

El fenómeno del “botellón” desde una óptica jurídica

Luis. M. Alventosa del Río

*Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia
Letrado Federación Asociaciones de Vecinos de Valencia, y de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de la
Comunidad Valenciana.
Coordinación: Josefina Alventosa*

Resumen

Se hace referencia a la legislación autonómica relativa al fenómeno del “botellón”, en la que se prohíbe el consumo de alcohol en la vía pública, y se cita alguna de la jurisprudencia derivada de dicha problemática. También se analiza uno de los aspectos más controvertidos en los temas relacionados con el consumo de alcohol en la vía pública: el relativo a la potestad normativa de las entidades locales, que parece pueden dictar normativa al respecto, pero en sentido restrictivo, respetando la normativa emanada de la legislación autonómica.

Palabras Clave

Consumo de alcohol, vía pública, legislación autonómica, potestad normativa de las entidades locales, Ordenanzas municipales.

Summary

Reference to the autonomic legislation becomes relative to the phenomenon of the “large bottle”, in which the alcohol consumption is prohibited in the public thoroughfare, and some of the jurisprudence derived from problematic happiness is mentioned. Also one of the controverted aspects more in the subjects related to the alcohol consumption is analyzed in the public thoroughfare: the relative one to the normative power of the local organizations, that seems can dictate on the matter normative, but in restrictive sense, respecting the emanated norm of the autonomic legislation.

Key Words

Consumption of alcohol, public thoroughfare, autonomic legislation, normative power of the local organizations, Municipal ordinances.

— Correspondencia a: _____
josefina.alventosa@uv.es



Résumé

On fait référence à la législation autonome relative au phénomène du «botellón», dans laquelle on interdit la consommation d'alcool dans la voie publique, et on cite une de la jurisprudence dérivée de cette problématique. Analyse aussi un des aspects les plus contestés dans les matières en rapport avec la consommation d'alcool dans la voie publique: celui relatif au pouvoir normatif des organismes locaux, qui paraît peuvent dicter normative à ce sujet, mais en sens restrictif, en respectant la réglementation émanant de la législation autonome.

Most Clé

Consumación d'alcool, voie publique, législation autonome, pouvoir normatif des organismes locaux, Décrets municipaux.

El fenómeno social del denominado "botellón", que afecta especialmente a menores y jóvenes, ha dado lugar, debido a las reacciones de los ciudadanos y vecinos de los sectores urbanos afectados y a las diversas opiniones de los profesionales implicados, a una legislación autonómica que, en consonancia con la normativa general de protección a los menores de edad y a la juventud y con la de prevención del consumo de bebidas alcohólicas, que contiene preceptos específicos relativos a éstos, prohíbe la venta y consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública.

El tema está contemplado en la normativa de ocho Comunidades Autónomas, prohibiéndose dicha venta y consumo en Canarias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Madrid y Valencia, y regulándose más específicamente en Aragón y Murcia¹.

Así, **Castilla-León, en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes**, el artículo 23 dispone que "1. Para contribuir a la reducción del abuso de bebidas alcohólicas, las Corporaciones Locales establecerán los criterios que regulen la localización, distancia y características que deberán reunir los establecimientos de suministro y venta de este tipo de bebidas, así como la venta y consumo de las mismas, en la vía pública. 5. No se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en: g. La vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de fiestas patronales regulados por la correspondiente ordenanza municipal". La misma redacción se establece en **Cantabria en la Ley 5/1997, de 6 de octubre, de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias**, en el artículo

¹ No existe una legislación estatal sobre la materia, aunque se preparó en su momento un Anteproyecto de Ley en febrero de 2002. Sin embargo, en Francia se establece que "Quiconque sera trouvé en état d'ivresse manifeste dans les rues, chemins, places, cafés, cabarets ou autres lieux publics sera puni d'une amende prévue par le 2° de l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de la 2ème classe", en el Décret n° 93-726 du 29 mars 1993 art. 2 Journal Officiel du 30 mars 1993 en vigueur le 1er mars 1994 ("Quien se encuentre en estado de embriaguez manifiesta en las calles, caminos, plazas, cafés, cabarets u otros lugares públicos será castigado con la multa prevista en el número 2 del artículo 131-13 del código penal para las infracciones de segunda clase").



23, números 4 y 6, g). En **Valencia**, similar normativa se establece en la **Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos**, cuyo artículo 18 dispone que "4. No se permitirá la venta, suministro y consumo de bebidas alcohólicas en los siguientes lugares: e. En la vía pública, salvo en los lugares de ésta en los que esté debidamente autorizado, o en días de fiestas patronales o locales, regulados por la correspondiente ordenanza municipal". En **Murcia**, en la **Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre drogas, para la prevención, asistencia e integración social**, su artículo 16 establece: "1. Para contribuir a la reducción del abuso de bebidas alcohólicas, los Ayuntamientos establecerán los criterios que regulen la localización, distancia y características que deberán reunir los establecimientos de suministro y venta de este tipo de bebidas, así como el consumo de las mismas en la vía pública". Por su parte en **Canarias** se dispone igual prohibición en la **Ley 9/1998, de 22 de julio, sobre prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias**, en el artículo 20, 4, g). En **Aragón**, la **Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias**, en el artículo 12, se señala que "7. 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". En **Madrid**, la **Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos** su artículo 30 establece "3. No se permitirá

la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de feria o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal. Las Entidades Locales, a través de las correspondientes ordenanzas municipales, podrán declarar determinadas zonas como de acción prioritaria a los efectos de garantizar el cumplimiento de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en determinados espacios públicos, fomentando, al mismo tiempo, espacios de convivencia y actividades alternativas, contando para el establecimiento de estas limitaciones con los diferentes colectivos afectados". Por último, en **Extremadura**, la **Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio**, en su artículo 15, se dispone que "1. No se permitirá el consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas, salvo en aquellos espacios dedicados al ocio autorizados expresamente por cada Ayuntamiento, siempre que se garantice por estos el cumplimiento de todas las previsiones de esta Ley, y, muy en particular, la prohibición establecida en el artículo 9 y el derecho al descanso y a la convivencia ciudadana. 2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio del régimen de autorizaciones de carácter extraordinario al que están sujetas determinadas actividades así como del que gozan manifestaciones populares debidamente autorizadas, como las ferias y fiestas patronales o locales".

La cuestión que se ha planteado, sin embargo, es si los Ayuntamientos pueden establecer medidas reguladoras relativas al fenómeno del botellón a través de Ordenanzas Municipales², cuestión debatida ampliamente en aquellas Ayuntamientos que publicaron dichas Orde-

² Parece posible que los ayuntamientos puedan también prohibir el consumo de alcohol en la vía pública en base, por un lado, a la publicación de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local,



nanzas, aunque la línea jurisprudencial parece permitir el establecimiento de las mismas a aquéllos³.

Precisamente es éste, el relativo a la potestad normativa de las entidades locales, uno de los aspectos más controvertidos de los temas relacionados con el consumo de alcohol en la vía pública. Nos encontramos que es en el ámbito de la Administración Local en el que se producen o regulan las mayores excepciones respecto del cumplimiento de la prohibición de venta y consumo en la vía pública de alco-

hol, propiciándose en algunos, aunque escasos supuestos, una autorización excesivamente amplia por vía de bando municipal en cuanto al consumo de dichas sustancias, en detrimento de los criterios más restrictivos establecidos en las distintas normativas autonómicas.

En relación a lo anterior y a **título de ejemplo**, citaremos varios apartados del Preámbulo de **la Ley 3/97 de la Comunidad Valenciana** que dispone: "El uso y abuso de las drogas es uno de los problemas de mayor gravedad con que se enfrentan las sociedades occidentales mo-

que añade el Título XI, relativo a la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, y modifica los artículos 127.1 y 129.1, 3, de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, según todo lo cual los ayuntamientos pueden, sin contradecir la Ley, desarrollar materias de su propia competencia, y, por otro lado, a la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, que modifica la doctrina jurisprudencial sobre la tipificación de infracciones y sanciones mediante Ordenanza municipal y que concluye en su Fundamento jurídico Séptimo que "debemos declarar que mediante Ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del texto refundido de régimen local, se pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado Ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito y teniendo en cuenta las características del ente local, como se ha dicho antes en el Fundamento de Derecho cuarto"; de manera que una posible aplicación de esta interpretación sería la promulgación de ordenanzas sobre el "botellón", por su incidencia en las relaciones de convivencia y en el uso de espacios públicos.

³ Así sucedió en Sevilla y Murcia. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en sentencia de 26 de junio de 2002, desestimó el recurso que presentó el Portavoz del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Murcia contra la aprobación el 30 de marzo de 2000 de la Ordenanza reguladora de la actuación municipal en relación con la venta, dispensación y suministro de bebidas alcohólicas, así como su consumo en espacios y vías públicas, estableciendo en dicha sentencia que la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en las vías y lugares públicos tiene cobertura legal en distintos artículos de la Ley Regional 6/1997, sobre drogas, que la ordenanza prohíbe y sanciona el consumo abusivo que pueda ocasionar perjuicios al propio consumidor o a terceros, y que "existe doble bien jurídico protegible, sin que se aprecie que la solución adoptada por la ordenanza sea desproporcionada, pues de los grados de represión posibles opta por el más leve", y, por último, que, respecto al reglamento sancionador apreciable y la medida cautelar de ocupación y destrucción de las bebidas, el primer aspecto, está regulado en el Real Decreto 1.398/93 que aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y que, por lo que se refiere a la medida cautelar, tiene cobertura en la Ley 30/92 y está justificado por la necesidad de impedir la persistencia en la infracción, el R.D. 1.398/93 y la Ley de enjuiciamiento criminal, que exige que "los agentes actuantes conserven muestras de las bebidas destruidas y que documenten adecuadamente la actuación". De hecho, algunos Ayuntamientos han publicado Ordenanzas relativas a esta materia (vgr. La Ordenanza reguladora de la actuación municipal en relación con la venta, dispensación, suministro y consumo indebido de bebidas alcohólicas del Ayuntamiento de Alicante y la mencionada posteriormente en este comentario de Valencia).



dernas (...) con repercusiones dramáticas en la esfera individual, familiar y social y en el empleo productivo" (...). La Comunidad Valenciana, como el resto de Comunidades Autónomas de España y otras regiones de la Unión Europea, no es ajena a este fenómeno, que se manifestó con especial preocupación para la sociedad valenciana a principios de los ochenta (...). La referencia efectuada en el citado Preámbulo supone la constatación del problema social que generan el consumo habitual de las diversas clases de drogas y el espíritu de la Ley que se decanta por la prevención y el control de tal consumo. Tal como venía argumentando, a pesar del criterio sostenido por la Ley Autonómica, y a pesar de éste, por parte del Excmo. Ayuntamiento de Valencia se aprobó en su día una modificación (publicada en el B.O.P. nº 301, de fecha 19-12-1998, por acuerdo de Pleno de fecha 27 de noviembre de 1.998) en virtud de la cual se aprobó definitivamente la modificación del art. 10 de la Ordenanza Reguladora de las Instalaciones, Ocupaciones, y Actividades en la Vía Pública, en desarrollo del art. 18, 4, e), de la Ley 3/97, de 16 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos. El tenor de la modificación consistía en autorizar la venta y/o consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública en "aquellas fiestas singulares de las pedanías o barrios de la ciudad".

En su día la Federación de AA.VV. de Valencia consideró que del tenor literal del citado artículo 18. 4 de la Ley 3/97 no se podía desprender que existiera una autorización tan amplia a las corporaciones locales que permitiera contradecir el espíritu y texto de la Ley Autonómica, es decir, que este apartado, pese a reconocer competencias a los municipios, no suponía conceder una especie de "carta blanca" a discreción del municipio.

Por ello se consideró que la modificación del art. 10, apartado d), que autorizaba la venta y consumo en "aquellas fiestas singulares de las pedanías y barrios de la ciudad", sin mayor especificación, equivalía en definitiva a que se autorice la venta, suministro o consumo de bebidas alcohólicas en cualquier acontecimiento social de la índole que fuera y con cualquier pretexto que se considere oportuno. Cuando propiamente la finalidad de la Ley 3/1997 queda explicitada, como he expuesto anteriormente, en el propio Preámbulo y desarrollado posteriormente en el Título III denominado "Del control de la oferta", en el cual, en desarrollo del citado preámbulo, se establecen las medidas y garantías necesarias dirigidas a la reducción y control de "las drogas institucionalizadas o socialmente aceptadas como el alcohol...", en relación a que el art. 43 de la Ley 3/97 establece como competencias y obligaciones de los ayuntamientos, especialmente en su apartado c), "Velar, en el marco de sus competencias por el cumplimiento de las diferentes medidas de control que establece el Título III de ésta Ley, especialmente en las dependencias municipales". En definitiva, si se analiza en su conjunto la normativa dispuesta en la Ley 3/97, las competencias otorgadas a los Ayuntamientos en calidad de entidades responsables del control y prevención de las drogas en el término municipal respectivo, se deduce claramente que la modificación pretendida no es compatible con lo dispuesto en el citado Título III, adoleciendo en tal caso de nulidad de pleno derecho la modificación del referido art. 10 de la meritada ordenanza. Ello teniendo además en cuenta que la Ley 3/97, en su art. 7, apartado c), dispone textualmente que se deberá "eliminar, o en todo caso limitar la presencia promoción y venta de drogas en el entorno social".



Finalmente el **Tribunal de Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, dictó sentencia con fecha 10 de mayo de 2000** (en el recurso nº 03/0120/1999), por la cual estimó la demanda formulada por la Federación de Valencia contra la modificación de la Ordenanza acotando el contenido del apartado d) de forma que no se pudiera conculcar la Ley 3/97 y así le confirió una nueva redacción más restrictiva que impedía que por medio de una simple autorización municipal se pudiera consumir y vender bebidas alcohólicas en cualquier tipo de evento; la Sala confirió esta nueva redacción a la ordenanza: "**únicamente cuando exista una fiesta singular y de notoria raigambre y significación propia y específica de un barrio o de una pedanía de la ciudad de Valencia y que supere el mero valor de acontecimiento social de la zona por equivaler, dentro de ese limitado espacio físico, a un acontecimiento similar al propio de las fiestas patronales o locales podrá accederse a la concesión de una autorización administrativa por cuyo cauce se venderán, suministrarán y consumirán bebidas alcohólicas en la vía pública**".

A modo de conclusión, el ejemplo citado en la Comunidad Valenciana es ilustrativo de la restrictividad con la que deben de interpretarse las normas emanadas de las diversas Comunidades Autónomas del Estado Español respecto del consumo y distribución de bebidas alcohólicas, y que solo deben admitirse excepciones en caso de fiestas singulares y de especial raigambre social e histórica en cada una de ellas. El fenómeno del llamado botellón no supone, por tanto, una vía que habilite para el consumo en la vía pública de alcohol, ni puede o debe ser autorizado como ha ocurrido en los denominadas fiestas

del "macro botellón", pues resulta evidente que no es un valor de la sociedad el incitar, propiciar, o fomentar el consumo de alcohol en los jóvenes.