

Departamento de Documentación

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

[121/000050]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA



I

La protección de la infancia y la salud se encuentra consagrada en la Constitución Española, en el [artículo 39](#) que impone a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección de la infancia y de la juventud, y en el [artículo 43](#) que establece que corresponde a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública mediante medidas preventivas y las prestaciones y servicios necesarios.

Para dar cumplimiento a los mandatos contenidos en el artículo 39 de la Constitución Española, la [Ley Orgánica 1/1996](#), de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, reguló un marco jurídico general en materia de protección jurídica de las personas menores de edad. En dicha norma se establece que la actuación de los poderes públicos debe garantizar, en situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social de las personas menores de edad, los derechos de éstas; debiendo orientarse, además, a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en la que se encuentren, así como a promover los factores de protección de las mismas y de su familia. El principio del interés del menor queda consagrado en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Esta misma Ley en su [artículo 17.2.k](#)), reformado por la [disposición final 8.5](#) de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, contempla expresamente como indicador de riesgo el consumo habitual de drogas tóxicas o bebidas alcohólicas por las personas menores de edad.

Por su parte, en el ámbito de la legislación sanitaria, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en sus [artículos 24, 25 y 27](#), fija la necesidad de imponer limitaciones preventivas de carácter administrativo a aquellas actividades que puedan tener consecuencias negativas para la salud, prohibiciones y requisitos mínimos para el uso y tráfico de bienes cuando supongan un riesgo o daño para la salud y, también, la realización de un control de la publicidad y propaganda comerciales para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la salud.

Debe tenerse en cuenta que la [Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia y la Adolescencia](#), aprobada en Consejo de Ministros el 9 de mayo de 2023, establece entre sus metas la reducción del consumo de alcohol con el fin de garantizar el derecho al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en un entorno saludable.

El carácter genérico de la normativa estatal sobre protección de personas menores de edad y sanidad, su remisión a actuaciones o a marcos regulatorios sectoriales, la inadecuación o insuficiencia de la regulación, tanto en el ámbito de la venta y consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad, como en el ámbito de la regulación de la comunicación comercial, publicitaria o de otro tipo, unido a la diversidad de normativa sectorial que además coexiste con diferentes marcos normativos territoriales sobre la materia, configuran un marco jurídico complejo, disperso e insuficiente que no ha facilitado abordar con suficiente eficacia la problemática del consumo de bebidas alcohólicas en nuestro país por personas menores de edad, incluyendo los referidos a la demanda y a la oferta de estas bebidas.

En el ámbito internacional, la **ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989** obliga a España a garantizar el derecho fundamental a la protección de la persona menor de edad, estableciendo todas las medidas sociales, educativas y legislativas necesarias. Asimismo, la **Carta Europea sobre el Alcohol** adoptada en la Conferencia Europea sobre Salud Sociedad y Alcohol, celebrada en París, en diciembre 1995, reconoce que todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a crecer en un entorno libre de las consecuencias negativas del alcohol e incluso de la exposición a su promoción. En el ámbito de la Unión Europea, cabe destacar la **Recomendación del Consejo** de 5 de junio de 2001, sobre el consumo de alcohol por parte de las personas jóvenes y, en particular, de los niños, niñas y adolescentes. Además, la protección de las personas menores de edad respecto al consumo de alcohol y los daños relacionados, incluyendo el periodo prenatal, también se recoge en estrategias internacionales como las de la Organización Mundial de la Salud (**Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol**, y **Plan de Acción Mundial sobre el Alcohol 2022-2030**; la **Estrategia mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles**; y el **paquete SAFER**) así como de la Unión Europea (**Estrategia de la UE para apoyar a los Estados miembros a reducir el daño relacionado con el alcohol 2006-2016** y su **plan de acción 2013-2020**¹). Uno de los puntos clave en los documentos de la Organización Mundial de la Salud es la protección de la formulación de políticas orientadas a la salud pública y las intervenciones relacionadas con la prevención del consumo de alcohol de las interferencias de los sectores económicos vinculados a la producción o fabricación, la distribución, la comercialización y la publicidad de bebidas alcohólicas.

II

El consumo de bebidas alcohólicas es un comportamiento que goza de amplia aceptación social en España, incluso por personas menores de edad, a pesar de sus probados efectos negativos sobre la salud. El consumo de bebidas alcohólicas es especialmente perjudicial para el desarrollo de las personas menores de edad y durante la gestación y la lactancia materna, pudiendo tener consecuencias negativas en todo el curso de vida, para su entorno y la sociedad en su conjunto. El alcohol puede causar daño permanente en el feto, siendo los diversos daños potenciales englobados en el término «trastornos del espectro alcohólico fetal (TEAF)». Estas afecciones pueden ser de difícil diagnóstico temprano, variar desde leves hasta graves, y perdurarán toda la vida. Es por ello importante informar debidamente del riesgo que comporta esta exposición, y de fomentar un entorno de la gestación y la crianza infantil libre de alcohol. El consumo de bebidas alcohólicas en edades tempranas aumenta la probabilidad de desarrollar dependencia y de tener problemas relacionados con el alcohol. Existe una asociación entre el consumo de alcohol y la obtención de malos resultados académicos y consecuencias cognitivas a largo plazo, contribuyendo al fracaso escolar. Su consumo aumenta el riesgo de lesiones por accidentes y no intencionales, así como lesiones por ataques violentos a otras personas o autoinfligidas. Su consumo en grupos jóvenes está directamente relacionado con la práctica de relaciones sexuales no seguras, aumentando el riesgo de infecciones de transmisión sexual.

¹ Parece referirse al Plan de Acción europeo para reducir el consumo nocivo del alcohol 2012-2020 que fue aprobado por los 53 Estados Miembros de la Región Europea de la OMS en septiembre de 2011

Además, es uno de los principales factores de riesgo para el desarrollo de enfermedades crónicas como el cáncer y para la aparición de problemas de salud mental. Por tanto, reducir la exposición a lo largo del curso vital, comenzando desde edades tempranas, repercutirá en una mejor salud en edades avanzadas. Aunque la proporción de adolescentes que dicen haber consumido bebidas alcohólicas registra una evolución descendente, el fenómeno del consumo grupal está cambiando los hábitos de ocio de las personas menores de edad, con cambios en el patrón de consumo y una frecuencia mayor de los episodios de consumo intensivo en edades precoces. En España muchos grupos, en particular en edades tempranas, asocian el ocio en general, y el nocturno en particular, al consumo de bebidas alcohólicas. Centrándonos en los datos de la **Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España** (ESTUDES), el alcohol es la sustancia psicoactiva de consumo más generalizado entre las y los estudiantes de 14 a 18 años. En **2023**, el 75,9 % dice haber consumido alcohol alguna vez en su vida, el 73,6 % en el último año, y el 56,6 % en el último mes.

Esta encuesta refleja que la edad media de inicio del consumo de alcohol en España es demasiado precoz, tanto para el consumo ocasional (14 años en hombres y mujeres), como para el semanal (15 años). Este inicio temprano del consumo se encuentra influido y determinado por diversos factores sociales y culturales y, a su vez, influye y condiciona el patrón de consumo, el uso de otras sustancias psicoactivas, la aparición de abuso y adicción, y la magnitud de sus efectos adversos. Por otro lado, la percepción entre adolescentes sobre la facilidad para adquirir bebidas alcohólicas es muy alta, y el porcentaje que consideran que les resultaría fácil o muy fácil conseguir bebidas alcohólicas alcanza el 93 %, pese a que las normativas autonómicas prohíben la venta a personas menores de edad.

Si la precocidad en el inicio del consumo de bebidas alcohólicas es preocupante, lo son aún más los episodios de consumo intensivo por personas menores de edad, por comportar más riesgo. El consumo en grupo de bebidas alcohólicas es un entorno que propicia una mayor ingesta, preferentemente de bebidas de alta graduación, y refieren haberlo practicado en el último mes un 20 % de las y los estudiantes de 14-18 años. Aunque España se había caracterizado históricamente por un patrón de consumo diario de alcohol, generalmente en dosis bajas, el 28 % de las y los estudiantes de 14-18 años admiten haber bebido alguna vez cinco o más vasos o copas en menos de dos horas en el último mes, y el 21 % dice haberse emborrachado. Este cambio hacia un patrón con presencia habitual de episodios de consumo intensivo (conocidos habitualmente por el término inglés *binge drinking*) ha llegado a provocar casos de fallecimiento por intoxicación etílica de personas menores de edad.

Estos datos ponen de manifiesto una percepción generalizada entre adolescentes y jóvenes de que el alcohol es un producto de bajo riesgo, muy accesible y de uso normalizado en nuestra sociedad. Esta percepción está a mucha distancia de las relativas a otras sustancias con potencial adictivo, sin que las intervenciones y esfuerzos realizados desde diferentes ámbitos hayan logrado, hasta ahora, aumentar la percepción de riesgo y contrarrestar así la influencia de otros factores de nuestro entorno que favorecen la banalización y normalización del consumo. La prevención del consumo de bebidas alcohólicas en personas menores de edad repercute a lo largo del curso de vida y en su entorno.

Más allá de la especial vulnerabilidad de la adolescencia, algunos elementos la incrementan aún más. Tienen mayor riesgo de consumir y de sufrir efectos adversos del consumo las personas menores de edad tuteladas, las personas menores de edad LGBTQ+, aquellas con discapacidad y aquellas cuyos padres o madres, personas tutoras o guardadoras tengan un consumo nocivo de alcohol o un trastorno por consumo de alcohol. De hecho, consumir alcohol no es solo una decisión individual, ya que está muy influenciada por determinantes sociales y comerciales que afectan a la salud. La combinación de factores como la posición socioeconómica, el nivel educativo, el género, la discapacidad, la etnia o el lugar de residencia, entre otros determinantes sociales de la salud, amplifica las diferencias en los daños relacionados con el consumo de alcohol.

En relación a la influencia de los entornos (sociales, urbanos y culturales) y su contribución al consumo de bebidas alcohólicas, se han identificado algunos factores favorecedores de su consumo como una mayor densidad de puntos de venta, presencia de bares y restaurantes con fácil acceso al alcohol, promoción de los productos, bajo precio, horarios de venta amplios, así como el modo de relación social. Asimismo, se reconoce la relevancia que la publicidad tiene en la toma de decisiones de las personas menores de edad y en su capacidad para configurar un entorno favorable y de tolerancia al consumo de bebidas alcohólicas. Estos factores, entre otros, pueden contribuir a la normalización y aceptación social del consumo de alcohol.

Por todo ello, para diseñar y evaluar las campañas e intervenciones desde las administraciones es fundamental considerar el gradiente social y definir muy bien hacia quién están dirigidas, garantizando que lleguen a todos los grupos sociales, y principalmente a los más desaventajados, y no incrementar así las desigualdades. Es necesario desarrollar políticas públicas coherentes e intersectoriales que favorezcan entornos donde las decisiones más saludables sean las más sencillas de tomar.

III

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 y elaborar propuestas, de carácter normativo y no normativo, con el fin de que fueran tenidas en cuenta por el Gobierno, como consecuencia de distintas iniciativas, coincidentes sustancialmente en aspectos fundamentales, promovidas por diversos grupos parlamentarios y también por el Gobierno en las Cortes Generales.

Fruto de los trabajos de dicha ponencia, en los que participaron personas expertas y también representantes de los sectores más directamente afectados por la problemática, fue la elaboración y aprobación, por 34 votos a favor y dos abstenciones, el día 24 de abril de 2018, del **«Informe Menores sin alcohol»**. Este informe contiene 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 la oferta, en sus diversos aspectos, como también a la reducción y a la limitación de la demanda o consumo de bebidas alcohólicas, que los grupos políticos que las aprobaron consideran necesarias o imprescindibles para abordar de forma adecuada y eficaz esta problemática. Dicho informe fue remitido al ministerio competente en materia de sanidad para valoración y toma en consideración y, dado el amplio consenso que recogió, se ha tenido en consideración por el Gobierno en la elaboración de esta ley.

Esta ley responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige el **artículo 129** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere al principio de necesidad, esta ley responde a la necesidad de introducir en nuestro ordenamiento jurídico los compromisos asumidos por España en la protección integral de la infancia, teniendo como objeto principal desarrollar una política que prevenga de forma eficaz el consumo de bebidas alcohólicas por las personas menores de edad y sus efectos negativos. Se centra en medidas que se han evaluado, y de las que se conoce su eficacia y eficiencia para cumplir con el objetivo de reducir el consumo de alcohol y el riesgo de otras adicciones. Desarrollan lo que se conoce como prevención ambiental, fruto de normativas claras para el control del acceso y disponibilidad al consumo en las personas menores de edad, así como de regulación de la publicidad y de los puntos de venta. También incorpora la prevención escolar, familiar, y comunitaria, para retrasar y reducir el consumo. Busca complementar los aspectos educativos y los normativos con el objetivo de retrasar y reducir el consumo de bebidas alcohólicas en las edades más tempranas. Pretende contribuir a un cambio cultural en la ciudadanía en general, y en la población joven en particular, que modifique la percepción del riesgo que comporta el consumo de bebidas alcohólicas, actualmente infravalorado.

Respecto al principio de eficacia, esta ley es el instrumento óptimo para llevar a cabo una regulación en el ámbito de las bebidas alcohólicas y de las personas menores de edad, una vez analizadas las alternativas. Para ello se ha optado por condensar en una única ley los diversos aspectos relativos a su finalidad, evitando la dispersión en aras de la simplificación. Asimismo, y conforme al principio de proporcionalidad, se contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir.

Con esta la ley se contribuye a reforzar el principio de seguridad jurídica al favorecer la certidumbre y claridad del ordenamiento jurídico, ya que se regulan en una sola norma estatal con carácter básico todos los aspectos necesarios para prevenir el consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad y sus negativos efectos, así como su aplicación en todo el territorio nacional de manera que se evita la dispersión y fragmentación normativa, favoreciendo la simplificación, certidumbre y claridad del ordenamiento jurídico. La adecuación al principio de seguridad jurídica de la Ley busca garantizar su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico y, a tal fin, introduce en sus disposiciones finales sendas modificaciones de la [Ley 34/1998](#)², de 11 de noviembre, General de Publicidad; y de la [Ley 13/2022](#), de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, entre otros aspectos. Asimismo, cabe aclarar que la regulación de la definición de bebidas alcohólicas contenida en esta norma debe interpretarse a los únicos efectos de aplicación de la presente ley centrada exclusivamente en la protección de las personas menores de edad.

En aplicación del principio de transparencia, la norma se ha sometido a los trámites de consulta pública previa, y de audiencia e información pública, de conformidad con el [artículo 26](#) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el [artículo 133](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, esta ley no impone carga administrativa alguna adicional que no sea estrictamente necesaria para dar cumplimiento a las finalidades de tratar la grave problemática del consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad.

IV

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 Título I, de disposiciones generales, explicita definiciones, y define sus principios rectores inspiradores y sus criterios generales de actuación.

El Título II, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad comprende en dos capítulos y tres secciones las actuaciones de las administraciones públicas en materia de prevención, así como las actuaciones específicas de determinadas personas y entidades, y de la ciudadanía en su conjunto, así como medidas de prevención en la comercialización y dispensación de bebidas alcohólicas a personas menores de edad, y actividades de información y formación y sensibilización en los establecimientos de venta y las empresas.

² i.e. Ley 34/1988

El Título III se dedica en tres capítulos a desarrollar las medidas de información al público y limitaciones a la publicidad, comunicación comercial, patrocinio y promoción de bebidas alcohólicas, así como en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual y otros servicios. Se establecen limitaciones y obligaciones en relación con espacios, medios, servicios y patrocinio, así como medidas encaminadas a la prevención de la publicidad ilícita.

En el Título IV se establece el régimen sancionador, conformado por tres capítulos donde se incluye el régimen jurídico, las infracciones y las sanciones.

La ley concluye con ocho disposiciones adicionales respecto a la potestad de las Administraciones públicas para aprobar y ejecutar planes o programas específicos de prevención del consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad; la promoción de encuestas y estadísticas estatales sobre consumo de bebidas alcohólicas por la población menor de edad; el destino del producto líquido de las multas impuestas y de la enajenación de los bienes incautados; el compromiso de la aplicación de la ley sin que suponga un incremento del gasto público; la protección de datos; una clarificación sobre los productos que imiten o simulen bebidas alcohólicas; una clarificación sobre las campañas en que participe la Administración General del Estado; y otra sobre los espacios comerciales en los aeropuertos.

En la disposición transitoria se determina la normativa aplicable a los procedimientos que estén ya iniciados antes de la entrada en vigor de la ley, los cuales se regirán por la normativa que esté vigente antes de dicha entrada en vigor, salvo que la ley contenga disposiciones más favorables para las personas interesadas.

En la disposición derogatoria se regula la derogación, genérica, de todas las normas con el mismo o inferior rango que establezcan un régimen opuesto al de la ley; así como la derogación expresa o específica del [artículo 60.2](#) del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas.

Por último, se incluyen cinco disposiciones finales donde se introduce una modificación del [artículo 5](#) de la Ley 34/1998³, de 11 de noviembre, General de Publicidad; una modificación del apartado 3 del [artículo 123](#) de la Ley 13/2022, de 7 de julio; los títulos competenciales; la habilitación para su desarrollo reglamentario; y se determina el momento de su entrada en vigor.

³ i.e. Ley 34/1988

V

Se ha consultado a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla, a la Federación Española de Municipios y Provincias, así como a la Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, y el Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones.

Esta ley tiene carácter de legislación básica sobre protección del derecho a la salud y se dicta al amparo de lo dispuesto en el [artículo 149.1.1.ª y 16.ª](#) de la Constitución Española, que atribuye al Estado las competencias para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y sobre las bases y coordinación general de la sanidad.