

BOLETÍN CRIMINOLÓGICO

Observatorio de Estudios Penales y Criminológicos de la Infancia



N.º 1 /2026

LAS NOVEDADES PARA LOS PROGENITORES EN EL RÉGIMEN SANCIONADOR DEL PROYECTO DE LEY 121/000050 DE 21 DE MARZO DE 2025 DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y DE SUS EFECTOS EN LAS PERSONAS MENORES DE EDAD, EN ESPAÑA

Andrea Isabel Baeza García

Graduada en Derecho y en Criminología
Universidad de Salamanca

Máster Universitario en Acceso a la Abogacía y a la Procura
Universidad Autónoma de Madrid

Ester Gutiérrez Cora

Graduada en Derecho y en Criminología
Universidad de Salamanca

Máster Universitario en Análisis y Prevención del Crimen
Universidad Miguel Hernández de Elche (Centro CRÍMINA
para el estudio y prevención de la delincuencia)

Paula Gómez Hernández

Graduada en Derecho y en Criminología
Universidad de Salamanca

2023 survey and the new sanctions with the aim of highlighting parents' responsibility in this matter.
Key words: minors, alcohol, prevention.

Resumen: El Proyecto de ley de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad sienta un precedente en la legislación española, hasta el momento carente de previsiones legales a nivel nacional expresamente orientadas a las necesidades de los menores. La normalización del consumo del alcohol por parte de la sociedad española constituye un hecho alarmante y explicativo del inicio cada vez más temprano en su ingesta. Así, este estudio parte de la encuesta ESTUDES 2023 para reflejar la motivación del nuevo régimen sancionador y señalar el tipo de responsabilidad de los progenitores en este marco de intervención.

Palabras clave: menores, alcohol, prevención.

Recepción original: 7 de enero de 2026

Fecha aceptación: 24 de marzo de 2026

Autora correspondencia: andreabaeza@usal.es
estergcora@usal.es Paulagomez@usal.es

Formato de cita:

Baeza García, A.I., Gutiérrez Cora, E. y Gómez Hernández, P. "Las novedades para los progenitores en el régimen sancionador del Proyecto de Ley 121/000050 de 21 de marzo de 2025 de prevención del consumo de bebidas alcohólicas y de sus efectos en las personas menores de edad, en España", *Boletín Criminológico*, n.º1, (2026), págs. 1-11.

EDITA: Observatorio de Estudios Penales y Criminológicos de la Infancia, Universidad de Salamanca.

Despacho 231, Facultad de Derecho
Campus Miguel de Unamuno, CP.37007

DIRECTORA: Profa. Lina Mariola Díaz Cortés

COORDINADORA: Profa. Ana García Álfaraz

<https://oepci.usal.es/>

oepci@usal.es

SUMARIO:

1. Introducción. 2. Metodología. 3. Contexto social. 3.1. Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España de 2023. 3.2 El fenómeno del *binge drinking* y el riesgo de consumo de alcohol. 4. Contexto legal. 4.1. Novedades en el régimen sancionador. Especial referencia a la responsabilidad de los progenitores, tutores y guardadores legales. 4.2 Sanciones y su alcance. 5. Conclusiones 6. Bibliografía.

1. Introducción

El consumo de alcohol por parte de los menores constituye una problemática de gran relevancia en el ámbito de la salud pública, erigiéndose como un fenómeno social de gran interés desde la perspectiva criminológica, tanto en términos de su papel en los procesos de victimización como de transgresión normativa en estas edades. En este contexto, debemos partir replanteándonos por qué resulta necesario intervenir para prevenir el consumo de alcohol en los menores de edad, especialmente en contextos como el español en los que existe una elevada aceptación social del consumo que podría ser un facilitador también para su normalización en edades tempranas. Además, esta cuestión es relevante a efectos de la posible vinculación de la ingesta alcohólica con el fomento de comportamientos violentos y conductas antisociales que repercutan a su vez en la convivencia social.

Desde la óptica criminológica, resulta imprescindible comprender que el consumo de alcohol desde edades tempranas sitúa a los menores en una situación de especial vulnerabilidad, tanto desde el punto de vista de las víctimas como desde el de los victimarios. La impulsividad, la desinhibición, la disminución de la percepción del riesgo y el deterioro de las capacidades cognitivas derivado de la ingesta de alcohol actúan como factores que incrementan la probabilidad de implicación en situaciones de violencia y comisión de hechos delictivos¹.

Todo ello, hace necesaria la intervención desde el punto de vista legislativo, mediante la adopción de políticas preventivas y sancionadoras. El nuevo Proyecto de Ley 121/000050 de 21 de marzo de 2025 de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad (en adelante Proyecto de Ley 121/000050) responde a esta realidad, al tiempo que busca reforzar la protección de la infancia y adolescencia frente a los riesgos del alcohol².

A continuación se analizarán los principales datos sobre el consumo de alcohol por menores en España, con especial referencia a la Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias de 2023, así como el fenómeno *binge drinking* para, posteriormente, abordar el objeto de estudio y las principales líneas del citado proyecto normativo.

¹ Sureda Llull, F., Trapero Bertrán, M. y Cantero Martínez, J., “Menores y adolescentes sin alcohol: una perspectiva epidemiológica, económica y jurídica”, Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas), Fundación Alternativas, n.º 210, (2021).

² Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 21 de marzo de 2025, Serie A, Núm. 50-1.

2. Metodología

El presente estudio emplea una metodología de investigación de carácter cualitativo consistente principalmente en la revisión puntual de bibliografía de carácter doctrinal, junto con un análisis de la legislación pertinente al efecto. Especialmente se ha realizado un estudio pormenorizado de los preceptos esenciales del Título IV del Régimen Sancionador del Proyecto de Ley 121/000050 enfocados en la responsabilidad parental.

3. Contexto social

3.1. Encuesta sobre el Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España de 2023

La Encuesta sobre el Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), elaborada por el Plan Nacional sobre Drogas, ofrece una visión detallada de la magnitud del problema en jóvenes de 14 a 18 años. Este estudio, realizado con carácter bienal desde 1994, constituye la principal fuente de datos para evaluar tendencias de consumo y diseñar estrategias de intervención.

En su edición de 2023, los datos reflejan una elevada prevalencia de consumo de alcohol en estas edades, así el 78,1% de las chicas y el 73,7% de los chicos han consumido alcohol alguna vez en su vida³. Asimismo, las bebidas combinadas ocupan el primer lugar en preferencia, seguidas de la cerveza/sidra y los licores fuertes⁴, lo que pone de manifiesto no solo la extensión del consumo, sino la normalización de patrones asociados a formas de ingesta más intensivas (por ejemplo, el fenómeno *binge drinking*).

Desde una perspectiva criminológica, estos datos permiten identificar la existencia de un contexto social en el que el consumo de alcohol se contempla como una práctica integrada en el ocio juvenil. En este sentido, los motivos declarados por la mayoría de adolescentes (como su carácter recreativo, ya que el 68,8% de las chicas y el 67,7% de los chicos afirman su consumo porque “es divertido” o “anima las fiestas”⁵) evidencian la influencia de factores grupales y culturales en la consolidación de estas conductas.

Por otro lado, uno de los hallazgos más significativos es la brecha existente entre la percepción parental y la realidad del consumo: el 38,6% de las madres y el 25,9% de los padres consideran que sus hijos nunca han consumido alcohol, lo que evidencia una clara infravaloración del problema dentro del entorno familiar⁶. Esta información revela una cierta debilidad en los mecanismos informales de control social como es la familia, lo que puede favorecer la continuidad de las prácticas sin supervisión efectiva.

³ Ministerio de Sanidad, “Encuesta sobre el Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias 2023”, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España, (2023), pág. 18.

⁴ *Ibidem*, pág. 38.

⁵ *Ibidem*, pág. 40.

⁶ Ministerio de Sanidad, “Infografía Consumo de Alcohol Encuesta sobre el Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias 2023”, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España, (2023), pág. 1.

Finalmente, cabe destacar que, pese a la prohibición legal de venta a menores de edad, más de la mitad de los encuestados (54,9%) afirma haber adquirido alcohol en establecimientos como bares o pubs⁷. Este dato refleja los posibles fallos en la normativa existente y refuerza la necesidad de medidas tanto preventivas como de control más rigurosas.

3.2 El fenómeno del *binge drinking* y el riesgo de consumo de alcohol

Uno de los patrones de consumo más preocupantes, en continuidad con las dinámicas ya descritas, es el denominado como atracón o *binge drinking*, definido como la ingesta de grandes cantidades de alcohol en un breve espacio de tiempo hasta alcanzar un estado de intoxicación. Según ESTUDES 2023, un 28,2% de los jóvenes reconoce haber recurrido a esta práctica en el último mes⁸.

Este patrón no solo refleja la extensión del consumo, sino que supone una intensificación de los efectos perjudiciales que tienen las drogas. Diversos estudios se han enfocado en analizar una relación entre el consumo de sustancias y la presencia de conductas agresivas en adolescentes. En concreto, tomaremos como referencia el estudio de Vegas y colaboradores del año 2024 realizado en una muestra de 1.196 jóvenes de entre 14 y 18 años en Castilla y León (provincias de Burgos y Valladolid) que observó que el consumo de sustancias se relacionaba con un mayor nivel de ira y agresividad. Los resultados reflejaron que el consumo de alcohol elevado estaba directamente relacionado con una mayor agresividad respecto del resto de adolescentes cuyo consumo era ocasional o nulo. Además, los episodios frecuentes de consumo intenso mostraron un aumento notable de la ira y agresividad física de lo que se extraía que las agresiones fueran una consecuencia reactiva de dicho consumo en atracón⁹.

Desde el punto de vista criminológico, se observa cómo el consumo de alcohol general ya favorece la impulsividad, desinhibición y la disminución de la percepción del riesgo, potenciando estos efectos de forma acusada e incrementando la probabilidad de implicarse en situaciones conflictivas y/o delictivas¹⁰.

Estos hallazgos resultan especialmente relevantes en el tema que nos ocupa, pues es pertinente analizar si, en la población española estudiada mediante la encuesta ESTUDES 2023, existe también esa relación entre intensidad o frecuencia de consumo y presencia de conductas violentas.

En una sociedad caracterizada por la normalización del consumo de sustancias, los menores aparecen como un colectivo especialmente vulnerable, desde el punto de vista biológico y social debido al impacto que las mismas pueden generar en su

⁷ *Ibidem*, pág. 1.

⁸ Ministerio de Sanidad, “Encuesta sobre el Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias...” *op. cit.* pág. 36.

⁹ Vegas, M. I., et al., “Relación entre consumo de sustancias y agresividad, problemas académicos, familiares y conductuales en adolescentes españoles”, *Health and Addictions: Salud y Drogas*, vol. 24, n.º 2, (2024), págs. 33-34.

¹⁰ Sureda Llull, F., et al., “Menores y adolescentes sin alcohol: una perspectiva epidemiológica, económica y jurídica”, *Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas)*, Fundación Alternativas, n.º 210, (2021), pág. 19.

desarrollo. En este contexto, los condicionantes sociales y culturales facilitan la iniciación temprana en el consumo, situando a los adolescentes en una posición de mayor indefensión frente a los riesgos asociados. En atención a estos aspectos, el estudio de Vegas y colaboradores al que nos hemos referido con anterioridad, analiza la relación entre el consumo de sustancias y diferentes ámbitos de la vida adolescente, como son las relaciones familiares o el rendimiento escolar. Los resultados sugieren que aquellos adolescentes cuyo consumo era más acusado, presentaban mayores dificultades en esos ámbitos¹¹. En este sentido, las conductas agresivas no son la única consecuencia que cabe esperar del patrón de consumo, sino que el abanico de efectos es más amplio y abarca dificultades conductuales, familiares y académicas, escenarios clave en el desarrollo y socialización de los adolescentes que están en una etapa de consolidación de su personalidad.

Desde el plano criminológico, el consumo de alcohol en estas edades, y especialmente en patrones intensivos como el *binge drinking*, debe entenderse como un factor de riesgo que puede favorecer la aparición de conductas problemáticas. En este sentido, su incidencia justifica la intervención desde el ámbito normativo, educativo y preventivo que permita abordar de manera integral la protección del menor supeditándolo todo a su interés superior.

4. Contexto legal

4.1 Novedades en el régimen sancionador. Especial referencia a la responsabilidad de los progenitores, tutores y guardadores legales

En atención a lo expuesto anteriormente, el Proyecto de Ley 121/000050, supone toda una novedad en materia de control del consumo de alcohol por los menores de edad, dado que hasta la fecha, no existe en España una ley que lo regule con carácter nacional. Esto no significa que con anterioridad no existiera normativa al respecto de esta problemática, sino que su ámbito de aplicación era principalmente de carácter autonómico¹².

A diferencia del panorama autonómico, el ámbito nacional se caracteriza hasta el momento por una laguna legal respecto de la prevención del consumo de alcohol en menores de edad. Es decir, más allá de la protección que a los menores les otorga la normativa contenida en la propia Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, no se encuentran a nivel nacional menciones que se orienten a las necesidades específicas en la materia que estamos abordando.

En este sentido, la Ley 14/1986, General de Sanidad se refiere con carácter general a la prevención y actuación sanitaria cuando se adviertan actividades (públicas o privadas)

¹¹ Vegas, M. I., et al., “Relación entre consumo de sustancias... *op. cit.*”, págs. 38-39.

¹² De hecho, su articulado encuentra semejanzas por ejemplo con 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. En la norma extremeña ya encontramos alusiones al principio de parentalidad positiva y sensibilización (artículo 8 apartado a), junto con la responsabilidad subsidiaria de los padres, tutores o guardadores legales o de hecho (artículo 38 apartado 5). A este respecto, diversas comunidades autónomas tienen además planes específicos de intervención (por ejemplo, el Programa Ícaro Alcohol y otras Drogas de 2019 de Castilla y León).

en las que se pueda poner en riesgo la salud pública o que directamente generen consecuencias negativas sobre esta. Más detallada es la previsión de la Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor al establecer como indicador de riesgo: “el consumo habitual de drogas tóxicas o bebidas alcohólicas por las personas menores de edad” (artículo 17, apartado segundo, letra k).

Tomando en consideración lo expuesto previamente, procedemos a analizar lo que representa el Proyecto de Ley 121/000050 en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. Específicamente el objetivo principal es dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué novedades introduce este Proyecto de Ley que hacen necesaria su divulgación hacia los progenitores, tutores y guardadores legales de los menores?

A pesar de que a nivel autonómico existen normas orientadas a esta especial problemática, el impulso de una iniciativa legislativa como la que aquí se analiza consideramos que es clave para establecer un marco unificado de estrategias para la prevención del consumo de alcohol en los menores de edad, aportando al mismo tiempo mayor seguridad jurídica.

El Proyecto de Ley 121/000050 trata de abarcar la problemática desde una perspectiva amplia, involucrando a diversos actores sociales. De esta forma, se opta por un enfoque integral sustentado en el convencimiento de que es necesario alcanzar un compromiso, familiar, social y comunitario para actuar verdaderamente sobre la realidad. En este caso nos centraremos en analizar el especial papel que se otorga a los progenitores, tutores y guardadores legales como supervisores de los menores a su cargo en cuanto a prevención del consumo del alcohol se trata.

A este respecto, el artículo 3 se refiere al enfoque familiar, social y comunitario por el que se busca involucrar activamente a los familiares del menor¹³. Un fiel ejemplo de ello es el artículo 7 apartado quinto del Proyecto de Ley 121/000050 que contempla la forma de actuación del sector sanitario en caso de que un menor de dieciséis años sea atendido en urgencias por una intoxicación etílica. En esta situación, se procederá a una evaluación integral incluyendo a sus padres, madres, personas tutoras o guardadoras, e incluso aunque no se cumpliera el requisito de edad, también se procederá de esta forma cuando las consecuencias de la intoxicación resultaran graves para su salud (salvo que el menor estuviera emancipado).

Especialmente es el artículo 35 apartado cuarto de la norma el que permite advertir la relevancia que se otorga al papel de los progenitores, tutores y guardadores legales de los menores en la prevención de su consumo de alcohol. El precepto prevé su responsabilidad subsidiaria, lo que supone que serán los adultos los que responderán en defecto del menor. El motivo es que como indica expresamente la citada norma, son sujetos que ostentan la obligación de “prevenir la comisión de infracciones administrativas que se imputasen a las personas menores de edad”. De esta forma, a pesar de que el responsable de cometer la infracción sea el menor de edad, serán los adultos

¹³ También se mencionan otros enfoques como el de prevalencia, que alude expresamente a la primacía de los derechos de los menores cuando se vean negativamente afectados por el consumo de alcohol de los adultos en su entorno, incluso de sus progenitores. Todo ello nos recuerda la transversalidad del principio del interés superior del menor en nuestro ordenamiento jurídico.

citados en la norma quienes responderán materialmente por su conducta, esto es, sufragando la multa pecuniaria impuesta¹⁴.

A estos efectos, las infracciones que contempla la norma se califican como leves, graves y muy graves. En concreto, destacamos a continuación aquellas que consideramos más relevantes en atención al papel supervisor que se otorga a los adultos en relación a la prevención del consumo por parte de los menores a su cargo. Por ejemplo, el hecho de que un menor consuma una bebida alcohólica, a excepción de la toma esporádica de pequeñas cantidades de bebida fermentada de baja graduación en el contexto religioso, se considera una infracción leve (artículos 36, apartado primero, letra a y 18). Además, en el caso de que un adulto compre bebidas alcohólicas para posteriormente facilitárselas a un menor de edad, se considerará como una infracción grave (artículo 37, apartado primero, letra c) e incluso también será considerada de esta forma la inducción por parte de una persona adulta a un menor para que consuma el alcohol (artículo 37, apartado primero, letra d).

4.2 Sanciones y su alcance

El régimen sancionador previsto en el Proyecto de Ley 121/000050 introduce un modelo normativo basado en la graduación proporcional de las sanciones y en la incorporación de mecanismos reeducativos y restaurativos. De esta forma, la norma no se limita a imponer sanciones pecuniarias, sino que busca transformar la respuesta administrativa en un instrumento preventivo y formativo.

Como se advierte en la Tabla 1¹⁵, el artículo 41 establece una clasificación tripartita de las sanciones conforme a la gravedad de la infracción: las leves se sancionarán con apercibimiento o multa de 60 a 600 euros; las graves, con multa de 601 a 30.000 euros; y las muy graves, con multa de 30.001 a 600.000 euros. Esta estructura escalonada, coherente con el principio de proporcionalidad, permite adaptar la respuesta administrativa a la entidad del riesgo generado y al grado de intencionalidad de la conducta.

¹⁴ Cabe señalar que antes de que esta propuesta revistiera la forma del Proyecto de Ley 121/000050, el Anteproyecto de Ley de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad en su artículo 35 apartado quinto mencionaba expresamente que además de esta responsabilidad civil subsidiaria, también se contemplaba una de tipo directa y solidaria para las madres, padres y personas tutoras o guardadoras de los menores infractores cuando concurriera por su parte “dolo, culpa o negligencia, incluida la simple inobservancia”.

¹⁵ En la Tabla 1 se contiene una variedad de sanciones atendiendo al autor de la infracción.

Tabla 1

Categoría	Multa	Sanción de suspensión o cierre¹⁶	Medida accesoria	Prescripción¹⁷
Leve	De 100 a 600 euros, o apercibimiento.	No prevista.	No prevista.	Un año.
Grave	De 601 a 30.000 euros.	Suspensión temporal de la actividad y/o cierre temporal, total o parcial, del establecimiento, centro, local o empresa, hasta un máximo de tres años.	Prohibición, potestativa, de acceso a cualquier tipo de ayuda pública durante un máximo de tres años.	Dos años.
Muy grave	De 30.001 a 600.000 euros.	Cierre temporal, total o parcial, del establecimiento, centro, local o empresa, hasta un máximo de cinco años.	Prohibición, potestativa, de acceso a cualquier tipo de ayuda pública o de seguridad social durante un máximo de cinco años.	Tres años.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Proyecto de Ley 121/000050 de 21 de marzo de 2025 de prevención del consumo de bebidas alcohólicas y de sus efectos en las personas menores de edad (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 50-1, de 21 de marzo de 2025):

El artículo 42 dispone los criterios de graduación que deben tenerse en cuenta para determinar la cuantía concreta de la multa dentro del rango establecido: el riesgo o perjuicio para la salud, el grado de culpabilidad o intencionalidad, la reincidencia y la afectación a menores de edad. Estos criterios, de inspiración garantista, buscan asegurar una aplicación individualizada de la sanción, en consonancia con los principios de justicia material y proporcionalidad.

Particular atención merece el artículo 40, que contempla la posibilidad de suspender la ejecución de la multa mediante la participación voluntaria del infractor (y, en su caso, de sus padres o tutores) en programas de prevención, sensibilización o tratamiento. Si bien algunas normativas autonómicas ya habían incorporado mecanismos similares de carácter educativo¹⁸, la previsión del artículo 40 constituye una novedad a nivel estatal, al introducir por primera vez un sistema uniforme de sustitución de sanciones económicas por itinerarios formativos en materia de consumo de alcohol por menores.

¹⁶ Aplicable a establecimientos.

¹⁷ Según el artículo 39 apartado segundo del citado Proyecto de Ley 121/000050, el plazo de prescripción comenzará a contarse desde el día de comisión de la infracción.

¹⁸ Así ocurrió, por ejemplo, con la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad de Galicia (actualmente derogada por la Ley 6/2025, de 23 de diciembre, de protección de la salud de las personas menores y prevención de las conductas adictivas), cuyo artículo 28 permitía sustituir las sanciones impuestas a menores por la participación en programas de prevención, sensibilización, formación o tratamiento, previa solicitud del interesado y con el conocimiento y aceptación de sus padres, tutores o guardadores. Asimismo, otorgaba preferencia a estas medidas educativas frente a la sanción pecuniaria, constituyendo uno de los antecedentes más claros del mecanismo previsto posteriormente en el artículo 40 del Proyecto de Ley 121/000050 a nivel estatal.

El valor añadido de esta previsión radica en su carácter pedagógico y restaurativo: se persigue no solo sancionar la conducta, sino también promover una toma de conciencia sobre sus riesgos y consecuencias. En este sentido, la norma se aproxima a los postulados del Derecho administrativo sancionador educativo, que prioriza la reparación simbólica y la reeducación frente al castigo pecuniario.

Finalmente, desde el punto de vista competencial, el Proyecto busca unificar criterios en todo el territorio nacional, aunque mantiene un margen de desarrollo autonómico. La Disposición Derogatoria Única elimina normas estatales contrarias o redundantes, mientras que la Disposición Final Tercera faculta a las comunidades autónomas para el desarrollo reglamentario de aspectos concretos, como los procedimientos sancionadores y la ejecución de medidas reeducativas. Este equilibrio entre uniformidad estatal y flexibilidad territorial constituye una apuesta por la armonización legislativa, pero también abre la puerta a potenciales divergencias interpretativas.

Un ejemplo significativo es la responsabilidad subsidiaria de los progenitores prevista en el artículo 35 apartado cuarto: la determinación de los criterios para apreciar la diligencia exigible, la acreditación de la falta de supervisión o la ejecución de la multa en caso de insolvencia del menor podrían ser desarrolladas de diferente manera por cada comunidad autónoma, generando respuestas desiguales en función del territorio¹⁹.

5. Conclusiones

El Proyecto de Ley 121/000050 configura un marco sancionador inédito a nivel estatal, que combina eficacia coercitiva y finalidad preventiva. La norma supera el tradicional enfoque punitivo para adoptar un modelo educativo y restaurativo, en línea con los valores de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y de la Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024, que reclaman que las intervenciones dirigidas a menores prioricen la prevención, la reducción de daños y su desarrollo integral. En efecto, tanto el principio del interés superior del menor proclamado por la Convención como el énfasis de la Estrategia en programas formativos y comunitarios orientan la respuesta pública hacia soluciones no estrictamente sancionadoras, sino orientadas a la protección y reeducación.

En el plano técnico-jurídico, el sistema de graduación de las sanciones y la posibilidad de sustitución por programas reeducativos constituyen los pilares fundamentales de un régimen equilibrado, que pretende disuadir sin desproporcionar. Su diseño responde a los principios de proporcionalidad, equidad y prevención, alineados con las tendencias del Derecho administrativo sancionador contemporáneo.

Desde una perspectiva criminológica, la norma reconoce la complejidad del fenómeno del consumo de alcohol en menores, situándose no solo como una infracción administrativa, sino como un indicador de vulnerabilidad social. Las medidas

¹⁹ Véase la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad de Galicia (citada supra, nota n.º 18), cuyo artículo 25 regulaba la responsabilidad subsidiaria de los padres, madres, tutores o guardadores por las sanciones impuestas a menores, sin establecer criterios objetivos para determinar cuándo debía entenderse incumplido el deber de vigilancia. Este margen de apreciación administrativa constituye un ejemplo de la diversidad interpretativa que puede reproducirse si las comunidades autónomas desarrollan de forma dispar el artículo 35 apartado cuarto del Proyecto de Ley 121/000050.

reeducativas representan una oportunidad para reforzar los factores de protección del entorno familiar y comunitario, reduciendo el riesgo de reincidencia y fomentando la conciencia de responsabilidad personal y colectiva.

No obstante, el éxito del modelo dependerá de su implementación práctica: la coordinación entre Administraciones, la dotación de recursos especializados y la formación del personal encargado de ejecutar los programas de sensibilización resultan imprescindibles. En ausencia de estos mecanismos, el régimen sancionador podría degenerar en una aplicación meramente formal, perdiendo su potencial transformador.

En conclusión, este Proyecto de Ley no solo introduce una regulación largamente demandada, sino que marca un cambio de paradigma en la prevención del consumo de alcohol por menores, situando a la familia, la comunidad y las instituciones públicas en un mismo plano de corresponsabilidad. Su consolidación normativa podría convertirse en el primer paso hacia una cultura jurídica de la prevención, en la que la sanción no se conciba únicamente como castigo, sino como un instrumento orientado a la prevención especial (al reeducar y concienciar al menor) y, simultáneamente, a reforzar la prevención general mediante la desincentivación social de estas conductas.

6. Bibliografía

DOCTRINA

Sureda Llull, F., Trapero Bertrán, M. y Cantero Martínez, J., “Menores y adolescentes sin alcohol: una perspectiva epidemiológica, económica y jurídica”, Documentos de Trabajo (Laboratorio de Alternativas), Fundación Alternativas, n.º 210, (2021). <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/menores-y-adolescentes-sin-alcohol-una-perspectiva-epidemiologica-economica-y-juridica/> (fecha de consulta: 20.09.2026).

Vegas, M. I., Mateos Agut, M., de la Fuente Anuncibay, R., Pineda Otaola, P. J. y Sebastián Vega, C., “Relación entre consumo de sustancias y agresividad, problemas académicos, familiares y conductuales en adolescentes españoles”, Health and Addictions: Salud y Drogas, vol. 24, n.º 2, (2024), págs. 27-46. <https://doi.org/10.21134/778> (fecha de consulta: 20.09.2026).

LEGISLACIÓN NACIONAL

Asamblea de Extremadura, Ley 5/2018, de 3 de mayo, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en la infancia y la adolescencia, «DOE» núm. 88, de 8 de mayo de 2018, «BOE» núm. 127, de 25 de mayo de 2018.

Congreso de los Diputados, Proyecto de Ley 121/000050 de prevención del consumo de bebidas alcohólicas y de sus efectos en las personas menores de edad. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 50-1, XV Legislatura, 21 de marzo de 2025. Madrid: Congreso de los Diputados. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-50-1.PDF (fecha de consulta: 20.09.2026).

Junta de Castilla y León, Sanidad de Castilla y León, Programa Ícaro Alcohol y Otras Drogas, 2019. <https://www.saludcastillayleon.es/es/icaro-alcohol> (fecha de consulta: 20.09.2026).

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. «BOE» núm. 102, de 29 de abril de 1986, pp. 15207 – 15224.

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. «BOE» núm. 15, de 17 de enero de 1996, pp. 1225 – 1238.

Ministerio de Sanidad, “Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024”, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España, (2018).

https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/180209_ESTRATEGIA_N.ADICCIONES_2017-2024_aprobada_CM.pdf (fecha de consulta: 20.09.2026).

-“Encuesta sobre el Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias 2023”, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España, (2023).

https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/encuestas_ESTUDES.htm (fecha: 20.09.2026).

-“Infografía Consumo de Alcohol Encuesta sobre el Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias 2023”, Ministerio de Sanidad, Gobierno de España, (2023).

https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/ESTUDES_2023_InfografiaAlcohol.pdf (fecha 20.09.2026).

-Anteproyecto de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad, 30 de julio de 2024, https://www.sanidad.gob.es/normativa/audiencia/docs/DG_60-24_Solicitud_informacion_publica_APL_alcohol_y_menores.pdf (fecha de consulta: 20.09.2026).

Parlamento de Galicia, Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, «DOG» núm. 248, de 28 de diciembre de 2010, «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011.

-Ley 6/2025, de 23 de diciembre, de protección de la salud de las personas menores y prevención de las conductas adictivas, «DOG» núm. 3, de 7 de enero 2026, «BOE» núm. 40, de 14 de febrero de 2026.

NORMATIVA INTERNACIONAL

“Convención sobre los Derechos del Niño”, Organización de las Naciones Unidas, (1989).