

Expte.

DI-1685/2011-1

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la actividad desarrollada en “Las Playas de Zaragoza”, con motivo de las fiestas del Pilar

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 3 de octubre de 2011 tuvo entrada en esta Institución una queja con motivo de la actividad desarrollada en el espacio zaragozano de *Las Playas de Zaragoza*, ubicado en el recinto de la *Expo*.

El escrito de queja aludía al evento que, con motivo de las Fiestas del Pilar, iba a tener lugar el día 8 de octubre de 2011 en el lugar arriba indicado. Dicha fiesta iba a ser organizada por el grupo Coliseum y, de acuerdo con el cartel anunciante de la fiesta, a la misma podría acceder cualquier persona a partir de 16 años, hecho preocupante puesto que se iba a expender alcohol.

Finalizaba el escrito aclarando que, por tratarse de una actividad puntual, el recinto mencionado carecía de la pertinente licencia para desarrollar la actividad propia de una discoteca.

SEGUNDO.- Consecuencia de ello, el día 5 de octubre de 2011, el Justicia de Aragón se dirigió tanto al Ayuntamiento de Zaragoza, como al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, con la intención de obtener información relativa al acceso de menores de edad al recinto y la posibilidad de que éstos pudieran consumir bebidas alcohólicas en el mismo.

TERCERO.- Tras dos recordatorios efectuados los días 7 de noviembre y 9 de diciembre de 2011, el día 12 de diciembre de 2011 tuvo entrada la contestación del Ayuntamiento de Zaragoza en los siguientes términos:

“Por parte de la Unidad de Protección Ambiental y Consumo se formuló boletín de denuncia al establecimiento de Las Playas de Zaragoza por incumplir las condiciones de la Licencia Municipal, instalando dos carpas con escenarios, equipos de música y altavoces específicos para la fiesta, con espectáculo de DJ sobre el escenario.”

Asimismo se formuló denuncia por incumplir el horario de cierre.

También se formuló denuncia por permitir la entrada de menores de edad a locales especialmente dedicados a la expedición de bebidas alcohólicas, que no vayan acompañados de sus padres”.

Por su parte, desde el Servicio Jurídico de la Oficina Jurídico-Técnica del Área, nos informaban de lo siguiente:

“Recibida, en este Servicio Jurídico, en fecha 7 de noviembre de 2011, solicitud de información formulada por el Justicia de Aragón, con ocasión de una queja elevada a dicha Institución, relativa a que en el recinto de Las Playas de Zaragoza, con ocasión de una fiesta a celebrar el día 8 de octubre de 2011, pudiera permitirse el acceso a menores de edad (16 años) así como a bebidas alcohólicas, cabe informar que este Servicio no dispone de información que pueda constatar lo acaecido aquel día, pues no es de su competencia, señalando en todo caso que las autorizaciones que este Ayuntamiento concedió para el ejercicio de la actividad fueron las que figuran en fotocopia que al presente se adjunta, alcanzando aquella, según figura en el apartado Primero de la resolución adoptada por el Consejero de Cultura, Medio Ambiente, Participación Ciudadana y Grandes Proyectos de fecha 8 de octubre de 2010, a la puesta en funcionamiento afecta a la Ley 11/2005 de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Aragón para la actividad de Bar-Cafetería con línea de autoservicio Grupo I de la Ordenanza Municipal de Distancias Mínimas, vestuarios, zonas de agua, maquinaria y quiosco exterior, en el Pabellón de Baños del Parque Metropolitano del Agua, así como el quiosco multiusos hexagonal de helados y bebidas ubicado en la zona de juegos de agua, promovida por la mercantil Dream Playas del Ebro SL, adjudicataria del contrato que la Sociedad Expoagua Zaragoza 2008, S.A., formalizó por encomienda de gestión de este Ayuntamiento de Zaragoza, para la Explotación del Edificio dedicado a servicios, denominado Centro Deportivo Municipal Playa Expo.

Por último y no obstante lo anterior, en atención a las competencias que tienen atribuidas el Servicio de Disciplina Urbanística, quizá tenga mayor información sobre el extremo en cuestión, toda vez que lo planteado por el Justicia de Aragón no es competencia de esta Oficina”.

CUARTO.- A la luz de dicha información, esta Institución estimó oportuno dirigirse al Servicio de Disciplina Urbanística (Gerencia de Urbanismo), dependiente también del Ayuntamiento de Zaragoza, para obtener la información relativa al expediente tramitado.

Tras dos solicitudes de información realizadas en fecha 14 de diciembre de 2011 y 16 de enero de 2012, el día 26 de enero de 2012 tuvo entrada la respuesta de Gerencia de Urbanismo, según la cual:

“El Servicio de Disciplina Urbanística, a la vista de los antecedentes obrantes en el mismo, informa que en expediente administrativo, el Consejo de Gerencia en fecha 24 de noviembre de 2011, resolvió suspender cautelarmente la actividad de bar-cafetería con línea de autoservicio, denominada Las Playas, toda vez que obra en el expediente informe que constata el ejercicio de actividad distinta de la autorizada en la licencia concedida.

Se adjunta igualmente fotocopia del intento de la notificación de acuerdo referido, por parte de la Policía Local.

En cuanto al acceso de los menores de edad al recinto y la posibilidad de que éstos puedan tener acceso en el mismo a bebidas alcohólicas, no es competencia de este Servicio de Disciplina Urbanística”.

QUINTO.- Ante esta contestación, al no quedar claro la realidad del acceso de menores al recinto, esta Institución se vio nuevamente obligada a dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza para que aclarara dicha cuestión.

Así, tras las pertinentes peticiones de información realizadas los días 1 de febrero de 2012 y 2 de marzo de 2012, el día 7 de marzo de 2012, nuevamente contestó el Ayuntamiento, remitiéndose a la información aportada por el Intendente Jefe de la Unidad de Protección Ambiental y Consumo (Policía Local), en los siguientes términos:

“El día 9 de octubre de 2011, a las 00.50 horas, se comprueba que en el interior del recinto se encuentra un elevado número de jóvenes menores de 18 años. Por ello los agentes solicitan la documentación personal a algunos de los jóvenes constatando que efectivamente eran menores de edad.

Además se comprueba que la organización solicita la documentación personal a los jóvenes que solicitan consumiciones en las barras, no pudiendo comprobarse que se expendieran bebidas alcohólicas a los menores de 18 años.

Por ello se procede a formular boletín de denuncia, por infracción del artículo 96.3.r de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, al permitir la entrada a menores de 18 años en un establecimiento público que presenta licencia para bar, dedicado preferentemente a la expedición de bebidas alcohólicas, licencia otorgada el día 8 de octubre de 2010 por el Consejero de Cultura del Excelentísimo Ayuntamiento de Zaragoza”.

SEXTO.- En último lugar, en relación con la respuesta dada por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, el día 29 de diciembre de 2011, tras dirigirnos en tres ocasiones, en fechas 5 de octubre, 7 de

noviembre y 7 de diciembre de 2011, tuvo entrada en esta Institución la siguiente información:

“En la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 3/2001, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias constituye el marco básico de actuación para abordar el fenómeno, de naturaleza multidimensional, que supone el abuso de sustancias psicoactivas y el desarrollo de patologías adictivas. En el punto 1 del artículo 12 de la Ley recoge la prohibición de la venta y suministro de bebidas alcohólicas a menores de 18 años y en el punto 7 de este mismo artículo establece que las corporaciones locales establecerán en sus correspondientes ordenanzas municipales los criterios que regulen la localización, distancia y características que deberán reunir los establecimientos de venta y suministro de bebidas alcohólicas, así como su venta y consumo en la vía pública. Dichas corporaciones serán responsables de su cumplimiento dentro de su ámbito territorial.

El instrumento más importante, definido en la mencionada Ley, para conseguir esta regulación y la adecuada coordinación interinstitucional es el Plan autonómico sobre drogas, cuyos objetivos son la planificación, ordenación y coordinación de los recursos y actuaciones que, en materia de drogodependencias, se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, siendo vinculante para todas las administraciones públicas e instituciones privadas que desarrollen actuaciones en esta materia en el territorio de Aragón en clara voluntad de convergencia con la Estrategia Nacional Sobre Drogas, en la definición de prioridades.

Como en todas las actuaciones que se impulsan desde la Dirección General de Salud Pública, el II Plan sobre drogodependencias y otras conductas adictivas está la priorización de actuaciones de prevención, detección precoz, reducción de daños y asistencia en los colectivos y sectores de población más desfavorecidos.

Uno de los factores más preocupantes en la evolución de los consumos de drogas en nuestro medio, es la temprana edad de inicio y los contextos de ocio en los que estos consumos se producen. Las características de normalización y de consumo recreativo asociado al ocio, constituyen hoy los elementos más importantes al analizar la evolución y las tendencias que ha experimentado el fenómeno de las drogas en nuestro medio.

Algunas de las conclusiones extraídas de la encuesta que realizada en 2008 por el Plan Nacional sobre Drogas entre los estudiantes de Enseñanza Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio ayudan a centrar la imagen sobre los consumos de drogas en nuestra Comunidad Autónoma, en concreto en lo referido al alcohol:

- El alcohol sigue siendo la sustancia más consumida entre estos jóvenes encuestados, un 84,8 por ciento declara haber consumido alcohol

alguna vez en la vida.

- El sexo establece diferencias en el consumo: para el alcohol y todas las drogas ilegales, la proporción de consumidores es mayor en los chicos que en las chicas.

- Las drogas que se perciben como las más accesibles son el alcohol y el tabaco, con gran diferencia, seguidos por el cannabis y los tranquilizantes.

- Los jóvenes aragoneses se consideran suficientemente informados en relación al consumo de drogas, sus efectos y problemas asociados. Las vías principales por las que se recibe información son las madres, los padres, los profesores y los medios de comunicación.

- La cantidad de dinero de la que disponen a la semana para satisfacer sus gastos personales, por término medio, se sitúa en 27,20 euros (3,95 euros por encima de la media nacional y 5,77 euros por debajo de la media obtenida en Aragón el año 2006).

- El 21,3 por ciento declararon salir para divertirse durante los últimos doce meses con una frecuencia de una a tres noches al mes. La hora de regreso a casa más frecuente durante la última salida en fin de semana, está entre las 4 y las 8 de la madrugada. Por otro lado, el 56,3 por ciento de los jóvenes afirma que sus padres conocen casi siempre con quién están cuando salen por las noches.

- La prevalencia en los consumos aumenta con la edad, alcanzándose los incrementos máximos en el paso de 15 a 16 años para los tres indicadores. La edad media de inicio se sitúa en los 13,5 años, siendo la edad de comienzo al consumo semanal son los 14,7 años.

- Los jóvenes contestaron en la encuesta que los lugares donde más frecuentemente consumían son calles, plazas, parques o espacios públicos abiertos: allí lo hicieron un 80,5 por ciento de los jóvenes aragoneses que declararon consumir alcohol en los últimos treinta días.

De forma paralela a la evolución de los consumos, se ha desarrollado un marco legislativo en el que se establecen medidas reguladoras sobre el acceso y permanencia en los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos respecto de los menores de 18 años.

Así la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón establece prohibiciones a los menores de 18 años, en su artículo 32 quedando prohibida su entrada y permanencia en salas de fiesta, discotecas, salas de baile y pubs. Se excluyen de esta limitación las salas con autorización de sesiones para menores de edad, o salas de juventud, en las que se permitirá la entrada y permanencia de mayores de catorce años y menores de dieciocho, conforme

a los requisitos establecidos reglamentariamente.

En esta Ley se establece que a los menores de 18 años que accedan a espectáculos públicos, actividades recreativas o establecimientos públicos no se les podrá vender o suministrar de bebidas alcohólicas ni de tabaco siendo coherentes con la Ley 3/2001 en materia de drogodependencias, al igual que la publicidad de establecimientos, espectáculos y actividades recreativas deberá respetar los principios y normas contenidas en dicha legislación.

Por su parte el Decreto 220/2006, de 7 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón pretende conseguir la homogeneización y adecuación de las clasificaciones existentes a la realidad de los diferentes tipos de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos que aparecen en la sociedad, a fin de clarificar el panorama actual y facilitar la actuación de los municipios a la hora de conceder las preceptivas licencias de funcionamiento.

Los espectáculos públicos y actividades recreativas comprendidos en el Catálogo que recoge el Decreto 220/2006 pueden ser de carácter habitual, ocasional o extraordinario, en establecimientos fijos o eventuales, de conformidad con las condiciones técnicas que reglamentariamente sean exigibles en cada caso y en las licencias de funcionamiento que se concedan conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 11/2005, deberán constar con exactitud los espectáculos o actividades a que vayan a ser dedicados los establecimientos, conforme a la clasificación y definiciones contenidas en el Catálogo.

Respecto de los establecimientos y recintos en los que se pretenda desarrollar diversas actividades, su ejercicio precisará de la correspondiente licencia municipal con los requisitos señalados en el Decreto y debiendo respetar en todo momento los términos de la Ley 11/2005 reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, y muy especialmente la Ley 3/2001 de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias donde queda reflejado en su artículo 12.1 que bajo ningún concepto se puede vender o suministrar bebidas alcohólicas a los menores de 18 años.

La actividad a la que se hace referencia en el escrito remitido por el Justicia, es una actividad puntual y tal como indica el escrito el recinto carece de la pertinente licencia para desarrollar la actividad propia de una discoteca puesto que es una actividad puntual que se realiza con motivo de las Fiestas del Pilar. En cualquier caso, corresponde al Ayuntamiento de Zaragoza, la tramitación de las autorizaciones correspondientes respetando la prohibición de venta y suministro de bebidas alcohólicas y de tabaco para los menores

de 18 años.

La Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Aragón en el ejercicio de sus competencias sobre los programas de prevención de drogodependencias y en concordancia con los principios rectores de la Estrategia Nacional sobre Drogas se plantea poner en funcionamiento programas específicos dirigidos a colectivos especialmente vulnerables o de riesgo desarrollando programas de promoción de la salud y prevención de drogodependencias en el ámbito escolar. Programas de prevención y reducción de riesgos dirigidos a jóvenes, mediante la utilización de las TIC dentro del proyecto Drojnet2.

Aprovechando la participación del Gobierno de Aragón en el proyecto Dorjnet2 y las actividades desarrolladas por el Ayuntamiento de Zaragoza de promoción de la salud en contextos de ocio nocturno de Zaragoza se implantó un stand preventivo, en las zonas de marcha de Zaragoza donde se podía encontrar información útil para ayudar a los usuarios a saber manejarse frente a consumos y actitudes de riesgo y donde podían además, disfrutar con divertidas actividades de animación.

Establecer sinergias e implementar la coordinación entre las diferentes administraciones competentes es una prioridad, sin olvidar al resto de instituciones y entidades implicadas en la labor de prevención del consumo de alcohol en menores ya que la creciente preocupación social por este tema nos exige generar un proceso de debate a nivel regional que nos permita alcanzar soluciones de consenso para conseguir resultados sostenibles y ajustados a la realidad desde una óptica de promoción de la salud y reducción de riesgos”.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto.”

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el

artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

Al amparo de esta disposición y en cumplimiento de las funciones que el texto estatutario le encomienda, es por lo que se procede al estudio de la pretensión que se expone en la queja.

SEGUNDA.- Tiene por objeto la presente Resolución el estudio de la concesión de la licencia otorgada al recinto *Las Playas de Zaragoza*, con motivo de la celebración de una fiesta durante las Fiestas del Pilar, en octubre de 2011, en la que se permitía el acceso a menores de edad a sabiendas de que en dicho establecimiento tendría lugar la expedición de bebidas alcohólicas.

No es la primera vez que esta Institución aborda el estudio de esta materia. De hecho, con igual motivo, un año atrás se presentó una queja de exacto contenido, esto es, por la celebración de una fiesta extralimitando el contenido de la licencia otorgada, en concreto por desarrollar la actividad de discoteca sin autorización para ello (Expediente 1377/2010). La queja manifestaba lo siguiente:

“...determinadas actividades que ocasionalmente tienen lugar en Las Playas son propias, en cuanto a su contenido y horarios, de discotecas, estando abiertas también a menores, sin que cuenten con la habilitación legal para ello ni restrinjan la venta de alcohol por tal motivo. Concretamente, el anuncio que se hace para el sábado 9 de octubre, en el ámbito de las Fiestas del Pilar, se indica que la apertura de puertas es a las 20 horas y que hay más de diez horas de fiesta, con la intervención de un amplio grupo de DJ e indicación expresa de entrada a partir de 16 años”.

Por tal motivo, esta Institución elaboró una Sugerencia dirigida al

Ayuntamiento de Zaragoza con el siguiente contenido:

“Que adopte las medidas oportunas para que el establecimiento de referencia ajuste su funcionamiento a la licencia que tiene concedida y con respeto de las condiciones horarias, acústicas, de admisión y demás que le sean de aplicación de acuerdo con la vigente normativa”.

El Ayuntamiento de Zaragoza, por su parte, aceptó dicha Sugerencia mediante escrito de 18 de enero de 2011, en el cual se informaba de lo siguiente:

“Primero.- Aceptar la sugerencia formal al Ayuntamiento de Zaragoza realizada por el Justicia de Aragón, relativa a la adopción de las medidas para que el establecimiento denominado Playas del Ebro, ajuste su funcionamiento a la licencia que tiene concedida y con respeto de las condiciones horarias, acústicas, de admisión y demás que sean de aplicación de acuerdo con la normativa vigente de acuerdo al informe del Servicio de Disciplina Urbanística de fecha de 17 de diciembre de 2010.

Segundo.- Notificar la presente resolución al Justicia de Aragón, adjuntando copia del informe municipal señalado en el apartado primero del presente acuerdo, ara su conocimiento y efectos.

Tercero.- Dar traslado de la presente resolución al Servicio de Disciplina Urbanística y al Servicio de Asuntos Generales, para su conocimiento”.

Sin embargo y pese al compromiso de la Administración de dar solución al problema denunciado, lo cierto es que sólo unos meses después de haber aceptado la Sugerencia otorgó el mismo tipo de licencia, a pesar de que, una vez más, el cartel anunciante de la fiesta informaba de que se permitía la entrada de menores a partir de 16 años.

Puesto que el tema que preocupa a esta Institución es el relativo al consumo de alcohol entre menores de edad, cabe, en primer lugar, hacer referencia al artículo 96.3 de la *Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia en Aragón* que, bajo la rúbrica *Infracciones graves*, recoge una serie de conductas entre las que se encuentra el permitir la entrada en los establecimientos o locales a que hace referencia el artículo 40 de esta Ley (letra r), es decir, se prohíbe la entrada a menores de edad en locales especialmente dedicados a la expedición de bebidas alcohólicas, salvo que vayan acompañados de sus padres o de quienes les sustituyan en el ejercicio de las funciones propias de la patria potestad o autoridad familiar.

Esta norma está en clara consonancia con lo dispuesto en la *Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias*, que, en su artículo 12.1, prohíbe la venta y suministro de bebidas alcohólicas a menores de 18 años.

Lo llamativo de todo el asunto es que el Ayuntamiento de Zaragoza

concediera una licencia para una actividad ya denunciada anteriormente, en la que se sabía que el acceso de menores de edad estaba permitido y que la posibilidad de que éstos consumieran alcohol eran elevadas.

Así lo confirma el parte policial que, aunque no constata que haya habido consumo de alcohol, sí que recoge el dato de que en el recinto había menores de edad que no estaban acompañados en los términos aludidos en la Ley 12/2001.

En definitiva, visto los antecedentes, es decir, la suspensión de la licencia solicitada con motivo de las Fiestas del Pilar celebrada en el año 2010, el Ayuntamiento de Zaragoza no debería de haber permitido la entrada de menores de edad un año después en idénticas condiciones, limitando la licencia otorgada al resto de actividades, pero no al acceso de estos jóvenes, ya que ello contraría lo establecido en la Ley de la Infancia y Adolescencia en Aragón en los términos apuntados.

III.- RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Que el Ayuntamiento de Zaragoza, en atención a lo anteriormente expuesto, valore la posibilidad de no otorgar licencias que permitan el acceso de menores de edad a recintos en los que se expendan bebidas alcohólicas, de acuerdo con lo previsto en la Ley de la Infancia y Adolescencia en Aragón.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 15 de marzo de 2012

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE