En cuanto a los menores de edad, señala que las medidas para combatir la exposición de los niños y jóvenes a la comercialización y publicidad de bebidas alcohólicas deberían ser de carácter restrictivo-coercitivo, o sea, prohibir tanto la comercialización del alcohol a menores como su publicidad.

Refiriéndonos al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya hemos puesto de relieve en este capítulo que la Ley andaluza 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas, es una de las más permisivas en todo el territorio nacional por lo que se refiere a la publicidad de bebidas alcohólicas en lugares públicos.

Al respecto hemos de insistir en que, a nuestro juicio, **cualquier actividad que incite o promueva el consumo de alcohol por niños y jóvenes choca frontalmente con el derecho reconocido a niños y niñas a no recibir mensajes que estimulen o inciten el consumo de bebidas alcohólicas.** No somos ajenos a que estas limitaciones podrían entrar en colisión con otros derechos o libertades constitucionales como son el derecho a la libertad de empresa, a la libre iniciativa económica, y a la libertad de creación artística y técnica. Pero, insistimos, los intereses de los niños y adolescentes, y sobre todo la protección de su derecho a la salud, deben primar por encima de aquellos.

Es en este contexto en el que creemos conveniente **proponer al Parlamento de Andalucía que estudie la viabilidad de modificar la actual normativa en materia de prevención y asistencia en materia de drogas,** a fin de acomodarla a las estrategias y principios proclamados por las Instituciones europeas, así como en consonancia con las legislaciones de otras Comunidades Autónomas que restringen la publicidad y el acceso de los menores al alcohol. Esta modificación legislativa deberá recoger

²¹ Dictamen Comité Europeo de las Regiones 121º. Pleno, 8-9 febrero de 2017: La necesidad y la vía hacia una estrategia de la UE sobre cuestiones relacionadas con el alcohol.

expresamente las obligaciones y limitaciones en materia de publicidad y otras formas de promoción comercial de bebidas alcohólicas en espacios públicos, que pueden llegar a perjudicar a los menores de edad, y que pueden ser lesiva para una educación en valores de las personas menores de edad.

Debemos contribuir a evitar que la aparición sin cortapisas de mensajes publicitarios sea asumido por los adolescentes y jóvenes como una rutina más del comportamiento de las personas, socializando su consumo.

Por otro lado, **se requiere un mayor control de las normas vigentes que prohíben el consumo de alcohol de menores en las vías públicas.** Las Administraciones públicas, y en especial los Ayuntamientos, deben cumplir con sus cometidos de control del consumo de alcohol de los menores en los espacios públicos y de venta de dichas sustancias a este colectivo. Los Ayuntamientos andaluces, en cumplimiento de las competencias legalmente atribuidas por la Ley 7/2006, deben aplicar con rigor las potestades de control y sanción sobre los establecimientos que proporcionan alcohol a los menores.

Es por ello que demandamos un especial celo de los Ayuntamientos en las labores encomendadas de vigilancia y control, evitando dejar impunes conductas contrarias a la Ley 7/2006 para así no crear una sensación general de impunidad y permisión de las mismas.

Pero no nos engañemos. La vía de la prohibición o represión no es únicamente la solución al consumo de alcohol por los adolescentes y jóvenes. Las normas limitadoras del consumo de alcohol para este sector de la población especialmente vulnerable son necesarias, que duda cabe. Del mismo modo que es imprescindible limitar la publicidad de determinadas bebidas para prevenir su consumo. Pero no es suficiente. Ninguna norma o ley puede por sí sola modificar conductas sociales o actitudes.

Por tanto, **junto a la prohibición y limitación del consumo por menores y jóvenes es necesario promover y adoptar medidas preventivas y educativas capaces de modificar conductas.**

Se precisan de **intervenciones administrativas** de prevención que permitan sensibilizar a la población acerca de las consecuencias y efectos negativos del consumo de alcohol, especialmente por lo que respecta a personas todavía en proceso de formación como son los adolescentes.

La prevención ha de venir de la mano también de la institución educativa y familiar. Respecto de la primera, la escuela representa un escenario idóneo para influir en el comportamiento por lo que se refiere al consumo de alcohol y otras drogas. La función principal de las escuelas es enseñar a conseguir aptitudes, impartir conocimientos y establecer una base de valores sólidos en relación con la salud y el consumo de drogas.

Somos conocedores de que algunos Ayuntamientos andaluces tienen establecidos programas que desarrollan en colaboración con los centros escolares que incluyen campañas de prevención tales como cursos sobre seguridad vial generalmente impartidos por la policía local, programas de información y asesoramiento dirigidos a padres y madres o talleres de prevención del consumo de tabaco, alcohol y drogas. Estas acciones gozan de una alta valoración por los organizadores así como por las familias y los profesionales de la educación. Estas mismas Corporaciones locales han podido constatar que las medidas de prevención, concienciación y educación implementadas en las escuelas están posibilitando una disminución en el número de jóvenes que se incorporan a la práctica de estas actividades de ocio.

Por otro lado, la educación familiar tiene una gran influencia en el asunto que abordamos, por lo que una educación basada en la confianza, el esfuerzo y la comunicación familiar es muy efectiva en la lucha contra esta lacra social. Las familias, como responsables directas de la educación de sus hijos, han de transmitir a las nuevas generaciones una cultura de no tolerancia en el consumo de alcohol a edades tempranas.

No podemos concluir este apartado sin referirnos a otras medidas que contribuyen, entendemos que con acierto, a prevenir la ingesta de alcohol por los menores. Nos referimos a las **medidas alternativas de ocio** que deben proporcionar las Administraciones públicas, especialmente las Corporaciones locales.

Hemos señalado como el consumo de alcohol se presenta fundamentalmente como un instrumento de diversión y ocio, y una manera de relacionarse entre iguales.

En nuestra Institución estamos convencidos de la necesidad que tenemos de solventar con acierto la búsqueda de espacios idóneos para el ocio de las personas menores y jóvenes. A nuestro modo de ver, tales controversias habrían de estar resueltas en origen, previendo con antelación la reserva de zonas dedicadas al ocio, y garantizando la existencia de espacios en que los menores pudieran desenvolverse sin cortapisas, ejerciendo su derecho al juego y al ocio.

A pesar de estos déficits, los adolescentes y jóvenes de hoy se han socializado dentro de los parámetros del bienestar, donde el ocio se concibe como un derecho y una necesidad. La denominada cultura del ocio se ha establecido en la sociedad con gran fuerza, llegando a ser una prioridad para los sectores sociales que pueden disfrutar de ella.

Es evidente que para la implantación de los programas alternativos es necesario un análisis previo de la realidad de cada municipio, de sus peculiaridades así como de su población menor de edad. En todo caso, los menores deben ser los verdaderos protagonistas de estas actividades, y no sólo por lo que se refiere a su disfrute, sino también como agentes que participan en sus diseños y planificación.

Por otra parte, esta Institución conoce que las diversas ofertas de ocio alternativas llevadas a efecto por algunos Ayuntamientos andaluces se centran principalmente en horario nocturno y madrugada, resultando que, en nuestro criterio, deberían ampliarse al horario de tarde para evitar los desajustes en el sueño que se producen en los adolescentes que utilizan estos servicios durante el fin de semana, pero también para no fomentar

el hábito de centrar los tiempos de ocio y diversión exclusivamente en el horario de madrugada.

En otro orden de cosas, nos debemos referir a la necesidad de evaluar las políticas públicas que se lleven a cabo sobre el ocio alternativo, para determinar si las mismas son correctas o si, por el contrario, requieren de revisiones para ser verdaderamente eficaces. Caso contrario se invertirán recursos públicos en acciones y actuaciones de las que se desconoce si funcionan y consiguen los objetivos para las que se crearon.

A modo de conclusión, desde nuestra Institución proponemos un mayor esfuerzo de todos para atajar un comportamiento de los adolescentes y jóvenes que se encuentra limitado pero socialmente plenamente aceptado, frente al cual la sociedad encuentra importantes trabas para atajarlo.

Las medidas de protección dirigidas a limitar el acceso al alcohol por las personas menores debe quedar enmarcada en una política coordinada y multisectorial en las que las actividades de prevención y promoción de la salud se conjuguen con las medidas prohibitivas.

Los menores han de aprender a relacionarse sin necesidad de tener que consumir necesariamente alcohol, mentalizándose que se trata de una droga peligrosa. En coherencia con ello, el consumo de alcohol no puede gozar de ninguna estimulación, de modo que la publicidad no le debe dar un valor que no tiene, que se promocióne como si fuera imprescindible para nuestras vidas. El aprendizaje del control y la moderación es incompatible con la promoción.

6.8. ¿Qué opinan los menores sobre el consumo de alcohol?

Las personas menores de edad son sujetos de pleno derecho y deben ser escuchados en todos los asuntos que les afecten. Nuestra Institución, desde hace años, trabaja conjuntamente con un grupo de chicos y chicas que integran el Consejo de participación denominado “e-foro de menores” y que asesoran a la Defensoría sobre determinadas cuestiones,

permitiéndole con ello escuchar de primera mano los problemas, inquietudes y criterios de los más jóvenes de la sociedad.

Así las cosas, para la elaboración de este capítulo hemos trabajado con los miembros del mencionado Consejo invitándoles a reflexionar y a que nos aporten sus consideraciones sobre el consumo de drogas por los menores y jóvenes, en especial por lo que respecta al consumo de alcohol.

Para ello hemos aportado a los miembros del Consejo una serie de documentos y estudios sobre la ingesta de alcohol por los adolescentes y jóvenes sobre los que han debido trabajar y analizar, siempre con un espíritu crítico. Posteriormente y sobre la base de determinadas cuestiones, hemos reflexionado y puesto en común las conclusiones y aportaciones de cada uno de estos chicos y chicas. Todos los encuentros se han realizado on line, utilizando la aplicación *Drive*, y también a través de videoconferencias.

En este contexto se ha abordado, entre otras cuestiones, la banalización del consumo de drogas por los menores y jóvenes. En el criterio de los miembros del Consejo, los chicos y chicas de hoy, por regla general, tienden a normalizar el consumo de alcohol, restando importancia a los riesgos que llevan asociados. Cuanto menor sea el riesgo percibido en el consumo, mayor será la probabilidad de llevar a cabo el mismo. Estiman que, en España, alcohol y tabaco son las drogas más consumidas en la adolescencia, seguidas del cannabi, y casualmente son las tres sustancias que menor alarma social generan.

Respecto a los efectos del consumo de alcohol, todos los menores reconocen sus efectos perversos en el organismo, si bien existe una creencia generalizada de que beber alcohol sólo los fines de semana no produce daños o al menos no tan graves como consumir a diario. A criterio de los componentes del Consejo, el daño que provoca el alcohol depende del llamado patrón de consumo, es decir, de la cantidad (a mayor cantidad, mayor daño) y de la intensidad (la misma cantidad concentrada en menos tiempo es más dañina). También existe el riesgo de convertirlo en un hábito, hasta el punto de no divertirse sin beber. Y es que -opinan- el alcohol para muchos adolescentes es sinónimo de diversión y ocio.

Por otro lado, también se ha debatido sobre las acciones o medidas que deberían llevarse a cabo para evitar que los menores y adolescentes consuman alcohol. A continuación traemos a colación algunas de las propuestas formuladas por los chicos y chicas del Consejo tras haber trabajado intensamente sobre esta problemática:

“Yo creo que una cosa importante sería que desde todos sitios donde se mueven jóvenes, (colegios, institutos, zonas de ocio o deportivas...) , se le empezase a dar más importancia al problema que es tomar alcohol y no se viese con tanta naturalidad. Creo que el anuncio que sale últimamente en los medios de comunicación es una buena medida (La FAD tiene una mala noticia y otra peor, más de 480.000 menores se han emborrachado en el último mes, y la peor pensamos que esto no va con nosotros)”.

“Yo creo que la solución es ofrecer más alternativas de ocio. Alternativas que todos los menores consideren más buenas que estar bebiendo. El fomento de discotecas y bares light para menores, en los que no se vende alcohol está bien, pero por ejemplo ofrecer excursiones o espacios gestionados por los ayuntamientos en los que se ofrecen alternativas de ocio y en los que puedas pasar un buen rato con tus amigos es una buena opción. Además informar de los efectos negativos del alcohol a los jóvenes es algo que creo que sería muy efectivo, porque a ningún hombre le va a gustar tener impotencia sexual, así que decir eso en anuncios e institutos puede hacer que las personas dejen de consumir alcohol por miedo a que les pase eso. Igualmente, hay que decir los motivos a corto plazo que también son muy malos”.

“Concienciar desde muy jóvenes a los menores que el tomar alcohol para pasárselo bien no se vea como costumbre. Realizar campañas preventivas del consumo desde los colegios. También debe haber más control en las zonas donde se suele hacer botellón y en los comercios donde se suele vender alcohol a menores (comercios chinos, etc)”.