

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley de prevención del
consumo de bebidas alcohólicas y de sus
efectos en las personas menores de edad

[121/000050]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 38. Abril 2025

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 18 de marzo de 2025, acordó en relación con el **Proyecto de Ley de prevención del consumo de bebidas alcohólicas y de sus efectos en las personas menores de edad** encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Sanidad.

La prevención y lucha contra el consumo de alcohol, especialmente entre los jóvenes, ha sido una constante de la **Organización Mundial de la Salud (OMS)**.

La **Carta Europea Sobre el Alcohol**, adoptada en 1995, ya ponía el acento en la importancia de que niños y adolescentes crecieran en ambientes protegidos de las consecuencias negativas asociadas a su consumo. Asimismo, la Carta, entre las diez estrategias adoptadas para la acción sobre el alcohol, incidía en los puntos 4 y 5 en la necesidad de establecer controles y limitaciones al consumo mediante el establecimiento de impuestos o en la prohibición de la publicidad dirigida a los jóvenes.

En el año 2010, la OMS aprobó una **Estrategia mundial para reducir el consumo nocivo de alcohol**, en la que nuevamente hacía un llamamiento para prevenir la venta y el consumo a los menores de edad. Posteriormente, aprobaría el **Plan de acción europeo para reducir el consumo nocivo de alcohol 2012-2020**, estrechamente vinculado a las 10 áreas de acción de la Estrategia mundial adoptada en 2010.

A pesar de todas estas iniciativas, según **datos de la OMS** de 2024, se habían producido en el mundo aproximadamente 2,6 millones de muertes relacionadas con el consumo de alcohol. El mayor consumo se produce en Europa, donde la OMS calcula que es responsable de casi un millón de muertes al año. Un consumo que afecta especialmente a los jóvenes, ya que el grupo de edad de 20 a 39 años concentró el mayor porcentaje (13%) de muertes atribuibles al alcohol que, además, es responsable de una de cada cuatro muertes en el grupo de edad de 20 a 24 años.

Un reciente **estudio**¹ publicado en 2024 sobre el comportamiento saludable en niños en edad escolar –HBSC por sus siglas en inglés– advertía del constante aumento del consumo de sustancias dañinas para la salud entre los menores de quince años.

Según este estudio, el alcohol es la sustancia más consumida entre los adolescentes: el 57% de los jóvenes de 15 años ha probado alcohol al menos una vez y casi 4 de cada 10 (37%) indicaban haber consumido alcohol en los últimos 30 días. Aproximadamente 1 de cada 10 (9%) adolescentes de todos los grupos de edad habían experimentado un nivel significativo de embriaguez (al menos dos veces) a lo largo de

¹ *A focus on adolescent substance use in Europe, central Asia and Canada. Health Behaviour in School-aged Children international report from the 2021/2022 survey. Volume 3. World Health Organization, European Region. 25 April 2024*

su vida. Esta tasa aumenta de forma alarmante, pasando del 5% a los 13 años al 20% a los 15, lo que demuestra lo normalizado que está el consumo y la disponibilidad del alcohol, así como la urgente necesidad de adoptar mejores medidas políticas para proteger a los niños y jóvenes de los daños causados por el alcohol.

En esta misma línea de prevención y control se ha pronunciado la **Unión Europea**. Según los últimos **datos publicados por Eurostat**, más de un tercio de los adolescentes de la UE declararon haber bebido alcohol en exceso al menos una vez en los últimos 30 días.

En la **Recomendación 2001/458** del Consejo, de 5 de junio de 2001, sobre el consumo de alcohol por parte de los jóvenes y, en particular, de los niños y adolescentes, se animaba a los Estados miembros a elaborar mecanismos que hicieran frente a los problemas que se derivan de su consumo. Se pretendía sensibilizar a todos los sectores de la sociedad, incluidos los productores, los distribuidores de bebidas alcohólicas y los padres, sobre los peligros de un consumo inadecuado por parte de la juventud.

El Consejo recomendaba una serie de criterios tanto para la elaboración de estrategias nacionales para hacer frente a este problema, como para la adopción de una estrategia global comunitaria.

La **Estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol**, aprobada finalmente en 2006², estableció cinco ámbitos prioritarios de actuación, entre los que cabe destacar, la disminución de los daños relacionados con el alcohol entre los jóvenes y los niños y la reducción del número de fallecimientos y de accidentes de carretera debidos a su consumo.

A principios de 2014 la UE lanzó la **Acción RARHA** cuyo objetivo era mejorar el acceso a los datos comparativos sobre los niveles y patrones de consumo de alcohol y los daños que ello ocasiona.

Igualmente, el **Action Plan on Youth Drinking and on Heavy Episodic Drinking (Binge Drinking) (2014-2020)**, presentado por la Comisión Europea y el *Committee on National Alcohol Policy and Action (CNAPA)* se centró en impulsar nuevas acciones destinadas a abordar los daños relacionados con el consumo excesivo episódico de alcohol entre los jóvenes.

² Comunicación de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, *Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol*. COM (2006) 625. 24 de octubre 2006.

La mayoría de **los países europeos** vienen legislando desde hace tiempo para establecer restricciones al suministro, venta y consumo de bebidas alcohólicas, especialmente entre los menores y jóvenes, adoptando muchos de ellos medidas específicas para su protección. Esta legislación se ha enfocado no sólo en el establecimiento de medidas sancionadoras, sino también en la adopción de medidas preventivas, en un intento de concienciar a estas franjas de edad sobre los peligros del alcohol y de evitar la banalización de su consumo.

En lo que se refiere a **España**, en el año 2017 se constituyó –dentro de la Comisión Mixta Congreso-Senado– para el Estudio del Problema de las Drogas, **una ponencia específica** para tratar la grave problemática del consumo de alcohol por personas menores de edad.

Fruto de los trabajos de esta ponencia se aprobó, el 24 de abril de 2018, el informe **«Menores sin alcohol»**. El documento recoge un conjunto de recomendaciones y propuestas, normativas y no normativas, que desde una perspectiva exclusivamente preventiva, afectan tanto al control y a la limitación o reducción de su oferta, como a la reducción y a la limitación de la demanda o consumo de bebidas alcohólicas. Este informe ha sido tenido muy en cuenta en elaboración de este Proyecto de Ley.

La ley se estructura en **45 artículos**, distribuidos en **cuatro títulos**, **ocho disposiciones adicionales**, **una disposición transitoria**, **una disposición derogatoria** y **cinco disposiciones finales**.

El texto tiene, entre otros, los siguientes objetivos:

- Regular en una sola norma, con rango de ley, las medidas preventivas básicas, necesarias, adecuadas y eficaces en esta materia;
- Suplir las insuficiencias y lagunas de la diversa normativa estatal y autonómica vigente para mejorar su eficacia preventiva;
- Hacer efectivo el principio de seguridad jurídica en todos los ámbitos preventivos, especialmente en el sancionador, ante la importante dispersión normativa actual y sus posibles efectos negativos; y también garantizar la necesaria coordinación de las Administraciones públicas en sus actuaciones preventivas, para mejorar su eficacia,
- Hacer efectivos los derechos constitucionales de las personas menores de edad a la protección preventiva de su salud frente al consumo de alcohol;
- Evitar, o reducir al máximo posible, tanto su acceso como su consumo frecuente o habitual;
- Cumplir con las recomendaciones, propuestas, directrices y objetivos específicos en la materia, mencionados anteriormente.

En **Francia**, según el **Gobierno**, hoy en día el alcohol es responsable de 41.000 muertes al año y, a pesar de algunas **frágiles mejoras** observadas en los últimos años con respecto a los estudiantes de secundaria y bachillerato³ – entre 2018 y 2022 se observó un descenso significativa – los niveles de consumo de alcohol entre los jóvenes siguen siendo muy preocupantes. En un estudio publicado en 2022 por el **Observatorio Francés de Drogas y Tendencias Adictivas (OFDT)**, se afirmaba que cuatro de cada diez estudiantes de secundaria habían bebido alcohol al menos una vez en su vida (43,4%).

El **Code de la santé publique**⁴, en su artículo **L3311-3** señala que uno de los principales objetivos de las campañas de información debe ser el de la prevención del alcoholismo entre los jóvenes para combatir su consumo excesivo. Su **artículo L3342-1** prohíbe la venta de alcohol a menores y los **artículos L3353-1 à L3353-6** contienen las disposiciones penales por el incumplimiento de dicha prohibición. La venta de alcohol a menores está penada con 7.500€.

También el **Code de l'éducation** dedica el artículo **L312-18** a la prevención de las conductas adictivas. En los centros de enseñanza no sólo está prohibida la venta y el consumo de alcohol, como es lógico, sino también el consumo de bebidas energéticas, cuyos ingredientes pueden provocar irritabilidad, nerviosismo y aumento de la ansiedad.

Aunque nadie duda de la estrecha relación entre publicidad y consumo de alcohol entre los jóvenes, y a pesar del marco regulatorio existente – la publicidad de bebidas alcohólicas está regulada en el *Code de la Santé Publique*, en sus artículos **L3323-1 à L3323-6**–, los fabricantes siguen invirtiendo en estrategias publicitarias dirigidas a los jóvenes.

En un **informe**⁵ publicado en 2024 por *Addictions France*, el 79% de los jóvenes de entre 15 y 21 años afirmaban ver anuncios de alcohol cada semana en las redes sociales. Entre 2021 y 2024, esta asociación registró más de 11.300 contenidos que promocionaban el alcohol, identificó más de 800 marcas y rastreó a 483 *influencers*.

Precisamente, y en relación con las redes sociales, se está tramitando en la Asamblea Nacional una **Proposición de ley** para proteger a los jóvenes de la publicidad del alcohol, especialmente en las redes sociales. Esta Proposición prohíbe la publicidad del alcohol por parte de *influencers* en las redes sociales y en un perímetro de 250 m. alrededor de los establecimientos educativos y deportivos, al tiempo que aumenta el importe de las sanciones para reforzar su efecto disuasorio.

³ *Les usages de substances psychoactives chez les collégiens et lycéens. Résultats EnCLASS 2022. L'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT).*

⁴ *Code de la santé publique. Partie législative. Troisième partie : Lutte contre les maladies et dépendances. Livre III. Lutte contre l'alcoolisme. Titre IV: Répression de l'ivresse publique et protection des mineurs (Articles L3341-1 à L3342-4). Chapitre II: Protection des mineurs. (Articles L3342-1 à L3342-4).*

⁵ *Promotion de l'alcool les réseaux sociaux. Un Nouveau far west. Addictions France Septembre 2024*

Addictions France ha invitado a los parlamentarios a unirse, más allá de las divisiones políticas, en torno a esta proposición de ley para hacer de este tema una prioridad de salud pública y proteger a los jóvenes de las agresivas estrategias de marketing de la industria del alcohol.

En **Irlanda**, la venta de bebidas alcohólicas también está regulada por la ley *Intoxicating Liquor Act 1988*, que en su Parte IV prohíbe la venta de alcohol a los menores de 18 años. Únicamente los negocios con licencia pueden servir o vender alcohol. Los pubs, hoteles y restaurantes solo pueden hacerlo en horarios específicos⁶.

Irlanda –al igual que Escocia en 2018, como se verá más adelante– estableció un precio unitario mínimo (PUM) para la venta de bebidas alcohólicas en comercios y supermercados mediante la aprobación de la *Public Health (Alcohol) Act 2018*. El objetivo era evitar la venta de alcohol a precios bajos, que actúan como un imán para el consumo. La Ley establecía un precio mínimo en función de la cantidad de alcohol que contuviera la bebida. Con la nueva legislación, desde enero de 2022, el PUM de las bebidas alcohólicas es de 10 céntimos por gramo de alcohol. En Irlanda, una bebida estándar contiene 10 gramos de alcohol, lo que significa que el precio mínimo es de 1€.

Este precio no supuso un aumento del precio de todas las bebidas alcohólicas, ya que el precio de una pinta u otras bebidas alcohólicas vendidas en pubs, discotecas o restaurantes ya era superior a 1 € por bebida estándar (10 g de alcohol), sino que afectaba especialmente a las bebidas alcohólicas de alta graduación, que suelen venderse a precios más bajos.

En Irlanda existen también normas estrictas sobre **la publicidad del alcohol**. Es ilegal la publicidad de alcohol en o sobre vehículos de servicio público, en paradas o estaciones de transporte público y a menos de 200 metros de una escuela, una guardería o un parque infantil, también en los cines –excepto antes de películas clasificadas para mayores de 18 años–, así como en competiciones deportivas. Además, desde el 10 de enero de 2025, es un delito anunciar alcohol en televisión entre las 3 am y las 9 pm y en la radio en días laborable entre medianoche y las 10 de la mañana, y entre las 3 de la tarde y la medianoche.

Italia aprobó en 2001 una ley marco, la *Legge 30 marzo 2001, n.125*⁷, para regular tanto los aspectos sociosanitarios del consumo de alcohol, como la prevención, la seguridad vial o la seguridad en el trabajo relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas, promoviendo, entre otras medidas, la realización por parte del Ministerio de campañas nacionales de información y prevención.

Su **artículo 2** recoge, en línea con las disposiciones de la OMS, el derecho de las personas, y en especial de los niños, niñas y adolescentes a un entorno familiar, social y laboral protegido de las consecuencias relacionadas con el abuso de alcohol.

⁶ *Alcohol and the law. citizensinformation.ie.*

⁷ *Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati.*

Su capítulo III contiene las normas sobre **la publicidad de productos alcohólicos**. Su **artículo 13** la prohíbe en radio y televisión entre las 16.00 y las 19.00 horas, dentro de programas dirigidos a menores y en los quince minutos anteriores y posteriores a la emisión de estos. Además, prohíbe la publicidad de bebidas alcohólicas tanto en la prensa diaria y periódica destinada a menores como en las salas de cine durante la proyección de películas destinadas principalmente al visionado por menores.

Su **artículo 14-ter** prohíbe el suministro de bebidas alcohólicas a menores.

El **artículo 689** del **Código penal**⁸ castiga el suministro de bebidas alcohólicas a menores o enfermos mentales en establecimientos públicos con la pena de prisión de hasta un año. Esta pena también se aplicará a los propietarios de máquinas expendedoras que no permiten la comprobación de los datos personales de los usuarios mediante algún sistema digital.

En **Portugal**, el régimen de suministro, venta y consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos está regulado por el *Decreto-Lei n.º 50/2013*⁹. En el preámbulo se reconoce la existencia de patrones de consumo de alcohol de alto riesgo —como la embriaguez y el consumo excesivo ocasional, conocido como *binge drinking*— especialmente entre adolescentes y adultos jóvenes, y en el hecho de que la experimentación con alcohol se estaba produciendo a edades cada vez más tempranas.

El Decreto también prohíbe vender o poner a disposición de los menores de 18 años bebidas alcohólicas en lugares públicos y en lugares abiertos al público. La prohibición del suministro, venta y consumo de bebidas alcohólicas se extiende a comedores, bares y demás establecimientos de restauración o de bebidas ubicados en establecimientos sanitarios; en máquinas automáticas; en gasolineras ubicadas en carreteras o fuera de poblaciones y en cualquier establecimiento, entre las 00:00 y las 8:00 horas (con excepción de los establecimientos comerciales de comidas y bebidas, los establecimientos situados en puertos y aeropuertos en lugares de acceso restringido a pasajeros y los establecimientos de ocio nocturno y similares).

El *Código da Publicidade*, en su sección III, regula las restricciones a la publicidad de bebidas alcohólicas. En su **artículo 17** establece que la publicidad de bebidas alcohólicas, cualquiera que sea el medio utilizado para su difusión, sólo se permite cuando no esté dirigida específicamente a menores de edad y prohíbe la publicidad en televisión y radio entre las 7.00 y las 22.30 horas. La publicidad no puede mostrar a los jóvenes bebiendo, ni puede asociar su consumo con el éxito social o sugerir que las bebidas alcohólicas tienen propiedades terapéuticas o efectos estimulantes o sedantes. Asimismo, prohíbe asociar la publicidad de bebidas alcohólicas con los símbolos nacionales consagrados en el artículo 11 de la Constitución.

⁸ Regio Decreto 19 ottobre 1930, n. 1398. *Approvaçione del testo definitivo del Codice Penale*.

⁹ *Decreto-Lei n.º 50/2013. Cria um novo regime de disponibilizaçãõ, venda e consumo de bebidas alcoólicas em locais públicos e em locais abertos ao público*.

En el **Reino Unido**, desde la aprobación de la ley *Confiscation of Alcohol (Young Persons) Act 1997*, los menores de 18 años no pueden comprar ni consumir bebidas alcohólicas en lugares públicos¹⁰ y pueden ser arrestados por la policía, al igual que los que vendan alcohol a menores. Sin embargo, los jóvenes de 16 o 17 años acompañados por un adulto sí que pueden consumir, pero no comprar.

Por lo que se refiere a **la publicidad**, no existe a nivel nacional un organismo único que regule la comercialización de alcohol en el Reino Unido. La publicidad televisiva es responsabilidad del Gobierno del Reino Unido y está supervisada por *The Advertising Standards Authority (ASA)* y los anuncios en los programas de televisión por *The Office of Communications (Ofcom)*, mientras que las competencias para establecer las normas sobre el etiquetado de bebidas alcohólicas y la publicidad no televisiva corresponden a los gobiernos de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

Las normas que se aplican a la publicidad en todos los medios hacen hincapié en la protección de los jóvenes y está prohibida en programas dirigidos a menores de 18 años o que puedan ser especialmente atractivos para este grupo de edad.

Las personas que aparezcan en anuncios de bebidas alcohólicas deben tener 25 años o más y aparentarlo. Las reglas más generales establecidas para proteger a los consumidores de todas las edades incluyen: no vincular el consumo de alcohol con una mayor popularidad, éxito sexual, confianza, logros deportivos o rendimiento mental y no retratar el consumo de alcohol como un desafío o con un comportamiento duro o atrevido; no alentar a las personas a adoptar un estilo imprudente de beber, como beber en exceso.

Al tratarse de una competencia descentralizada, el 1 de mayo de 2018, **Escocia** se convirtió en el primer país de la Unión Europea en introducir un precio unitario mínimo (PUM) para el alcohol –en aquel momento, fueron 50 peniques– mediante la ley *Alcohol (Minimum Pricing) (Scotland) Act 2012*. La idea era incrementar el precio mínimo en función de su contenido de alcohol para evitar la venta de alcohol a precios reducidos para hacerlo más asequible

La Asociación Escocesa del Whisky (SWA) impugnó sin éxito la Ley de 2012 ante los tribunales europeos y escoceses y por ello no entraría en vigor hasta 2018. En abril de 2024, el **Parlamento**¹¹ escocés votó nuevamente para mantener el precio unitario mínimo y aumentarlo de 50 a 65 peniques por unidad.

¹⁰ *Alcohol: drinking in the Street*. By John Woodhouse. Research Briefing. House of Commons Library. 26 October 2023.

¹¹ *The Alcohol (Minimum Pricing)(Scotland) Act 2012 (Continuation) Order 2024*.

Un **informe**¹² realizado por el Gobierno para evaluar el impacto del PUM en el consumo de alcohol concluía que su implantación había supuesto una reducción del 13,4 % en las muertes atribuibles al alcohol en Escocia en comparación con Inglaterra, sin que, por el contrario, se hubieran observado evidencias de efectos negativos sustanciales en la industria de las bebidas.

Según la **Organización Mundial de la Salud (OMS)**¹³, aunque **los países nórdicos** tienen una larga historia de consumo de alcohol, lo cierto es que son países que han implementado algunas de las regulaciones más estrictas para reducir los daños relacionados con el alcohol. De hecho, hoy en día, y a pesar de las diferencias estructurales y legales entre los países nórdicos, así como en sus políticas sobre el alcohol, los niveles de consumo en Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia se encuentran entre los más bajos de la Unión Europea.

Un **estudio**¹⁴ publicado por el **Nordic Welfare Centre** en 2019 sobre el consumo de alcohol entre adolescentes y jóvenes confirmaba los datos de la OMS y analizaba las posibles causas de este descenso en el consumo de los últimos 15 años.

Entre los elementos clave de este éxito, la OMS destaca las prohibiciones o restricciones a su comercialización, las políticas fiscales y de precios o la limitación de la disponibilidad de alcohol.

Todos los **países nórdicos**, excepto Dinamarca, pero incluidas Groenlandia y las Islas Feroe (entidades autónomas dentro del Estado danés), han optado por crear y **mantener un sistema de monopolio minorista propiedad del gobierno**, gracias al cual controlan cuándo, dónde y a qué precio se vende el alcohol. El propósito de los sistemas de monopolio es limitar los efectos negativos del alcohol mediante la reducción del número de puntos de venta y la aplicación de otras medidas regulatorias, como la restricción de los horarios comerciales y las promociones de ventas. Aunque cada país nórdico tiene su propia política sobre esta materia, en todos ellos, los monopolios minoristas constituyen una parte esencial de la misma.

Los impuestos también han desempeñado un papel importante en la protección de los jóvenes de los efectos nocivos del alcohol en estos países. Se ha demostrado que los altos impuestos sobre el alcohol reducen el consumo y los daños a toda la sociedad, incluyendo a los bebedores empedernidos y a los adolescentes. También existe evidencia del beneficio de los impuestos al retrasar el inicio del consumo en los jóvenes.

¹² *Evaluating the impact of minimum unit pricing for alcohol in Scotland: Final report A synthesis of the evidence. Public Health Scotland. 27 June 2023.*

¹³ *Reducing alcohol consumption, the Nordic way: alcohol monopolies, marketing bans and higher taxation. WHO. June 2023.*

¹⁴ *What's new about adolescent drinking in the Nordic countries? A report on Nordic studies of adolescent drinking habits in 2000–2018. Nordic Welfare Centre. 2019.*

En Noruega, la ley *Alcohol Act*, sección 9-2, aprobada en 1975, prohibió la publicidad total de bebidas alcohólicas, prohibición que se extendió también a otros productos con las mismas características.

La ley, sumada a otras medidas de control, ha tenido un efecto inmediato y duradero en la reducción de la venta y el consumo de alcohol. Lo que comenzó con la preocupación por la salud de los jóvenes ha tenido un efecto positivo para toda la población.

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Sanidad en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Exposición de motivos: documentación citada**
- **Documentos comparativos y texto que deroga**
- **Estudios**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.