



**Arartekoaren 2017R-316-16 Ebazpena, 2017ko urtarrilaren 11koa. Horren bidez, Ordiziako Udalari udalerrian neska-mutil adingabeen alkohol hornikuntza kontrolatzera bideratutako jardunak areagotzeko aholkatu zaio, kolektibo horren alkohol kontsumoei ekiteko estrategia integralaren barruan.**

### Aurrekariak

Arartekoak maiz jasotzen ditu herritar kezkatuen deiak, ikusten dutelako neska-mutil adingabeek alcoholdun edariak eskuratzeko arazo gutxi dituztela, bai ostalaritza establezimenduetan baita dendetan ere. Duela gutxiagoko kasuetan adierazi zen, zehazki, sagardotegietan ematen den alkohol kontsumoa, ikasleen jaien testuinguruaren barruan. Horrek, erakunde honek egoera hau ematen zen udalerrietara zuzentzea ekarri zuen. Hala ere, arazoa ezin da eremu hain partikular batera mugatu, eta orokorragoa den ikuspegi batetik aztertu behar da, hau da, udalerriek adingabeei saltzen zaien alkoholaren gainean egiten duten kontroletik.

Adin nagusikoen drogen (legalak zein legez kanpokoak) erabilera eta neurrigabekeriaren gai honen gainean esku-hartu du Arartekoak duela urte asko, intentsitate handiago edo txikiagorekin, eta arazo honen garapenaren gaineko etengabeko zaintza egiten du. 2010ean Eusko Legebiltzarrean [EAEko erakundeek jarduna nerabeen droga kontsumoaren arloan](#) izeneko ezohiko txostena aurkeztu zen. Gainera, erakunde honek gertutik jarraitzen ditu argitaratzen diren diagnosi-ikerketak<sup>1</sup> zein araudi markoen edukiaren garapena<sup>2</sup> eta gai horretako esku-hartze planak ere, udalek, mankomunitateek eta partzuergoek artikulatutako esku-hartze on eta interesgarrietako asko barne. Edozein kasutan, Arartekoak orain arte prebentzioaren eremuan egindako jardunei eman die arreta gehiena, eskaintzaren murrizketari bideratutako beste neurri batzuei baino, eta zehatzago edari alcoholdunen, tabakoaren eta beste substantzia batzuen hornikuntza eta salmentaren kontrolari. Beraz, eremu hori da oraingoan Arartekok azpimarratu nahi duena.

Xede honekin zuzendu zen erakunde hau udalerrri batzuegana, honetan interesa zuela: 1) adikzioen eremuko udal jardueraren markoa (organoak, errekurtsio eta zerbitzuak, planak edo programak, etab.), 2) adingabeen alcoholdun edarien kontsumoaren gaineko behin-behineko diagnosiak udalerrian, 3) udalak adingabeei alkoholaren hornitze eta salmenta kontrolatzeko dituen neurriak eta egindako esku-hartzeak.

Ordiziako Udalaren kasuan, informazio eskari honen aurretik, edozein kasutan, drogen neurrigabekeriaren prebentziorako eta haurren, nerabeen eta gazteen osasuna sustatzeko aurkeztutako konpromisoa eta egindako lan ibilbide luzearen aitortpena dago.

<sup>1</sup> Adibidez, Drogak eta Eskola VIII, Euskadi eta drogak 2012, etab.

<sup>2</sup> 2016 urteko lehenengo zatian Eusko Legebiltzarrak apirilaren 7ko 1/2016 Legea onartu zuen, Adikzioen eta Droga Mendekotasunen gaineko Arreta Integralari buruzkoa, 1998ko araudia ordezkatu zuena.





Bere erantzunean, Ordiziako Udalak droga-menpekotasunaren prebentzioaren eremuan esku-hartzeko funtsezko mugarrien berri eman zuen, 1998tik. Urte horretan hasi zen helburu honetarako teknikariak kontratatuz haraneko beste udalerrri batzuekin batera, gaur egunera arte, funtzio horiek udal gizarte zerbitzuen eremutik garatzen direla. Plan zehatzei dagokionez, gaur egun indarrean dagoen tokiko plan bat ez duten arren, hasieratik gaur egunera arte Eusko Jaurlaritzak sustatuko eta onartutako planetan parte hartzen ari dira.

Ez du diagnostiko ofizialik, baina hasierako informazio garrantzitsua du. Hortik, udalerriko neska-mutilen kontsumo ohiturak, lekuak eta espazioak sakonago ezagutu ditzake. Era berean, ez du ordenantza zehatzik, baina horri buruzko neurri garrantzitsuak artikulatu ditu gazte gehien erakartzen duten jaietan. Honi dagokionez, Udaltzaingoak leku publikoetan edaten duten adingabeekin eta ostalaritza establezimenduekin egindako jardunak adierazi ditu.

Azkenik, droga-menpekotasunaren prebentzioan eta osasuna sustatzeko, inplikaturako beste eragileekin batera, sakon lan egiteko egindako apustua helarazi dio erakunde honi. Adierazle gisa, horretarako tokiko plan bat prestatzeko lanak eta osasunari dagozkion gaietan udalerrian aktibo dauden erakunde eta entitateekin lan-talde bat osatzeko dagoeneko abiarazitako prozesua azaldu ditu.

## Gogoetak

### **1. Neska-mutil adingabeen alkohol kontsumoaren errealitate soziologikoa.**

Euskadin neska-mutil adingabeek kontsumitzen duten alkoholaren datu nagusiak "Drogak eta Eskola" ikerketa sortan jasota daude, 2012an zortzigarren edizioa -eta berriena- argitaratu zela. Ibilbide luze horrek (1981etik) autoreei alde batetik garapena eta joerak aztertzeko eta bestetik, arrazoiak, esanahi sinbolikoak eta kontsumo honen irakurketa sozialak sakonki ezagutzeko aukera eman die. Horrela, *"araudiak debekatzen duen baina sozialki guztiz onartuta dagoen jarrera baten azpian dauden arrazoiak ulertu ahal izateko azalpen-teoria guztiak aurkeztu dituzte, bere gogortasuna eta gizarteak kontrolatzeko edo arrazoizko mugetan mantentzeko duen zailtasuna dela eta oraindik harritzen gaituena"*.

Dokumentu hau oinarritu duten gaiaren ondorio garrantzitsuenetako batzuk hauek dira:

- Kontsumo datuak: alkohola gaur egun nerabeen artean gehien erabiltzen den eta gehien zabaldua dagoen substantzia da. Ikasleen hiru laurdenak alkohola probatu du eta hamarretik bederatzik maiztasun eta intentsitate maila ezberdineko alkohol-edale izanez heltzen da adin nagusitasunera.
- Kontsumoaren garapena: irudikari kolektiboak nerabeek gero eta gehiago edaten dutela uste duen arren, alkohol kontsumoa jaitsi egin da. Alkohola kontsumitzen hasten ziren ikasleen ehunekoa etengabe igo zen urte batzuen



ostean, gaur egun 1996an baino neska-mutil gutxiagok edaten dute eta gainera, maiztasun gutxiagoarekin egiten dute.

- Kontsumoaren tipologia: datuek adierazten dute herritar abstemioen ehuneko handiagoa (% 43) eta neurrizko kontsumoa zertxobait murriztu dela (% 14), sozial bezala interpretatu daitekeen kontsumoa, asteburuko irteerekin lotutakoa, mozkorraldia edo mugak gaintzea baino berdinekin erlazionatzea bilatzen duena. Asteburuko neurrigabeko kontsumoa duten ikasleen proportzioa mantentzen da (% 21), eta maiztasun handiko neurrigabeko kontsumoa zerbait murriztu da (% 7), arazo gehien ematen duena.
- Adinaren arabeko kontsumoak: alkohola kontsumitzen hasteko batz besteko adina hauxe da: garagardoa 13,2, ardoa 13,39 eta likorea 13,6. Adierazi beharra dago, hala ere, kontsumo esperimentalaren ehuneko altu batean gaudela oraindik. 14 eta 15 urteen artean hasten dira nerabe gehienek alkohola kontsumitzen, eta lehenengo mozkorraldia 14 urteak bete berri erregistratzen da. 14 eta 18 urteen artean alkoholaren kontsumo arazoen erabileran oinarrizko igoerak ematen direla ematen du, nerabe hauen artean intoxikazio etilikoagatik osasun arretaren igoerak adieraziko lukeen bezala. 19 urtetatik aurrera (ikerketaren laginaren mugak kontuan hartuz eta adin nagusikoak izanda legalki edan dezaketen arren), abstemioen proportzioaren semi-egonkortzeaz eta 1996tik arrisku-kontsumoan igoera nabariaz hitz egin genezake.
- Non lortzen duten: gehienek taberna eta *pubetan* lortzen du (% 45ek leku hauetan lortzen duela dio), eta ondoren supermerkatu eta hipermerkatuetan, hau da, alkoholdun edariak saltzeko legezko baimena duten establezimenduak (baina ez adingabeei saltzeko). % 25,6ak, edozein kasutan, ez du zuzenean erosten, adin nagusikoak diren lagunek erosten diete.
- Kontsumo lekuak: gehienek (% 53,1) alkohola kale eta parkeetan kontsumitzen duela dio, hau da, ikuspegi orokor batetik ikus daitezkeen espazio publikoak. Bigarren lekuan ostalaritza, tabernak, pub eta diskotekak daude (% 47) eta hirugarrenean lonjak (% 27,7). Autoreen hitzetan *"nerabeek ahal duten tokian edaten dute, uzten dieten tokian eta euren arteko harreman ibilgailu bezala. Ez da berria, azken 25 urteetan eman baita"*.
- Kalean edatea edo botiloia: *"Botiloia"* bezala ezagututako fenomenoak ez da aldatu ikertu den hamar urtetan. Nerabeen % 42ak ez du botiloi edo *"litroak"* egin. Botiloia egiten dutenen artean, gehienek erregularitasunez egiten dute hilabetez zehar eta % 11,5ek astero egiten du. Ikertzaileen arabera, *"botiloia ez da masifikatutako, jarraikortasuna duen eta iraunkorra den jarrera, nerabeen asteburuaren amaiera gabeko mozkorraldia helburu duena, gizartearen diskurtsoan adierazi den bezala, baizik eta nerabeek euren gizarte prozesuetan naturaltasunez barneratu duten alkohol kontsumorako jarraibide bat, berezko autonomia eta erabakitzeko gaitasunaren adierazpen gisa"*.



Baina aditu guztiek adierazi duten bezala, ezin da ematen den markoaren testuingurutik, jasotzen duen gizartetik eta eusten duten baloreetatik kanpoko alkoholaren kontsumoaren irakurketa egin. Zaila da alkohol kontsumoaren murrizketa edo mantentze terminoetan prebentzio emaitzak lortzea gizarte osoa denean kontsumo hori babestu, justifikatu, baimendu eta sustatu ere egiten duena. Euren analisisen arabera, *“alkohol kontsumoa duela urte batzuk bihurtu zen haur etapari amaiera eman eta gazte etapari hasiera ematen dion nerabeen erritua eta, ziurrenik, sustraitze, taldeko kide izate eta igarotze sinbolo erritu berriak sortzen ez direnera arte, ezin izango dugu nerabeen arteko alkoholaren kontsumoa kontrolatu, murrizketa edo igoera txikiez gain. (...) gizartearen zati handi batek haurtzaroan zehar barneratzen du edariak jaiekin eta ospakizunekin lotura duela. Ondoren, nerabeak egoera paradoxiko bati aurre egin behar dio: alkohola berri onen eta ospakizunen elementu gidaria dela badaki, baina debekatuta dago adin egokia duten arte, beraz, nagusien ospakizunen elementu zentrala da. Orduan, libertate txikiak eta lagunekin egindako irteerak lortzen doazen heinean, nerabeek ikusten dute berdinen munduan alkohola elementu gidaria dela, jaiarekin eta ondo pasatzearekin lotutakoa, nagusi egitearekin lotutakoa, autonomia agertzekoa eta bere arrisku eta mugekin esperimentatzekoa ere”.*

Laburbilduz, errealitate kezagarria eta benetakoa, baina errealitate konplexua.

## 2. Araudi markoa eta politika publikoak Euskadin adingabeen alkohol kontsumoarekin lotuta.

*Adikzioen eta Droga Mendekotasunen gaineko Arreta Integralari buruzko [apirilaren 7ko 1/2016 Legeak](#), ordura arte indarrean zegoen Droga Mendekotasunaren arloan Prebentzio, Asistentzia eta gizarteratzeari buruzko [ekainaren 25eko 18/1998 Legearekiko](#) koherentziarekin, adikzioen arazoa diziplina anitzeko ikuspegi oso batetik jorratzen du, non prebentzioak garrantzi handia hartzen duen (osasun publikoaren ikuspuntutik) eta, horretarako oinarritzko estrategia gisa, osasunerako hezkuntza. Drogaren aurkako borrokaren 2013-2020 [Europar Batasuneko estratejiaren](#) arloan, dena den, **eskaera murrizteari lotutako jarduera-eremu handi honi dagokionean aurreikusitakoa eskaintzaren kontrolera zuzendutako beste neurri sorta batekin osatuko da.** Bertan aitortu den bezala, bi eremuetan garatutako neurriek izaera ezberdina dute, eskaera mugatzeari lotutakoek pertsonen edo taldeen gaineko jarduna azpimarratzen dute eta eskaintzarenak sustantzia edo jarreraren gainean jarduten dute (sustantzia gabeko adikzioen kasuan), baina edozelan ere osagarriak dira, aldarrikatzen den ikuspegi integraletik behintzat.*

Neurri hauek guztiak, bai eskaeraren murrizketa arlokoak baita eskaintzaren kontrolerako pentsatutakoak ere, planifikazio epe zehatz baterako aurreikusiak, ordenatuak, koordinatuak eta beharrezko errekurtsio ekonomikoez hornituak, adikzio planak osatuko dituzte. Euskadiko Adikzio Planarekin bat eta apirilaren 7ko 1/2016 Legearen inspirazio izan ziren helburu, printzipio eta irizpideen





arabera, honek adikzioen tokiko planen sorrera eta garapena aurreikusten du, udalerrian egin beharreko programa eta jardueren multzo ordenatu bezala.

**Eskaintzaren murrizketari zehazki** dagokionean, legearen bigarren tituluaren lehenengo kapitulua alkoholdun edarien alorreko mugei dagokien erregulazioari buruzkoa da. Droga legal bat denez, haren inguruan sortutako jarduera erregulatzen da, hau da, publizitatea, salmenta, hornikuntza eta kontsumoa, legez kanpokoak zigor edo administrazio araudiaren menpe baitaude (bestalde, autonomiaren eskumen eremutik kanpo daude). Legeak bere egiten ditu komunitate zientifikoaren gomendioak, eta adingabeek eta gazteek alkohola lortzea murrizteko beharra adierazten du. Horrela, publizitatea eta promozioa erregulatzen duten artikuluetan (26tik 30era bitarteko artikulua) zein hornikuntza eta salmenta (31. eta 32. artikulua) edo kontsumoa erregulatzen dutenetan (33. artikulua), **18 urtetik beherakoentzako debekua irmoa da.**

VII. tituluak arau-hauste eta zigoren erregimena zehazten du, ikuskaritza eta zigor eskumenak dituzten organoez gain. Esku artean dugun kasuan, adingabeei alkoholdun edariak saltzekoa, **toki erakundeei dei argia egiten zaie, ikuskaritzak egiteko** (agintaritza agente izendapena duten pertsonak egina, gainera), **zein dagozkion zigorrak jartzeko ere.**

Ordiziako Udalak bere erantzunean dio momentu hauetan jarduteko tokiko plan bat ez izan arren, Eusko Jaurlaritzak 1989tik gaur egunera arte garatu dituen programa eta planetan parte hartu duela. **Euskal Autonomia Erkidegoko Adizkioen VI. Plana** aztertu ondoren, oraindik indarrean dagoena, bi alorretan helburuak, jarduera lerroak eta neurriak ezarri direla ikus dezakegu (eskariaren murrizketa eta eskaintzaren kontrola) eta bietan adingabeei bereziki zuzendutako jardunak eta toki erakundeen parte-hartzea aurreikusten direla.

- Eskaintzaren kontroleko linea estrategikoa. 1.2. Programa: Droga legalekin egindako jardueren inguruan burututako jardueren erregulazio eta kontrola. Helburuak:

- Merkataritza legaleko sustantziak lortzea eta erabilera okerra murriztea.
- Alkohola, tabakoa eta sendagaien promozioaren, lortzearen eta erabilera okerraren kontrolerako aparatuak hobetzea.

Neurriak:

- 2.- Alkoholdun edarien publizitatearen eta promozio okerraren kontrola
- 4.- Adingabeei hornitzen eta saltzen zaizkien alkoholdun edarien eta tabakoaren kontrola.

Parte hartzen duten erakundeak (IV. eranskina):

- Udaletako udaltzaingoak





- Eskola (II.4. programa), familia (II.5. programa) eta komunitate (II.7. programa) eremuetan Prebentzio Unibertsaleko linea estrategikoa. Helmuga:
  - Adikzio jokaerak ekiditeko jarrera eta ohitura osasuntsuak babestu eta sustatzeko faktoreak indartzea.

Parte hartzen duten erakundeak (IV eranskina):

- Udaletako komunitate prebentzioko talde eta zerbitzuak.
- Eskola (III.8. programa), familia (III.9. programa), jai eta aisialdi (III.10. programa) eta komunitate (III.11. programa) eremuetan prebentzio selektibo eta gomendatuko linea estrategikoa. Helmuga:
  - Pertsonen eta kolektibo ahulen beharrei egokitutako prebentzioa eskubide gisa bermatu.

Parte hartzen duten erakundeak (IV eranskina):

- Udaletako komunitate prebentzioko talde eta zerbitzuak.

Planaren formulazioan adierazitakoaz gain, hala ere, erakunde honek ez du ezagutzen helburuak gauzatzeko maila ezta berarekin benetan lortutako inpaktua, ebaluazioko datuak ez baitira oraindik publikoak. Hori izango da linea horietan egindako esfortzuen eraginkortasun eta efizientzia aztertzeko eta zehazteko momentua, orokorrean eta zehazki Ordiziako udalerrian. Udal erantzunean kontua ikerketa fasean dagoela eta adingabeen alkohol kontsumoa jorratzen duten osasun plan bat eta adikzioen tokiko plan bat izateko lanean jarraitzen dutela gaineratu denez, Adikzioen VI Planaren ebaluaziotik lortutako ikasketak prozesu horretan barneratu ahal izango dira.

### **3. Haurren eta nerabeen eskubideak nerabeen alkoholdun edarien kontsumoari dagokion esku-hartze publikoaren oinarrian.**

Nazio Batuen Biltzar Nagusiak 1989an aldarrikatutako eta Espainiak 1990ean berretsitako eta gure ordenamendu juridikoaren parte den [Haurren Eskubideei buruzko Hitzarmena](#), pertsonen, kasu honetan haurren eta nerabeen, eskubideetan oinarritutako analisisian oinarritzko erreferentzia da. Hortik eta aldi honetarako, honako gaiak azpimarratu dira:

- Osasunean, posible den maila altuenaz gozatzeko eskubidea (24. artikulua) eta bere garapen integralarentzat kaltegarria izan daitekeenaz babestua izateko eskubidea.

Osasun publikoaren ikuspuntua eta osasun paradigma, baita legegintza testuan planteatutako helburuak ere, bi xede hauek berariaz adierazten







dituzte, adikzioen planetan ezarritako jarduera guztiak bideratu behar dituztenak, baita tokiko planetan ere. Planteamendu honi jarraiki eta erakunde honek aurrekoetan ere adierazi duenez, **alkohola eta adingabeei buruzko politikek hezkuntzaren inguruko lana eta babes testuinguru bat ematen duten neurriak bateratu behar dituzte**. Alkoholaren kasuan helburu desiragarria litzateke, hezkuntzaren alderditik, neska-mutilek alkoholarekin arazotsua ez den modu batean erlazionatzen ikastea, alkohola droga arriskutsu gisa aitortu baita. Horri jarraiki, esan beharra dugu sustantzia arriskutsu batekiko edozein harreman ezin dela piztu, publizitateak ezin diola ez duen balore bat eman, ezin dela gure bizitzan ezinbestekoa balitz bezala sustatu. Kontrolaren eta neurritasunaren ikasketa ez da sustapenarekin bateragarria. Prebentzio jarduerak mezu eta babes jardun argi eta zehatzen beharra dute.

- 1989ko hitzarmenaren eta haurren eskubideei buruzko aurreko itunen arteko aldaketa garrantzitsuena da haurrak babestu beharreko objektuak izatek **eskubideak dituzten subjektuak** izatera pasatzen direla. Garrantzi handia duen ikuspegi aldaketa da honakoa. Hasieratik haurrengan eta nerabeengan eragina duten gai guztien gaineko erabakietan euren **ahotsa** kontuan hartzen baitu, eta horrek, iritzi bat izateko nahikoa informazio izatea exijitzen du (ez bakarrik formalki nahikoa, ulertu dela bermatuz baizik) eta entzuna izateko aukera izatea, hau da, iritzi hori emateko momentuak, testuinguruak eta giroa izatea.

Eskubideak dituen subjektua izatearekin oso lotuta dago **adingabearen interes gorenaren** hitzarmenean adierazitako printzipioa. Umeen Eskubideen Batzordearen interpretazioaren arabera, dagoeneko haurtzaroari buruzko legedi guztian indarrean dagoena, adingabearen interes gorenaren kontzeptu hirukoitza da eta honakoari egiten dio erreferentzia: 1) eskubide sustantibo bati<sup>3</sup>, 2) oinarritzko interpretaziozko printzipio juridiko bati<sup>4</sup> eta 3) prozedura arau bati<sup>5</sup>.

Adingabearen interes gorenaren, ikuskera hirukoitz honetatik, erabaki administratibo eta judizial guztietan ezar daiteke, baita haurrengan eta nerabeengan orokorrean edo talde zehatz batengan eragina duten lege, politika, estrategia, programa, plan, aurrekontu, legedi eta aurrekontu ekimen eta zuzentzaruetan ere. Bermatzeko zaintzearen ardura prozesu horretan eskumena duen erakundearen betebeharra da.

---

<sup>3</sup> Haurrak/nerabeak bere interes gorenak lehentasuna izateko duen eskubidea, ebaluatzen dena eta eztabaidagaiari buruz erabaki bat hartzeko interes ezberdinak alderatzean kontuan izango dena, eta eskubide hori haur batengan, haurren talde zehatz edo generiko batengan edo haurrengan orokorrean eragina duen erabaki bat hartzean praktikan jarriko denaren bermea duena.

<sup>4</sup> Xedapen juridiko batek interpretazio bat baino gehiago onartzen badu, haurrengan/nerabearen interes gorenaren modu eraginkorrenean asetzen duen interpretazioa aukeratu da.

<sup>5</sup> Haur/nerabe zehatz batengan, horietako talde batengan edo adingabeengan orokorrean eragina duen erabaki bat hartu behar denean, erabakiak hartzeko prozedurak erabakiak umearrengan edo nerabearengan izango duen eragina (positiboa edo negatiboa) kontuan hartu beharko du. Gainera, erabakien justifikazioan, argi utzi behar da eskubide hori esplizituki kontuan hartu dela.





Ondorio gisa, gogorarazi beharra dugu adikzioen tokiko plana egiteko prozesuan edo udalek egin nahi duten beste edozein osasun estrategiaren prozesuan, ezinbestekoa da kaltetuen ahotsa eta interesa kontuan hartzea, kasu honetan, udalerriko haurrak eta nerabeak.

Horregatik guztiagatik, otsailaren 27ko 3/1985 Legeak —erakunde hau sortu eta arautzekoak— 11.b) artikuluan xedatutakoaren arabera, honako gomendioa egiten da:

### GOMENDIOA

Udalerriko neska-mutil adingabeen alkohol hornikuntzaren kontrolera zuzendutako jardunak areagotzea, Adikzioen eta Droga Menpekotasunen gaineko Arreta Integralari buruzko apirilaren 7ko 1/2016 Legean ezarritakoaren arabera eta kolektibo honen alkohol kontsumoa jorratzen duen estrategia integral baten barruan.

