



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE ALCOHOL Y DE SUS EFECTOS EN LAS PERSONAS MENORES DE EDAD

Índice: I. Antecedentes. II. Justificación del anteproyecto. III. Estructura y contenido. IV. El Anteproyecto de Ley para la prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad. 1. Consideraciones previas. 2. Exposición de motivos. 3. Título preliminar. Disposiciones generales. 4. Título I. Prevención del consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad. 5. Título II. Información al público y limitaciones a la publicidad, patrocinio y promoción de bebidas alcohólicas. 6. Título III. Régimen sancionador. 7. Disposiciones adicionales. 8. Disposición transitoria única y disposición derogatoria única. 9. Disposiciones finales

I. Antecedentes

En fecha 20 de agosto de 2024 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del Anteproyecto de Ley para la prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad (en adelante APL), solicitando informe del Consejo Fiscal. El APL se acompaña de su correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en el cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).





De acuerdo con lo dispuesto en el citado precepto estatutario, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF). Para el cumplimiento de esta misión corresponde al Ministerio Fiscal, entre otras, las funciones recogidas en el art. 3 EOMF.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

Según la exposición de motivos del APL, «el consumo de bebidas alcohólicas es un comportamiento que goza de amplia aceptación social en España, incluso por menores de edad, a pesar de sus probados efectos negativos sobre la salud».

La propia exposición de motivos del APL, haciéndose eco de los datos de la Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España





Presidente

(ESTUDES), señala que el alcohol es la sustancia psicoactiva de consumo más generalizado entre los estudiantes de 14 a 18 años, de forma que en el año 2023 el 75,9% dice haber consumido alcohol alguna vez en su vida, siendo la edad media de inicio del consumo de alcohol la de 14 años. 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, percepción muy diferente a la relativa a otras sustancias con potencial adictivo.

La norma se configura, por ello, con un carácter transversal y global en materia de prevención, de forma que aborda medidas de prevención en varios ámbitos de actuación, como la prevención ambiental, escolar y familiar, para 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.

De igual forma, la exposición de motivos incide en que la protección a la infancia y a la salud se encuentran consagradas en los arts. 39 y 43 de la Constitución española, correspondiendo a los poderes públicos asegurar la protección de la infancia y la juventud y organizar y tutelar la salud pública mediante medidas preventivas y las prestaciones y los servicios necesarios.

Se añade que, para dar cumplimiento a dichos mandatos constitucionales, la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de *Protección Jurídica del Menor* (en adelante LOPJM), reguló un marco jurídico propio para la protección jurídica de los menores, estableciendo ámbitos de actuación concretos para los poderes públicos en esta materia.

Por medio de esta ley orgánica, siguiendo la tendencia iniciada con la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, *por la que se modifican determinados artículos del*





Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, se ampliaron los cauces de actuación del Ministerio Fiscal como representante de los menores que carezcan de representación procesal. De hecho, tras la reforma operada por la disposición final 8.5 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, la LOPJM contempla como indicador de una situación de riesgo «el consumo habitual de drogas tóxicas o bebidas alcohólicas por las personas menores de edad» (art. 17.2.k).

De igual forma, la exposición de motivos del APL incide en que, conforme a la Ley 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad*, se hace necesario imponer limitaciones preventivas de carácter administrativo en aquellas actividades que puedan tener consecuencias negativas para la salud, justificando la necesidad de que el APL restrinja y sancione determinados comportamientos tanto de las personas físicas como jurídicas, que directa o indirectamente favorezcan el consumo de alcohol por personas menores de edad.

Por último, se apunta a la necesidad de dar debido cumplimiento a los compromisos de ámbito internacional asumidos tras la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño. Se recuerda también lo dispuesto en la Carta Europea sobre el alcohol y la Recomendación del Consejo Europeo de 5 de junio de 2001, sobre consumo de alcohol por parte de jóvenes, así como la Estrategia de la Organización Mundial de la Salud para reducir el uso nocivo del alcohol o la Estrategia de la UE para apoyar a los Estados miembros a reducir el daño relacionado con el alcohol, como títulos habilitantes para la presente iniciativa legislativa.

Por lo tanto, puede afirmarse que el APL sometido a informe incide en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal en tanto que entre estas funciones están las de «velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa» (art.





3.3 EOMF); «asumir, o en su caso, promover, la representación y defensa en juicio y fuera de él, de quienes por carecer de capacidad de obrar o de representación legal, no puedan actuar por sí mismos» (art. 3.7 EOMF) y «promover o, en su caso, prestar, el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales» (art.3.14 EOMF).

Por ello, la emisión del presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

Atendiendo a lo referido con anterioridad y a las facultades otorgadas al Consejo Fiscal, las consideraciones que contiene el presente informe responden a la intención de cooperar en la mejora técnica de la norma remitida, para favorecer la mayor protección del interés de las personas menores de edad.

II. Justificación del anteproyecto

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, en la exposición de motivos se apunta que, conforme señalan 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 los estudiantes de 14 a 18 años.

Este dato, junto con la falta de reacción ante el mismo, ha ido formando una idea equivocada y deformada de las consecuencias del consumo de alcohol, de modo que no ya solo entre las personas menores de edad, sino también entre las adultas, se considera de bajo riesgo.





Como se recuerda en la MAIN, por esta percepción no se da importancia al poder adictivo del alcohol ni a las consecuencias nefastas que afectan a la salud física y psíquica de las personas menores de edad que lo consumen; tampoco se tiene en cuenta las consecuencias sociales, educativas y culturales que ello conlleva.

Por otra parte, la precocidad en el inicio del consumo de alcohol y los datos del consumo intensivo de alcohol entre jóvenes, según los cuales el 28% de las/os estudiantes de 14-18 años admiten haber bebido alguna vez cinco o más unidades en menos de dos horas en el último mes, y el 21% dice haberse emborrachado, o el hecho, también muy significativo, de que se maneje una cifra de entorno a los 6000 menores que han tenido que ser atendidos por coma etílico, son datos que hacen que el APL sometido a informe resulte más que justificado y deba reconocerse su oportunidad y acierto.

En ese sentido, la Unidad especializada de Menores de la Fiscalía General del Estado, órgano al que se le encomienda especialmente el control de todas las actuaciones dirigidas a la protección del menor, considera que la iniciativa es muy adecuada, además de coherente con el resto de los países de la Unión Europea que han adoptado soluciones similares, siendo este también el parecer del Consejo Fiscal, a la hora de emitir este informe.

Como decimos, estos datos ponen de manifiesto, según se señala en la MAIN, que existe 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. De forma que el hecho de consumir alcohol no es solo una decisión individual, ya que su consumo está muy influenciado por determinantes sociales y comerciales. Por ello, se hace necesario una iniciativa legislativa que aborde el consumo de alcohol por parte de menores desde diferentes perspectivas, tal y como hace el APL presentado a nuestra consideración.





Por otro lado, cabe recordar que, como se recoge en la exposición de motivos y en la MAIN, «el carácter genérico de la normativa estatal sobre protección de menores y sanidad, su remisión a actuaciones o a marcos regulatorios sectoriales o específicos, y su inadecuación o insuficiencia, aplicable al consumo de bebidas alcohólicas por menores y a su venta a los mismos así como de la normativa que regula su comunicación comercial, publicitaria o de otro tipo, junto con la gran dispersión normativa que además coexiste con ordenanzas municipales 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 menores de edad, incluyendo los referidos a la demanda y a la oferta de estas bebidas».

El texto propuesto parte de un enfoque multidisciplinar, destinado a generar un entorno seguro para los menores a través de determinadas actuaciones dirigidas a prevenir el consumo de alcohol, y en diversos ámbitos tanto de la actuación pública como del sector privado y de los actores sociales, a fin de minimizar los determinantes que conlleva el consumo de alcohol.

Para ello, se limita la publicidad, el patrocinio y la promoción de bebidas alcohólicas y se establece un régimen de información al público en todas las comunicaciones comerciales de bebidas alcohólicas.

De igual forma, se establece un régimen sancionador para las conductas que se consideran que infringen las disposiciones de esta ley, se derogan las normas que se oponen a la misma y se modifican tanto la Ley General de Publicidad, como la de Comunicación audiovisual, con el objetivo de adecuar su contenido a la presente norma y crear un marco único.

Para justificar su contenido la exposición de motivos del APL alude al hecho de que en el año 2017 se constituyó una Comisión Mixta Congreso-Senado para el





Estudio del Problema de las Drogas, y que fruto del trabajo de esta comisión se aprobó, el 24 de abril de 2018, el denominado «Informe Menores sin alcohol».

Este informe contiene una serie de recomendaciones y propuestas y fue remitido al Ministerio competente en materia de sanidad para su valoración y toma en consideración. Dicho informe, dado el consenso que generó, se ha tenido en cuenta en la elaboración del APL. Es decir, tal y como señala la MAIN, el APL «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».

Por tanto, atendiendo a los objetivos perseguidos por el anteproyecto, la valoración global que se realiza del mismo es muy positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán al analizar su contenido concreto.

Pese a esta valoración positiva, el Consejo Fiscal estima que, como veremos a lo largo del presente informe, se está desaprovechando la ocasión para incluir un catálogo concreto de iniciativas y medidas que pudieran ser oportunas para dar un cumplimiento efectivo a las propuestas, indicaciones y previsiones legislativas recogidas en el APL, pues incurre en algunas indefiniciones y vaguedades a la hora de concretar su contenido, lo que sin duda redundará de forma negativa en su aplicación y efectividad.

III. Estructura y contenido

El APL consta de una exposición de motivos y 45 artículos, distribuidos en tres títulos numerados del I al III, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.





El Título Preliminar establece unas disposiciones generales que precisan el objeto de la ley y definen su marco conceptual, los principios y criterios de actuación, comprendiendo los arts. 1 a 4 del texto prelegislativo.

El Título I se refiere a la prevención del consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad, y se estructura en dos capítulos:

- Capítulo I referido a las actuaciones de las Administraciones públicas (arts. 5 a 16).
- Capítulo II referido a las actuaciones del sector privado y de los actores sociales, que a su vez aparece dividido en tres secciones:
 - Sección 1.^a referida a la prevención en establecimientos, recintos, espectáculos y otros lugares frecuentados por personas menores de edad (arts.17 y 18).
 - Sección 2.^a referida a la prevención en la comercialización y dispensación de bebidas alcohólicas (arts.19 a 21).
 - Sección 3.^a referida a las actividades de información, formación y sensibilización en los establecimientos de venta y en empresas (arts. 22 y 23)

El Título II versa sobre la información al público y limitaciones a la publicidad, patrocinio y promoción de bebidas alcohólicas, y aparece dividido a su vez en tres capítulos:

- Capítulo I: Información al público y limitaciones en publicidad y comunicación comercial (arts. 24 a 27).
- Capítulo II: Limitaciones a los servicios de comunicación audiovisual y servicios de intercambio de videos a través de plataforma (arts. 28 y 29).
- Capítulo III: Limitaciones en otras formas de comunicación comercial (arts. 30 a 32)





El Título III se dedica al régimen sancionador y se divide a su vez en tres capítulos:

- Capítulo I: Régimen jurídico (arts. 33 a 36).
- Capítulo II: Infracciones (arts. 37 a 40).
- Capítulo III: Sanciones (arts. 41 a 45).

Las cuatro disposiciones adicionales vienen referidas a la potestad de las Administraciones públicas para aprobar y ejecutar planes o programas específicos de prevención del consumo de alcohol por personas menores de edad; a la promoción de encuestas y estadísticas estatales sobre consumo de bebidas alcohólicas por la población menor de edad; al destino del producto líquido de las multas impuestas y de la enajenación de los bienes incautados; y al compromiso de la aplicación de la ley sin que suponga un incremento del gasto público.

La disposición transitoria única determina la normativa aplicable a los procedimientos que estén ya iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.

La disposición derogatoria única deroga todas las normas con el mismo o inferior rango que establezcan un régimen opuesto al del APL; así como expresamente el art. 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*; y, en cuanto se oponga a lo previsto en la ley, la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia, de 7 de noviembre de 1989, por la que se prohíbe la venta y distribución de tabaco y bebidas alcohólicas en los centros escolares dependientes de dicho Departamento.

Por último, se contienen cinco disposiciones finales, en las que se introduce una modificación del art. 5 de la Ley 34/1998, de 11 de noviembre, *General de*





Publicidad; una modificación del apartado 3 del art. 123 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, *General de Comunicación Audiovisual*; los títulos competenciales; la habilitación para su desarrollo reglamentario; y el momento de su entrada en vigor.

El presente informe irá desgranando todo el articulado y el contenido aquí relacionado en el orden establecido en la propuesta en estudio, incidiendo en aquellos preceptos que resultan más directamente vinculados con la actividad del Ministerio Público, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) EOMF.

IV. El anteproyecto de Ley de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad.

1. Consideraciones previas

El APL cumple, a nuestro modo de ver, con el principio de necesidad, al considerar que es imprescindible en el contexto de auge del consumo de alcohol por parte de menores de edad, con las consiguientes graves repercusiones que tiene para su salud y desarrollo.

Así se recoge en el apartado relativo a la oportunidad de la norma en la MAIN, en la que se dice expresamente que «esta ley responde a la necesidad de introducir en nuestro ordenamiento jurídico los compromisos asumidos por España en la protección integral de la infancia y juventud, teniendo como objeto principal desarrollar una política que prevenga de forma eficaz el consumo de bebidas alcohólicas por las personas menores y sus efectos negativos».





Es evidente que el consumo de alcohol entre los menores de edad es un problema que no ha sido abordado hasta ahora con una normativa específica sobre la materia, de ahí que la necesidad de este APL nos parezca de todo punto incuestionable.

Entre los objetivos del APL, conforme señala la MAIN, se encuentran los de regular esta materia en una sola norma estatal con rango de ley (hasta ahora inexistente); suplir las importantes deficiencias y lagunas regulatorias de la normativa vigente; establecer un marco legal común de infracciones y sanciones administrativas; hacer eficaz el principio de seguridad jurídica; hacer efectivos los derechos fundamentales de las personas menores de edad; evitar el consumo de alcohol entre menores; reducir su acceso a las bebidas alcohólicas; retrasar al máximo la edad de consumo de alcohol y cumplir con las recomendaciones de la OMS, la UE y la Comisión Mixta.

En relación con este punto es de destacar que el APL ha sido objeto de consulta pública previa entre las personas y sectores afectados a través de la sede electrónica del Ministerio de Sanidad, cumpliendo de esta forma con el principio de transparencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, *del Gobierno*.

2. Exposición de motivos

La exposición de motivos del APL consta de cinco secciones.

La Sección Primera indica los objetivos perseguidos por la norma propuesta y la necesidad de esta.

La Sección Segunda se hace eco de los datos obtenidos a través de la Encuesta sobre uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), para





describir el panorama español en relación con el consumo de alcohol entre jóvenes y los importantes efectos sobre su salud.

La Sección Tercera se refiere a los trabajos preparatorios realizados por la Comisión Mixta Congreso-Senado para el estudio del problema de las drogas y el informe «Menores sin alcohol» aprobado por dicha Comisión.

La Sección Cuarta se dedica a repasar la estructura de la ley.

La Sección Quinta analiza los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia en relación con esta propuesta normativa.

Como observación general, el Consejo Fiscal entiende que la exposición de motivos debiera haber incorporado mayores explicaciones en alguna de sus secciones o en una sección aparte en la que se definiera de forma global la finalidad, sentido y contenido de la totalidad del texto prelegislativo presentado.

La exposición de motivos delimita claramente la situación en la que se encuentra la sociedad, y más en concreto los menores, en relación con el consumo de bebidas alcohólicas, analizando de forma muy completa y acertada esta situación junto con los riesgos y perjuicios que puede entrañar el consumo de alcohol para las personas menores. Tras ello, se expone el compromiso de España con la protección de los menores y se da una visión global de las normas jurídicas o propuestas relacionadas con ello, pero sin mencionar en forma alguna los objetivos generales de esta ley. Es en este aspecto donde se echa en falta una mayor mención a dichos objetivos, lo cual clarificaría el contenido del APL.

Ciertamente, en la MAIN se recogen dichos objetivos, haciendo una clasificación entre generales y especiales, pero ninguna referencia se hace a los mismos en la exposición de motivos.





Por otro lado, se echa en falta una concreta referencia al art. 17.2.k) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de *Protección Jurídica del menor*, tras la reforma operada por la disposición final 8.5 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, pues contempla expresamente como indicador de riesgo «el consumo habitual de drogas tóxicas o bebidas alcohólicas por las personas menores de edad».

De igual forma, siguiendo las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de ministros de 22 de julio de 2005, en el apartado final de la Sección I, al hacer constancia de las normas internacionales, se hace constar la Convención sobre los Derechos de Niño (en adelante CDN). Por el Consejo Fiscal se sugiere que la misma sea denominada de forma completa en la siguiente forma: Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989.

De igual forma, la referencia a la Carta Europea sobre el alcohol debería completarse haciendo alusión a su adopción en la Conferencia Europea sobre Salud Sociedad y Alcohol, celebrada en París, en diciembre 1995.

La referencia a la Recomendación 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, debería también completarse con los datos de publicación «DOCE» núm. 161, de 16 de junio de 2001.

En relación con las normas españolas de las que pudiera emanar la ley o con las que pudiera tener vinculación la presente propuesta normativa, se propone que se incluya en esta primera sección de la exposición de motivos una referencia a los principios y preceptos de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de *protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia* (LOPVI), ya que no





Presidente

se hace ninguna mención a la misma, cuando dicha ley orgánica fue la que vino a incorporar como un indicador de riesgo, al reformar el art. 17.2.k) LOPJM, «el consumo habitual de drogas tóxicas o bebidas alcohólicas por las personas menores de edad».

Por último, de forma muy significativa, se estima que sería positiva y necesaria la inclusión en esta Sección Primera, como un elemento esencial para la norma, el principio del interés del menor. Este principio es un criterio que debe guiar toda la actuación relacionada con los menores. Por ello, el Consejo Fiscal valora que sería importante su inclusión en esta sección para completar la función hermenéutica que la exposición de motivos tiene asignada.

Inciendo sobre esta cuestión, hay que señalar que la especial trascendencia del principio de interés del menor se evidencia en numerosos instrumentos tanto internacionales como nacionales.

Así, por ejemplo, el art. 3.1.º CDN recoge que «en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, vinculante desde el 1 de diciembre de 2009 al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, determina la necesidad de aplicar este principio, y el apartado 2 de su art. 24 refiere que «en todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial».





Dentro de la legislación nacional podemos acudir al art. 2 LOPJM, que se dedica en su totalidad a este principio, y lo hace en los siguientes términos tras las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y por la LOPIVI: «Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor».

A su vez, numerosas sentencias del Tribunal Supremo hacen referencia a la importancia de este principio, llegando a definirlo como un principio de orden público. Se pueden destacar, entre otras, las SSTs (Sala Primera) 308/2022, de 19 de abril; 705/2021, de 19 de octubre; 182/2018, de 4 de abril.

Por ello, el Consejo Fiscal considera oportuno que en la Sección Primera de la exposición de motivos se recoja el principio del interés del menor como un principio más que justificaría la necesidad de la regulación que se desarrolla en el APL.

En definitiva, atendiendo a las consideraciones que se han ido realizando, el Consejo Fiscal sugiere que se amplíe el contenido de la exposición de motivos del APL en los términos indicados en este informe.

3. Título preliminar. Disposiciones generales





Artículo 1. Objeto

El art. 1 del APL establece que la ley tiene por objeto «la prevención del consumo de bebidas alcohólicas en las personas menores de edad, así como sus efectos negativos, regulando las medidas necesarias para este fin».

En este punto, conviene acudir a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de ministros de 22 de julio de 2005, en cuyo apartado I.b), relativo al título, establece en su punto 7 que «el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición».

Por su parte, el apartado I.d), relativo a las disposiciones generales, determina en su apartado 17 que «Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma».

Si bien el objeto definido en el art. 1 del APL es claro e identificativo, debe señalarse que casi coincide en su totalidad con el título que se ha dado al anteproyecto y, por ello, el Consejo Fiscal considera que debería adaptarse a las directrices anteriormente referidas y a tal fin no sólo debería delimitarse el objeto de forma más amplia, sino también su ámbito de aplicación, definiendo más claramente el alcance de la norma, con una expresa mención al régimen sancionador que se incluye en el mismo.





Artículo 2. Definiciones

En relación con el catálogo de definiciones que se ha incluido cabe hacer las siguientes precisiones:

El apartado 3 del art. 2, al definir las «bebidas alcohólicas», es acorde a la legislación vigente en esta materia, como se desprende, entre otros, del Real Decreto 650/2011, de 9 de mayo, *por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria en materia de bebidas refrescantes*, en cuyo art. 2.3, relativo a «características de productos terminados», dispone que no deben contener alcohol en cantidad superior al 0,5% de su volumen.

De igual forma, el Reglamento (UE) 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, *sobre definición, designación, presentación y etiquetado de otros productos alimenticios, la protección de las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas y la utilización de alcohol etílico y destilado de origen agrícola en las bebidas alcohólicas, y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 110/2008*, prevé que para considerar una bebida como alcohólica el mínimo debe ser de 0.5 gramos por hectolitro de alcohol a 100% de su volumen.

A su vez, el art. 3.f) del Real Decreto 678/2016, de 16 de diciembre, *por el que se aprueba la norma de calidad de la cerveza y de las bebidas de malta*, relativo a la cerveza sin alcohol, dispone que es aquella cuya graduación alcohólica sea menor al 1 por 100 de su volumen, porcentaje que ha sido acogido por alguna legislación autonómica como, por ejemplo, la Ley 5/2018, de 3 de mayo, *de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en la infancia y la adolescencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, que en su art. 3.b) define la bebida alcohólica como «aquella bebida, natural o compuesta, cuyo contenido o





graduación alcohólica natural o adquirida sea igual o superior al 1 por ciento de su volumen».

Sin embargo, como acertadamente señala la Unidad especializada de Menores de la FGE, el tener como bebida no alcohólica aquella que contenga alcohol en menos de 0,5% de su volumen no protege integralmente a las personas menores de edad respecto del consumo de alcohol, máxime teniendo en cuenta el objetivo del APL de «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», así como la circunstancia de que uno de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos es el de «incorporar como objetivos a sus políticas dirigidas a personas menores de edad los de reducir el acceso a las bebidas alcohólicas antes de la mayoría de edad, retrasar lo máximo posible la edad de inicio en el consumo de alcohol, aspirando a un consumo cero», lo que permite concluir que cuando el APL se refiere a consumo cero, no lo es respecto al consumo de alcohol, sino de bebidas alcohólicas, como reseña el referido precepto definitorio.

Sería conveniente, si se quiere alcanzar el objetivo pretendido por el APL, hacer constar que para el caso del consumo de menores se considerara bebida alcohólica «toda aquella que contenga alcohol independientemente de su volumen, cualquiera que sea su forma de presentación», garantizando de esta forma que los menores no tengan acceso a ninguna bebida que contenga alcohol independientemente de su graduación.

De igual forma, en aras de la máxima seguridad jurídica, se echa en falta la definición de otros conceptos, que son utilizados por la propia norma y que, como veremos más adelante, pueden dar lugar a controversias a la hora de aplicar la norma como, entre otros, el concepto de *centros educativos* (art. 6 del APL); *centros deportivos, de ocio y tiempo libre* (art. 8 del APL); *espectáculos públicos*





y actividades recreativas públicas (art. 8 apartado 2 del APL); centros, servicios sanitarios o socio-sanitarios (arts. 16 y 26 del APL).

Artículo 3. Principios rectores

Se valora positivamente la redacción de los principios rectores que se ha hecho constar en este precepto. No obstante, el Consejo Fiscal considera que se completaría de forma adecuada si en la letra a) se hiciera una expresa mención al interés superior de menor, conforme lo anteriormente indicado.

Respecto al «enfoque social (art. 3.j)», se echa en falta la referencia a los/las acogedores/as y se propone la supresión de la referencia a «adoptantes» en tanto que, una vez constituida la adopción, los adoptantes devienen en titulares de la patria potestad del adoptado y, por ende, son equiparables a los progenitores/as, motivo por el que no parece acertado etiquetar una relación filio-parental por tener como origen la adopción.

Artículo 4. Criterios generales de actuación

Se consideran adecuados los criterios generales de actuación de las Administraciones públicas en tanto en cuanto son principios programáticos generales dirigidos a alcanzar el fin del APL, estimando plenamente acertado que se incluya una referencia expresa al conocimiento científico como base de actuación, y que se prevea la existencia de sistemas de evaluación de las políticas de prevención del consumo de alcohol en personas menores de edad, buscando el consenso entre las Administraciones públicas con competencia en la materia.

El contenido de este precepto resulta, a su vez, coherente con el contenido de la disposición adicional primera en cuanto que prevé la existencia de planes o





programas específicos de inspección y la disposición adicional segunda se refiere a las encuestas y estadísticas estatales, incluyendo en el Plan Nacional Estatal una estadísticas de ámbito nacional sobre consumo de bebidas alcohólicas en el ámbito de las personas menores de edad, por lo que el Consejo Fiscal no tiene nada que objetar al contenido de dicho artículo.

4. Título I. Prevención del consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad

4.1 Capítulo I. Actuaciones de las Administraciones públicas

El APL regula las actuaciones en los ámbitos familiar, educativo, sociosanitario, cultural, deportivo, de ocio, formación e investigación, seguridad vial, laboral, comunicación comercial, urbanístico, comunicación pública y medios de comunicación, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y auxilio de los centros y servicios sanitarios y su personal.

Analizamos a continuación el contenido de cada uno de los preceptos que se refieren a estos ámbitos de actuación.

Artículo 5. Actuaciones en el ámbito familiar

Nada que objetar a este artículo.

Artículo 6. Actuaciones en el ámbito educativo

Se considera muy oportuna la inclusión en los contenidos curriculares de aquellos dedicados a la prevención del consumo de alcohol en personas menores de edad, así como la formación continua del profesorado, pero podría aprovecharse el APL para incluir, a su vez, una concreta referencia a programas de formación para los/las progenitores/as, tutores y acogedores.





El nivel primario de la educación depende de la familia y muchas veces estas carecen de los conocimientos y habilidades necesarias para ello, por lo que sería conveniente que se prevea la creación de escuelas o programas específicos para los progenitores en los centros escolares para facilitarles la formación necesaria, de forma que los padres y madres podrán ser asesorados y preparados para intentar orientar y proteger a sus hijos e hijas en el entorno del hogar y la familia sobre el consumo de alcohol.

Artículo 7. Actuaciones en el ámbito sociosanitario

De la redacción de este precepto no se desprende con claridad una adecuada y prioritaria atención socio-sanitaria hacia todas las personas menores de edad consumidoras de alcohol, sino exclusivamente cuando presenten «indicios de sufrir daños relacionados con el alcohol».

Esta referencia resulta, a juicio del Consejo Fiscal, demasiado amplia y abstracta, pues dependerá de una valoración, tanto objetiva como subjetiva, que puede desembocar en una falta de asistencia a menores consumidores de alcohol amparada en la excusa de no advertir esos riesgos.

Por ello, en consonancia con los principios rectores y el objetivo de esta ley, el Consejo Fiscal estima que debe ser modificada la dicción de ese apartado, para conseguir una protección integral de los menores de edad consumidores de alcohol en línea con el pretendido consumo cero.

Así las cosas, se propone la siguiente redacción: «Las Administraciones públicas competentes en los ámbitos sanitario y de asistencia social, dentro de sus respectivas competencias y en el marco de las prestaciones existentes en la red o cartera de servicios sanitarios y sociales, deberán proporcionar a las personas





Presidente

menores de edad consumidoras de bebidas alcohólicas una atención sanitaria y social adecuada a sus circunstancias personales y de consumo, priorizando dicha atención de concurrir indicios de sufrir daños relacionados con este».

En el Artículo 7, apartado 3, letra b), por congruencia con la redacción del APL y por resultar más acorde, se propone modificar la expresión “adolescentes” por la de “menores”.

De igual forma, en el apartado 4 de este art. 7, dada la importancia de garantizar el acceso a los menores de edad con consumo problemático o adicción a los servicios de tratamiento, el Consejo Fiscal aconseja que el término «facilitarán» sea reemplazado por otra expresión, de forma que se trasmute su carácter meramente voluntarista en aras de un mayor compromiso, proponiendo su sustitución por el termino en «dispondrán».

Mayores problemas plantea la redacción del apartado 5 en tanto que establece que «las personas menores de edad atendidas por una intoxicación etílica en los servicios de urgencias deberán ser objeto de una evaluación integral. Ésta implicará sus representantes legales cuando sean menores de 16 años, y en cualquier caso si se tratara de una intoxicación etílica con consecuencias graves para su salud, salvo si estuvieran legalmente emancipadas o emancipados (...)».

De la redacción de este apartado se desprende que una «intoxicación etílica» pudiera no comportar consecuencias graves para la salud de un menor de 16 y 17 años, supuesto en el que de la «evaluación integral» que se atribuye a los servicios de urgencias quedarían excluidos los progenitores, tutores, guardadores y acogedores que estén a cargo de ese menor.

Según esta redacción, se excluyen los representantes legales de estos menores, mayores de 16 años, en los supuestos de «intoxicación etílica», de forma que





Presidente

solo se prevé su intervención para el caso de *intoxicación ética con consecuencias graves para su salud*, término que en modo alguno se define en el APL, sin que por otra parte se determine quién debe asumir la responsabilidad a efectos de valorar las consecuencias graves para la salud del menor.

En aras a dotar de mayor claridad el artículo, sería conveniente una redacción más clara del mismo, que diferencie los supuestos de implicación de los representantes legales en la evaluación integral, de la simple información a los representantes legales en los casos de intoxicación ética (de acuerdo con la previsión del artículo 16 del APL), pues de lo contrario podría entrar en clara colisión con lo dispuesto en el art. 9.4 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, *básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*, que, tras establecer que no cabe el consentimiento por representación en el caso de menores mayores de 16 años o menores emancipados, viene a concretar que «no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando se trate de una actuación de grave riesgo para la vida o salud del menor, según el criterio del facultativo, el consentimiento lo prestará el representante legal del menor, una vez oída y tenida en cuenta la opinión del mismo».

A su vez, conforme a la referencia que el apartado 4 del art. 9 hace del apartado 3 b) y c) de la Ley de Autonomía del Paciente, también necesitan de ese consentimiento por representación «cuando se trate de menores emancipados o mayores de 16 años que tengan la capacidad modificada judicialmente y así conste en sentencia, o cuando el paciente menor de edad no sea capaz intelectual ni emocionalmente de comprender el alcance de la intervención».

De igual forma, en términos de coherencia legislativa, la redacción de este art. 7.5 puede entrar en contradicción con lo dispuesto en el art. 16.2 de este mismo APL, en donde se establece la obligación de los centros y servicios sanitarios de





Presidente

«informar a las progenitoras o progenitores o representantes legales de los menores asistidos en los centros y servicios sanitarios por intoxicación etílica», excluyendo únicamente el caso de los menores emancipados.

Por último, cabe argumentar que, siendo situaciones de grave afectación a su salud, pues se utiliza en la redacción el termino intoxicación etílica, no debemos olvidar que los progenitores, tutores, acogedores y guardadores son los responsables de la protección de sus hijos, pupilos, acogidos y guardados, protección que se les exige durante toda su minoría de edad y no solo para los menores de 16 años.

Por ello, el Consejo Fiscal estima que para estos supuestos de grave afectación los progenitores, tutores, acogedores y guardadores deben ser siempre informados de la intervención para con los menores que estén bajo su responsabilidad y cuidado y hayan sufrido una intoxicación etílica, a fin de hacer factibles y reales las actuaciones de intervención integral dispuestas en los ámbitos familiar, educativo y socio sanitario, conforme a los arts. 5, 6 y 7.

A esto cabe añadir que las infracciones en las que incurren los menores que consuman bebidas alcohólicas (art. 15.2 en relación con los arts. 18.1 y 37.1 del APL), como lo sería un menor con intoxicación etílica, van a dar lugar a sanciones de naturaleza pecuniaria y/o educativa (arts. 41 y 44), las cuales van a repercutir por vía subsidiaria o solidaria en sus progenitores, tutores, guardadores o acogedores (art. 35.5), como les repercutirá la suspensión de la multa y sometimiento a medidas reeducadoras y rehabilitadoras (art. 36.1 y 2 del APL).

De este modo, si se va a entender que a partir de los 16 años los responsables de los menores deben quedar al margen de toda intervención sobre su salud, por entender que el menor es suficientemente maduro, parece más ajustado excluir a los representantes legales de responsabilidad administrativa por el consumo





de sus hijos menores maduros, que excluirles de la intervención integral que se realice con el menor en esos casos de intoxicación.

Otra forma de proceder sería contraria al derecho de defensa y de seguridad jurídica, pues se exigiría a los progenitores, tutores, acogedores o guardadores una responsabilidad administrativa por un consumo que se les mantiene oculto.

En consecuencia, el Consejo Fiscal insta a que se adapte el APL a esta interpretación y se le dote de coherencia sobre este particular.

Artículo 8. Actuaciones en los ámbitos cultural, deportivo y de ocio

La propuesta que realiza el art. 8 del APL para favorecer actividades en los ámbitos cultural, deportivo y de ocio, destinados específicamente a menores de edad utilizando centros públicos, merece una valoración muy positiva.

No obstante, a la hora de redactar el precepto no se concreta en su apartado b) a qué se refiere la mención que realiza, pues se redacta en términos genéricos, afirmando que «regularán los aspectos relativos a los espacios comunitarios de ocio, cuando estos sean utilizados por personas menores de edad», proponiéndose que se haga alguna referencia específica al consumo de alcohol.

Asimismo, se estima que en el apartado 2 debería delimitarse más claramente qué Administración pública será la competente para promover dichas iniciativas, en cuanto se refiere a los espectáculos públicos y las actividades recreativas públicas, siendo estos los espacios donde habitualmente se produce con mayor intensidad el consumo de alcohol por parte de menores.

Por otra parte, con la redacción propuesta para este precepto tampoco se viene a determinar quién se encargará de mejorar la formación del personal a fin de





dar respuesta adecuada a los problemas de consumo de alcohol y otras sustancias.

De igual forma, no se delimita cuáles son las medidas a aplicar para la detección, prevención y reducción de daños en personas menores, en los espectáculos públicos y las actividades recreativas públicas.

Por último, solo se habla de «evitar» la participación de entidades directas o indirectamente relacionadas con sectores vinculados a la producción y comercialización de bebidas alcohólicas en estas actividades.

Por todo ello, si se quiere dotar de mayor eficacia a la norma en este ámbito de actuación, debería concretarse en mayor medida las medidas a aplicar y las Administraciones públicas que resultarían obligadas a adoptar y poner en marcha dichas medidas.

Artículo 9. Actuaciones en los ámbitos de formación e investigación

Nada que objetar al contenido de este precepto.

Artículo 10. Actuaciones en el ámbito de la seguridad vial

Nada que objetar al mismo.

Artículo 11. Actuaciones en el ámbito laboral

Nada que objetar al contenido de este precepto.

Artículo 12. Actuaciones en el ámbito de la comunicación comercial





Presidente

Los apartados 1.b), 2 y 3 señalan que las Administraciones públicas impulsarán la adopción de sistemas de correulación y de autorregulación que incluyan códigos de conducta en la comunicación comercial de bebidas alcohólicas en personas menores de edad, señalando, a continuación, cómo deben formalizarse tales códigos de conducta y los requisitos que han de tener.

Sin perjuicio de que puede ser loable iniciar un proceso de autorresponsabilización entre las Administraciones públicas, asociaciones de protección de la infancia y juventud, de protección a las personas consumidoras y de las personas usuarias y al sector del comercio minorista de bebidas alcohólicas, lo cierto es que en el APL no se aboga por un modelo coercitivo ni se regulan las consecuencias del incumplimiento de dichos sistemas.

El no establecer estos códigos de autorresponsabilización, a tenor de esta redacción meramente voluntarista, no tendría consecuencias y quedaría fuera del ámbito de las infracciones. Por consiguiente, a juicio del Consejo Fiscal, no va a tener mucha eficacia que se prevea como infracción grave en el art. 38.1 h) el incumplimiento de la obtención de informe favorable en la comunicación previa, cuando los sistemas de correulación y autorregulación no son obligatorios.

Por otro lado, debería de dejarse una cláusula abierta para la participación de otro tipo de asociaciones, fundaciones o sectores cuya audiencia pudiera resultar pertinente, al margen del órgano independiente a que se refiere el art. 12.3.h).

Para ello, el Consejo Fiscal propone la inclusión en el apartado 3.i) de este precepto de una cláusula abierta para dar participación a otros colectivos que pudieran resultar afectados.





De igual forma se propone reconsiderar la formulación de este artículo y valorar las consecuencias que debe conllevar el incumplimiento de su contenido al no adoptarse sistemas de corregulación y autorregulación, así como los códigos de conducta específicos, en el ámbito de la comunicación comercial para que estas medidas tengan eficacia.

En cuanto al artículo 12 requisito f), para evitar redundancias debe quedar redactado del siguiente modo “Prever un seguimiento y evaluación periódica, por personas expertas o entidades, transparentes e independientes, de la consecución de los objetivos perseguidos”.

Artículo 13. Actuaciones en el ámbito urbanístico

Nada que objetar al contenido de este precepto.

Artículo 14. Actuaciones en los ámbitos de la comunicación pública y los medios de comunicación

Desde el Consejo Fiscal se entiende que no resulta acertada la referencia específica que se hace «a las personas progenitoras o progenitores o representantes legales», pues parece que con ello se resta importancia a los representantes legales de los menores que no sean sus progenitores, es decir, a tutores, guardadores, acogedores, o bien que, conforme dicha redacción, no se tiene a los progenitores como representantes legales del menor.

Parece más adecuado ampliar dicha terminología, como se propone también en otros preceptos, a «los progenitores, tutores, guardadores, acogedores» o eliminar la referencia específica a «personas progenitoras o progenitores o representantes legales», en tanto que se entiende que el precepto se refiere a programas informativos dirigidos a la población en general.





Por ello, el Consejo Fiscal, propone una redacción alternativa a este precepto del siguiente tenor: «Las Administraciones públicas competentes promoverán el desarrollo, a través de los medios de comunicación social de los que sean titulares, de programas informativos específicos sobre los riesgos y daños del consumo de bebidas alcohólicas, con especial énfasis en los daños que produce en el desarrollo físico, psicológico y social de las personas menores de edad, así como en el feto y en la persona lactante cuando el consumo se realiza por parte de las mujeres en estado de gestación, que han planificado la gestación o que dan lactancia materna».

Artículo 15. Actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el consumo de bebidas alcohólicas

Mención especial requiere este precepto, pues en el apartado primero del mismo se prevé que «el personal funcionario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus respectivos ámbitos y circunstancias indicados en el artículo 18 así como en los lugares y circunstancias indicados en preceptos de otras leyes estatales o autonómicas, o de ordenanzas municipales en los que también se prohíba el consumo de bebidas alcohólicas, pruebas destinadas a la detección en el organismo de la presencia de alcohol y su concentración en situaciones de sospecha o de presencia de indicios de consumo».

A su vez, hemos de tener en cuenta que el art. 18 del APL regula las prohibiciones del consumo de alcohol, estableciendo:

«1.- Se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas por parte de personas menores de edad. Se exceptúa de esta prohibición el consumo esporádico de pequeñas cantidades de bebidas fermentadas de baja graduación en el ámbito del culto o los servicios religiosos.

2.- Se prohíbe el consumo por personas de cualquier edad en los lugares siguientes:





Presidente

- a) *En centros docentes de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y de enseñanzas especiales.*
- b) *En centros de protección de menores y residencias de las y los estudiantes que admitan a personas menores de edad.*
- c) *En otros centros de menores y cualesquiera otros específicamente destinados a su uso por personas menores de edad.*
- d) *En centros deportivos, de ocio o espacios dedicados a espectáculos públicos cuando haya sesiones que se hayan concebido expresamente para personas menores de edad.»*

Por tanto, conforme a dicha regulación, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán efectuar pruebas de detección del alcohol a personas mayores de edad solo en las circunstancias previstas en el art. 18.2, mientras que a los menores se les podrá someter a test de alcoholemia en cualquier circunstancia, lugar, momento y ocasión, ya que tienen prohibido el consumo de bebidas alcohólicas en cualquier caso, siempre que haya situaciones de sospecha o de presencia de indicios de consumo.

Esta circunstancia coloca a las personas menores de edad en una situación desfavorable respecto de los mayores de edad, situación que pudiera justificarse porque el fin primordial del APL es la protección de los menores de edad, pero ello debe tener en cuenta que el consumo de alcohol no es un hecho constitutivo de delito, ni por personas mayores ni menores de edad.

Sería adecuado, por ello, matizar en qué situaciones, circunstancias, lugares y ocasiones puede realizarse una prueba de detección de alcohol a menores de edad. Con la redacción propuesta pudiera dar lugar a arbitrariedades y situaciones poco deseables en las que pudieran verse afectados los derechos de los artículos 10 (dignidad de la persona) y 14 (igualdad ante la ley) de la Constitución española, al faltar la concreción referida, en tanto que dicho





Presidente

precepto regula una conducta de la que se deriva responsabilidad administrativa, con sanciones de obligado cumplimiento, como más tarde veremos.

Resulta por ello de suma importancia puntualizar qué se entiende por «situaciones de sospecha o indicios de consumo» y qué sintomatología debe presentar la persona mayor o menor de edad para considerar que existen esas situaciones o indicios, tal y como señala el art. 15.1 del APL.

Señalar, además, que conforme se contempla en el APL, las pruebas son obligatorias en cuanto que de no hacerlas se incurrirá en una infracción leve (art. 37.1 d) que da lugar a una sanción leve (art. 41.1). Esta obligatoriedad impone, aún más, concretar los extremos dispuestos anteriormente, para evitar que sea una prueba intrusiva por vulnerar derechos fundamentales (intimidad, dignidad, integridad, defensa y libertad entre otros).

De igual forma, el art. 15.2 del APL incurre nuevamente en otra indefinición en la referencia a «otros métodos no invasivos», los cuales no han sido concretados en el texto prelegislativo. Entendemos que en tanto no lo son ni el análisis de sangre ni el de orina por ser métodos invasivos, la mención a otros métodos no invasivos solo parece que pueda referirse al análisis personal por parte del agente policial, de la sintomatología y aspecto de la persona menor de edad a la que se somete a la prueba.

En este sentido, también se hace necesario definir dichos métodos por razones de seguridad jurídica, como se viene haciendo en nuestra legislación a propósito de la prueba de detección de alcohol en el Reglamento General de Circulación (RD 1428/2003, de 21 de noviembre), que en su art. 21 regula las situaciones en las que un agente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puede realizar una prueba de detección de alcohol, y en su art. 23 que regula la forma precisa en que dicha prueba ha de realizarse.





Por último, el art. 15 del APL, en su apartado 3, señala que «las personas sometidas a las pruebas, y sus progenitoras o progenitores, o representantes legales si fuesen personas menores de edad no emancipadas o emancipados legalmente, podrán solicitar, a su cargo, la repetición de la prueba, por una sola vez, dentro de las dos horas, como máximo, inmediatamente posteriores a la hora de finalización de la primera prueba».

El precepto, siguiendo lo dispuesto en el art. 14 LSV en relación con el art. 796.1.7 LECrim y el art. 22 Reglamento General de Circulación, interpretados sobre este particular por la jurisprudencia constitucional, prevé la posibilidad de una prueba de contraste.

Sin embargo, estimamos que resulta de muy escasa utilidad, a los fines previstos en la ley, otorgar un margen de dos horas para la repetición de la misma prueba, sin establecer a su vez la necesidad de que dicha prueba de contraste «se realice a la mayor brevedad posible».

Por ello, el Consejo Fiscal propone una nueva redacción estableciendo la obligación de que la prueba de contraste se practique a la mayor brevedad posible, y en todo caso dentro de las dos horas siguientes a la realización de la primera prueba cuyo contraste se pretende.

Por otra parte, se advierte que el APL no prevé la posibilidad de que las pruebas que se practiquen para detectar el consumo de alcohol puedan arrojar el consumo de otras sustancias tóxicas adictivas ni el modo de proceder en ese caso.

Parece conveniente hacer una mención expresa a este supuesto, a fin de coordinar el objeto del APL y el esfuerzo realizado para su aplicación con el





consumo de sustancias tóxicas por menores de edad, garantizando de este modo una intervención integral también en este último supuesto.

Artículo 16. Obligaciones especiales de auxilio de los centros y servicios sanitarios y de su personal

Este precepto vuelve a hacer referencia a «las progenitoras o progenitores o representantes legales...» y, como se expuso anteriormente, los progenitores son representantes legales de los menores a su cargo, por lo que sería más acertado hacer referencia a «progenitores, tutores, guardadores y acogedores».

Por otro lado, la redacción de este párrafo, como ya argumentamos anteriormente, es acorde con la alegación que se realiza respecto al art. 7.5 del APL en relación con la puesta en conocimiento de los representantes del menor de las intoxicaciones etílicas, independientemente de la edad de aquel, salvo en supuestos de emancipación legal.

4.2 Capítulo II. Actuaciones del sector privado y de los actores sociales.

4.2.1 Sección 1.ª Prevención en establecimientos, recintos, espectáculos y otros lugares frecuentados por personas menores de edad

Artículo 17. Prevención en establecimientos, recintos y organizaciones de espectáculos y actividades recreativas

El Consejo Fiscal estima que la redacción de este precepto, en el que tan solo se establece la obligación de adoptar medidas para impedir la venta y el consumo de bebidas alcohólicas por personas menores en los establecimientos o recintos, espectáculos o reuniones públicas, incluyendo los eventos deportivos, resulta demasiado genérico y, aunque la disposición final cuarta prevé un desarrollo





reglamentario, sería deseable, en aras de la seguridad jurídica, que se definieran más concretamente las medidas a cumplir por los responsables, a fin de dotar de efectividad a la norma.

Se hace esta apreciación teniendo en cuenta, además, que el incumplimiento de estas se prevé como infracción grave en el art. 38.1 a) del APL o muy grave si es reiterada (art. 39 del APL), por lo que, si no se especifican las medidas a cumplir por los responsables será difícil que existan finalmente incumplimientos sancionables, restando eficacia a la norma.

Artículo 18. Prohibiciones de consumo de alcohol

Este precepto ya ha sido examinado en parte en el presente informe al tratar lo relativo a las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad previstas en el art. 15 del APL.

En relación con los supuestos contemplados en el art. 18.1 es de valorar positivamente la prohibición expresa y total que se hace del consumo de bebidas alcohólicas por parte de las personas menores de edad.

Sin embargo, no puede entenderse la excepción que a continuación se hace excluyendo de dicha prohibición general contenida «el consumo esporádico de pequeñas cantidades de bebidas fermentadas de baja graduación en el ámbito de culto o los servicios religiosos», excepción esta que, a nuestro modo de ver, casa muy mal con el objetivo del APL.

Si el fin primordial del texto prelegislativo es cambiar la concepción social de que el consumo de alcohol en los menores es un consumo de bajo riesgo, permitir su consumo, aunque sea en los ámbitos de culto o servicios religiosos, no resulta





un ejemplo, siendo una excepción que la sociedad que pretendemos no puede tolerar.

Hacer esta excepción para los ámbitos de culto o religiosos llevaría a situaciones difícilmente explicables, al tener que sancionar ese mismo consumo de pequeñas cantidades de bebidas fermentadas de baja graduación fuera de esos ámbitos de culto o religiosos, generando desigualdad en una sociedad del siglo XXI, igualitaria y constitucionalmente definida como laica.

A su vez, estimamos que no resulta una excepción proporcionada ni justificada, pues pueden buscarse otras alternativas, aún más teniendo en cuenta la edad temprana en la que se inician los menores en dichos actos de culto, normalmente a los 8 años.

Es por ello que se propone eliminar la referencia que en el texto se hace exceptuando de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad el consumo esporádico de pequeñas cantidades de bebidas fermentadas de baja graduación en el ámbito del culto o los servicios religiosos, por resultar manifiestamente contraria a los fines y sentido del APL, además de carente de justificación alguna.

En cuanto a las prohibiciones de consumo por personas de cualquier edad en los lugares establecidos en el art. 18, apartado segundo, del APL cabe mencionar que dichas prohibiciones se circunscriben al ámbito de determinados lugares, debiendo estar, por tanto, plenamente determinados los lugares en donde dicho consumo está prohibido para dar efectividad a la norma, pues esta conducta resulta sancionable de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 b) del APL.

Por esta razón, en cuanto a lo previsto en el párrafo d) del mencionado precepto, al disponer que resulta prohibido el consumo de bebidas alcohólicas en «centros





deportivos, de ocio, o espacios dedicados a espectáculos públicos cuando haya sesiones que se hayan concebido expresamente para personas menores de edad», nuevamente estimamos que esta redacción puede dar lugar a dudas en su interpretación, siendo preferible que se concrete claramente qué debe entenderse por la expresión «sesión concebida expresamente para personas menores de edad», pues es un concepto demasiado vago o impreciso que no resulta definido en el APL.

Se sugiere, por ello, una redacción alternativa a este párrafo que resulte más clara y de más fácil aplicación y cumplimiento, proponiendo la siguiente: «d) En centros deportivos, de ocio o espacios dedicados a espectáculos públicos cuando se permita la entrada o presencia de personas menores de edad».

4.2.2. Sección 2.ª Prevención en la comercialización y dispensación de bebidas alcohólicas

Artículo 19. Prohibición de venta y dispensación

Con la redacción dada a este precepto, al establecer la prohibición de venta, dispensación o suministro de bebidas alcohólicas «o de productos que contenga alcohol» se amplía el objeto de esta prohibición a otros productos que contenga alcohol, fuera del ámbito de «las bebidas alcohólicas», sin que el APL determine claramente a qué tipo de productos parece referirse.

Nuevamente, con esta referencia tan genérica a los «productos que contengan alcohol» surgirán dudas a la hora de delimitar el ámbito de la prohibición. Pensemos, por ejemplo, en el caso de productos cosméticos que tienen alcohol en su composición, lo que sin duda también dará lugar a problemas al estar esta conducta sancionada como infracción grave en el art. 38 b) del APL.





Se sugiere, en consecuencia, matizar en el apartado 1 la alocución «productos que contengan alcohol», que entra en contradicción con lo señalado en el art. 18.1 del APL, que solo se refiere a «bebidas alcohólicas» y en general con todo el articulado del APL que no se refiere en ningún otro momento a productos que contengan alcohol».

En definitiva, el Consejo Fiscal aboga por que se revise el ámbito de esta prohibición, determinando claramente a qué productos que contengan alcohol se extiende el ámbito de esta norma o, en otro caso, eliminando dicha referencia por resultar demasiado genérica.

Por otro lado, en este precepto no se llega a especificar cuáles son los mecanismos técnicos eficaces, con vigilancia y custodia directa, que deben incorporar las máquinas de dispensación de bebidas alcohólicas, si bien dada la previsión reglamentaria a la que hace referencia el APL es deseable que estos mecanismos tengan una regulación específica que garantice su incorporación en las máquinas de dispensación de bebidas alcohólicas, aunque cabe preguntarnos si no sería más eficaz aprovechar el APL para prohibir la venta de bebidas alcohólicas a través de dichas máquinas.

En cualquier caso, debe advertirse que será difícil la constatación de la minoría de edad en la adquisición de bebidas alcohólicas por máquinas expendedoras.

En cuanto a la limitación horaria, estimamos que, a tenor de su redacción, es una cláusula que afecta a personas mayores de edad, ya que las menores de edad tienen en cualquier caso y horario prohibida la adquisición de bebidas alcohólicas, por lo que no estaría de más una referencia al respecto.

Artículo 20. Limitaciones sobre exposición de bebidas alcohólicas en establecimientos comerciales y de hostelería





Nada que objetar al contenido de este artículo.

Artículo 21. Identificación de los adquirentes

Nada que objetar al contenido de este artículo.

4.2.3 Sección 3.^a Actividades de información y formación y sensibilización en los establecimientos de venta y en las empresas

Artículo 22. Información sobre la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de edad

Nada que objetar al contenido de este precepto, en tanto establece la necesidad de que en cualquier establecimiento en que se permita la venta de bebidas alcohólicas se fije y exhiba —en un lugar y con caracteres tipográficos fácilmente visibles y legibles— un rótulo advirtiendo que está prohibida la venta de bebidas alcohólicas y su consumo a persona menores de edad.

Artículo 23. Actividades de formación, información y sensibilización en las empresas

Nada que objetar al contenido de este artículo en tanto establece la necesidad de realización de actividades formativas específicas para el personal en contacto con el público destinadas a la información y sensibilización en materia de prevención del consumo de bebidas alcohólicas por personas menores de edad, de las obligaciones y prohibiciones que comporta el APL y de los riesgos y los daños que el consumo de alcohol comporta para la salud y la seguridad de las personas menores de edad, así como de las consecuencias derivadas de su incumplimiento.





Se prevé que estas actividades serán realizadas por sí o por medio de terceros, por las empresas de comercio minoristas de bebidas alcohólicas, las de hostelería, las de promoción u organización de espectáculos públicos o de actividades recreativas públicas y las de seguridad privada que presten sus servicios en los establecimientos o recintos públicos en los que se desarrollen las actividades.

5. Título II. Información al público y limitaciones a la publicidad, patrocinio y promoción de bebidas alcohólicas

5.1 Capítulo I. Información al público y limitaciones en publicidad y comunicación comercial

Artículo 24. Información al público

Nada que objetar al contenido de este artículo en tanto en cuanto incrementa la seguridad jurídica en esta materia.

Artículo 25. Limitaciones en publicidad y comunicación comercial

El Consejo Fiscal estima que resulta especialmente acertado este precepto, pues es realmente ambicioso a la hora de desplegar las acciones protectoras sobre las personas menores de edad, ya que no se limita a una prohibición genérica, sino que extiende la prohibición de utilizar estilos utilizados por personas menores, voces, imágenes famosas.

También se considera útil y muy acertado incluir en la publicidad de las bebidas alcohólicas su graduación, la expresa advertencia de la prohibición de su consumo por personas menores de edad y la claridad de esta.





Artículo 26. Limitaciones de emplazamiento, difusión y distribución de la publicidad de bebidas alcohólicas y de las de sus personas o empresas productoras

En este artículo se regulan las limitaciones de emplazamiento, difusión y distribución de la publicidad de bebidas alcohólicas y de la de sus personas o empresas productoras y, además de en los lugares en que se prohíbe el consumo general de bebidas alcohólicas (art. 18), en la vía pública o en lugares visibles de la misma. Se admite, no obstante, un margen perimetral de 200 metros lineales desde los accesos a zonas frecuentadas por personas menores de edad, que puede dar lugar a problemas a la hora de dar cumplimiento a la misma y delimitar este margen perimetral.

Se prohíbe también en los transportes públicos, estaciones, marquesinas o paradas; en los centros sanitarios, de servicios sociales y sociosanitarios y en las sedes de los órganos de las Administraciones públicas y organismos y entidades dependientes de ellas.

El contenido de este precepto merece, por su amplitud, ser valorado positivamente, salvo en lo ya argumentado respecto al uso de terminología no definida claramente en el APL, como «los centros sanitarios, de servicios sociales y socio-sanitarios».

Artículo 27. Consulta previa de las comunicaciones comerciales en el ámbito de los sistemas de autorregulación y corregulación

En este artículo se hace referencia a la necesidad de que las empresas anunciantes de bebidas alcohólicas o, en su defecto, las personas titulares -en la redacción del articulado sobra una coma- de los medios de comunicación o de los soportes materiales en los que se vayan a realizar o difundir





comunicaciones comerciales de bebidas alcohólicas que formen parte de un sistema de autorregulación o corregulación, con un código de conducta de los señalados en el art. 12.3, sometan a consulta dichas comunicaciones antes de su difusión, siendo preciso un informe favorable; de no realizarse esta consulta previa se incurrirá en una infracción grave prevista en el art. 38.1 h).

Este precepto merece una valoración positiva, con las salvedades que ya se apuntaron con al analizar el art. 12.3 en cuanto a que sería deseable que estos mecanismos de autorregulación tuvieran carácter obligatorio para las empresas anunciantes, pues no queda clara su obligatoriedad teniendo en cuenta el tenor literal de estos dos artículos del APL a los que hacemos referencia.

5.2 Capítulo II. Limitaciones a los servicios de comunicación audiovisual y servicios de intercambio de videos a través de plataforma

Artículo. 28 Limitaciones a los servicios de comunicación audiovisual y a los servicios de intercambio de videos a través de plataformas

La referencia que se hace a la Ley 13/2022, de 7 de julio, *General de Comunicación Audiovisual*, y su normativa de desarrollo, aunque puede parecer innecesaria, tiene sentido en tanto en cuanto en la disposición final segunda del APL se contiene una modificación de dicha Ley, concretamente de su art. 123, apartado tercero.

Además de las obvias prohibiciones, se prohíbe expresamente la publicidad a la que ya se ha hecho referencia en programas o bloques de programas de cualquier modalidad de servicio de comunicación audiovisual y de los videos generados por las personas usuarias difundidos a través de un servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, así como en sus respectivas





interrupciones que estén «objetivamente destinados de forma principal o mayoritaria a personas menores de edad».

Debe advertirse de la dificultad que puede suponer determinar qué plataformas están «objetivamente destinadas de forma principal o mayoritaria a personas menores de edad», pues es un concepto que no aparece delimitado en la Ley y es de difícil delimitación.

Artículo 29. Limitaciones específicas en servicios de la sociedad de la información y otros servicios de telecomunicación

Este artículo prohíbe la publicidad en «entornos digitales como páginas web o sitios web o junto a los enlaces de acceso a los mismos, aplicaciones, redes sociales, servicios de mensajería instantánea y otros similares o diferentes objetivamente dirigidos principal o mayoritariamente a personas menores de edad; y entornos digitales asociados a descargas de videojuegos, música, películas y cualquier otros contenidos digitales, objetivamente dirigidos principal o mayoritariamente a personas menores de edad».

Esta regulación, que se considera muy acertada, plantea el mismo problema de identificación de webs, apps y redes al utilizarse nuevamente la expresión «objetivamente destinadas de forma principal o mayoritaria a personas menores de edad».

5.3 Capítulo III. Limitaciones en otras formas de comunicación comercial

Artículo 30. Limitaciones del patrocinio de actividades, bienes, servicios y espacios públicos





El art. 30 del APL regula la limitación del patrocinio de actividades, bienes, servicios y espacios públicos cuando sean dirigidos principal o mayoritariamente a personas menores de edad, lugares en que se prohíba genéricamente el consumo de bebidas alcohólicas (art. 18), lugares en que se prohíba la publicidad de bebidas alcohólicas (art. 26), congresos o eventos similares y acciones formativas destinadas a profesionales de la sanidad, la enseñanza, la asistencia social o el deporte; páginas web, aplicaciones y redes sociales destinadas específicamente o mayoritariamente a personas menores de edad; y publicaciones en cualquier formato y soporte destinadas específicamente o mayoritariamente a personas menores de edad; artículos, ropas y calzados destinados a personas menores de edad, vestuario escolar exigido en centros educativos y materiales utilizados con fines didácticos en centros educativos.

En este sentido, cabe remarcar que la utilización de la expresión «servicios y espacios públicos cuando sean dirigidos principal o mayoritariamente a personas menores de edad» puede dar lugar a dudas en su interpretación, razón por la que debería concretarse.

En consonancia con lo propuesto anteriormente y a fin de dar concreción a dicha expresión, se propone la siguiente redacción alternativa «servicios y espacios públicos cuando sean dirigidos principal o mayoritariamente a personas menores de edad o en los que se permita la asistencia de menores».

Artículo 31. Limitaciones aplicables a las ferias, entregas gratuitas de muestras y otras actividades de comunicación comercial

Este artículo regula las limitaciones aplicables a las ferias, entregas gratuitas de muestras y a otras actividades de comunicación comercial. Se prohíben todas las dirigidas a personas menores de edad en lugares y circunstancias en que genéricamente está prohibido el consumo de bebidas alcohólicas (art. 18),





lugares y circunstancias en que está prohibida la publicidad de bebidas alcohólicas (art. 26).

También se prohíbe acompañar el patrocinio de bebidas alcohólicas con materiales o productos que sean de uso principal o mayoritario de personas menores de edad.

Nuevamente se recurre en la redacción de este artículo a expresiones como «servicios y espacios públicos cuando sean dirigidos principal o mayoritariamente a personas menores de edad» o «materiales o productos que sean de uso principal o mayoritario de personas menores de edad», que pueden dar lugar a dudas en su interpretación, por lo que nuevamente en aras de la necesaria seguridad jurídica, sería conveniente concretar o definir las mismas.

Artículo 32. Limitaciones a la publicidad impresa

La publicidad y otras formas de comunicación comercial de bebidas alcohólicas, del nombre comercial, de la denominación social y de los símbolos o marca comerciales identificativos de personas o empresas productoras de dichas bebidas queda prohibida y restringida en los términos de los arts. 19 y 28 del APL también en cualquier soporte y formato impreso, tales como libros, carteles, folletos o materiales didácticos.

Dicha limitación a la publicidad impresa merece una valoración positiva, sin que haya nada que objetar a la redacción propuesta a este artículo.

6. Título III. Régimen sancionador

Capítulo I. Régimen jurídico





Artículo 33. Régimen jurídico aplicable

Conforme a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de ministros de 22 de julio de 2005, la referencia que se hace en este precepto a las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, debería completarse con su referencia completa, haciendo constar que se trata de la Ley 39/2015, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *de Régimen Jurídico del Sector Público*.

Artículo 34. Autoridad sancionadora

Nada que objetar al contenido de este artículo al tratarse de una cláusula general de competencia.

Artículo 35. Sujetos responsables

Este precepto establece una cadena de sujetos responsables, empezando, en su apartado primero y segundo, por fijar la responsabilidad de las personas físicas y jurídicas y la de los órganos colegiados, sin que se aprecie mayor objeción.

A continuación, en el párrafo tercero se aclara que esa responsabilidad se extiende incluso para el supuesto de que haya desaparecido su relación o cesado en su actividad eno con la entidad respectiva, considerándose que hubiera sido más clarificador referirse a la entidad «responsable» en lugar de «respectiva».

El art. 35.4 del APL señala que «serán también responsables, en función de las distintas infracciones, las personas titulares de las entidades, centros, locales o establecimientos en los que se cometa la infracción o, en su defecto, las





personas empleadas que estuvieran a su cargo; la persona o empresa fabricante, cuando se llevase a cabo por su iniciativa, la persona o empresa importadora, distribuidora o explotadora de la máquina expendedora; la persona beneficiaria de la publicidad o promoción, entendiéndose por tal tanto al titular de la marca o producto anunciado como al titular del establecimiento o espacio en el que se exhibiese la publicidad, así como, en su caso, la empresa publicitaria y la patrocinadora».

En la cadena de responsabilidades, el art. 35.5 recoge también la de los padres, madres, personas tutoras o guardadoras legales o de hecho, considerando, en coherencia con lo apuntado en el resto de APL, que debería añadirse la referencia a los acogedores.

En relación con este precepto debe tenerse en cuenta también la observación realizada a propósito del apartado 5 del art. 7 del APL para los consumos que realice el menor de edad mayor de 16 años.

En el apartado 5, párrafo segundo, debe eliminarse la “a” que aparece al final de la segunda línea (quedando la redacción del siguiente tenor: “(...) dependientes de ellos, aquellas personas serán también responsables (...”).

Artículo 36. Suspensión y remisión condicionales de sanciones impuestas a personas menores de edad por infracciones relacionadas con el consumo

En el párrafo primero de este precepto se establece un sistema de remisión condicional de sanciones impuestas a personas menores de edad por infracciones relacionadas con el consumo, de modo que la multa puede ser suspendida: «si se lo solicita previamente la persona menor de edad infractor o sus progenitoras o progenitores o representantes legales, dentro del plazo máximo para el pago de dicha multa».





Sin embargo, se aprecia que en APL dicho plazo para el pago no aparece concretado, sugiriéndose que se definida por razones de seguridad jurídica.

De igual forma, se estima que deberían ser concretados el plazo de suspensión y los periodos máximos y mínimos de las medidas reeducativas y rehabilitadoras en tanto que las mismas se regulan como condiciones a la suspensión de una sanción pecuniaria impuesta por un órgano administrativo en el curso de una infracción legal.

En este sentido, no podemos obviar que nos encontramos ante sanciones administrativas obligatorias y, sin perjuicio de que la intervención reeducadora y rehabilitadora se pueda mantener en el curso de una intervención integral socio-sanitaria, cuando la misma lo es por sanción administrativa tiene que tener un periodo temporal de duración máxima, el cual es relevante a los fines de prescripción de la sanción y de eliminación del antecedente correspondiente a efectos de reincidencia.

De igual forma, en el apartado segundo el hecho de condicionar la suspensión de la ejecución de la multa a la aceptación expresa y escrita por el menor y sus representantes legales, impone que todos los órganos administrativos competentes en la materia recogida en este APL estén en disposición de ofrecer dichas medidas reeducadoras y rehabilitadores. No parece que pueda consentirse que la suspensión no pueda llevarse a cabo por no existir la posibilidad de llevar a efecto las medidas referidas, en tanto que esto no sería imputable ni al menor ni a sus representantes legales, circunstancia esta que debería recoger el APL.

Por último, a fin de dotar de coherencia a la norma, no estaría de más una referencia en este precepto a la regulación dada en el art. 44 del APL, en tanto





en cuanto en dicho artículo se regulan las medidas reeducadoras y rehabilitadoras.

Capítulo II. Infracciones

Artículo 37. Infracciones leves

Sobre este artículo debe recordarse lo señalado en relación con la necesidad de concretar las prohibiciones de consumo de alcohol del art. 18.1 y 2 y con la necesidad de que, para establecer la obligatoriedad del sometimiento a los controles de alcoholemia establecido en el art. 15, se hace preciso definir los parámetros señalados anteriormente por razones de proporcionalidad, conveniencia, seguridad jurídica, necesaria información previa de las razones que la justifican y concreción de «sospechas».

Artículo 38. Infracciones graves

A la hora de delimitar las infracciones graves debe de recordarse lo apuntado en relación con las medidas de prevención del art. 17, las limitaciones de venta y dispensación del art. 19 y el resto de las consideraciones señaladas respecto a los artículos en los que se establecen estas infracciones.

En el apartado 1, letra m) es preferible la conjunción alternativa, quedando la redacción del siguiente modo: “Las acciones u omisiones que perturben, obstruyan o impidan el desempeño de la actividad inspectora o de control de la Administración (...)”.

Especial mención merece el apartado 1.n) (*El incumplimiento o transgresión de las medidas cautelares adoptadas por las Administraciones públicas o la resistencia a su ejecución*), pues se suscitan dudas en torno a las medidas





cautelares que puede adoptar el órgano administrativo sancionador respecto a los menores de edad que han consumido alcohol.

Sería oportuno prever la posibilidad de que las medidas reeducadoras y rehabilitadoras puedan ser adoptadas como cautelares, a fin de evitar perder un tiempo necesario para garantizar la pretendida atención integral sociosanitaria y evitar la reincidencia.

De ser regulada esta posibilidad, sería preciso definir la duración máxima de las medidas cautelares que puedan adoptarse.

En el apartado 3 de este artículo, las referencias al articulado son erróneas, de suerte que la redacción quedará del siguiente modo: Las infracciones tipificadas como leves, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la presente ley (...), salvo que constituyan infracciones muy graves a tenor del artículo 39 de la presente norma.”

Artículo 39. Infracciones muy graves

En cuanto a la tipificación que el APL hace de estas infracciones muy graves, nos remitimos a lo apuntado anteriormente en relación con los preceptos citados para delimitar las mismas.

Nos suscita también dudas el apartado b) de este art. 39 al hablar de «resistencia, coacción, amenaza, represalia, desobediencia o cualquier forma de presión grave ejercida sobre las autoridades o sus agentes en el ejercicio de la autoridad», pues dichas conductas difícilmente pueden tener encaje en el ámbito





meramente administrativo, ya que utiliza términos y define conductas con trascendencia penal.

Artículo 40. Prescripción de las infracciones

Nada que objetar a los términos de prescripción establecidos en el APL.

Capítulo III. Sanciones

Artículo 41. Sanciones

Se considera que los márgenes de las sanciones (límite inicial previsto para las sanciones leves de 60 euros hasta el límite máximo previsto para las infracciones muy graves que alcanza hasta los 600.000 euros) son demasiado amplios.

Sería conveniente, en términos de seguridad jurídica y proporcionalidad, delimitarlas en mayor medida, evitando horquillas tan amplias, independientemente del carácter preventivo que se trata de conseguir con su imposición.

Artículo 42. Graduación

Nada que objetar a los criterios de graduación, si bien se estima que la cláusula establecida en el apartado tercero de este art. 42, al hablar del supuesto en el que el importe de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, puede resultar de difícil aplicación, dada la complejidad que supondrá determinar el beneficio obtenido en cada caso con la comisión de las infracciones.

Artículo 43. Concurrencia





Nada que objetar al contenido de este artículo.

Artículo 44. Medida reeducadoras y rehabilitadoras

Nada que objetar a este precepto en tanto las medidas se ajusten a las observaciones realizadas a propósito de los arts. 7.5, 36, y 38.1.n) del APL.

Artículo 45. Prescripción de las sanciones

Nada que objetar al contenido de este artículo.

7. Disposiciones adicionales

7.1 Disposición adicional primera. Planes o programas específicos de inspección

Nada que objetar al contenido de esta disposición.

7.2 Disposición adicional segunda. Encuestas y estadísticas estatales

Nada que objetar al contenido de esta disposición

7.3 Disposición adicional tercera. Destino del producto de multas y bienes incautados

Nada que objetar al contenido de esta disposición, aunque parece que pueda desaprovecharse la oportunidad, al establecer este destino como potestativo, de que el APL determine de forma coercitiva que el destino de estas multas y bienes incautados sean los programas o actividades de prevención.





7.4 Disposición adicional cuarta. No incremento del gasto público

Nada que objetar al contenido de esta disposición

8. Disposición transitoria única y disposición derogatoria única

8.1 Disposición transitoria única

Nada que objetar al contenido de esta disposición

8.2 Disposición derogatoria única

Nada que objetar al contenido de esta disposición en tanto en cuanto deroga de forma general todas las normas con el mismo o inferior rango que establezcan un régimen opuesto al de la ley.

De forma específica se refiere también, de forma clarificadora, a la derogación expresa del art. 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*, y solo en lo que se oponga a lo previsto en la ley de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia, de 7 de noviembre de 1989, *por la que se prohíbe la venta y distribución de tabaco y bebidas alcohólicas en los centros escolares públicos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia*, adecuando de esta forma la normativa existente al contenido de este APL.

9. Disposiciones finales

Nada que objetar al contenido de las disposiciones primera y segunda en tanto en cuanto se refieren a las derogaciones y modificaciones legislativas, añadiendo





Presidente

el apartado 5 del art. 5 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, *General de Publicidad*, y la modificación del art. 123.3 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, *General de Comunicación Audiovisual*.

Nada que objetar al contenido de las disposiciones tercera y cuarta en cuanto que se refieren, respectivamente, a la habilitación competencial, otorgando al APL el carácter de legislación básica, y a la habilitación reglamentaria, la cual se considera imprescindible para la aplicación práctica de la norma.

Respecto a la disposición final quinta regula la entrada en vigor de la ley a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. No obstante, el APL prevé dos excepciones: la primera en relación con los arts. 6 a 14, ambos inclusive, y el art. 19.3 para los cuales se prevé que entrarán en vigor a los 18 meses de la referida publicación; la segunda en relación con el Título II que entrará en vigor al año de la publicación.

Se considera adecuado el plazo establecido para la entrada en vigor de la norma, siguiendo la regla general establecida en el art. 2.1 CC.

Se entiende igualmente adecuado el plazo superior que se ha otorgado en relación con las obligaciones previstas en los arts. 6 a 14, atendiendo a la entidad de estas, si bien no se entiende por qué se excluye el art. 15 del APL cuando la MAIN se refiere al mismo incluyéndolo como uno de los artículos cuya entrada en vigor se produciría a los 18 meses, al referirse a los arts. 6 a 15 ambos inclusive.





FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidente

También se considera adecuado el plazo de un año previsto para la aplicación del Título II del APL, siendo deseable que con anterioridad a su entrada en vigor se produjera el desarrollo reglamentario necesario para dotar de eficacia a dicho Título.

En Madrid, a 03 de enero de 2025

Fdo.: Álvaro García Ortiz
FISCAL GENERAL DEL ESTADO

