

Reconocimiento del derecho de los menores a la protección frente a adicciones en la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de Derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana

Recognition of the Right of minors to protection against addictions in Law 26/2018, of 21 December, on the Rights and Guarantees of Children and Adolescents of the Valencian Community

Josefina Alventosa del Río

Departamento de Derecho civil, Facultad de Derecho, Universidad de Valencia, España

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5484-9101>

Recibido: 15/09/2024 · Aceptado: 23/09/2024

Cómo citar este artículo/citation: Alventosa del Río, J. (2024). Reconocimiento del derecho de los menores a la protección frente a adicciones en la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana. *Revista Española de Drogodependencias*, 49(3), 177-191. <https://doi.org/10.54108/10093>

Resumen

La Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de Derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana dedica un capítulo específico al Derecho a la salud de los menores de edad de dicha Comunidad. Entre las materias que aborda dicho capítulo se encuentra una referencia a las adicciones en un solo precepto, el art. 40, entre las que incluye el juego de azar y apuestas, el mal uso de las tecnologías de la comunicación e información y el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, drogas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y otras conductas adictivas. En dicha regulación se establecen algunas directrices básicas, entre ellas, el principio de protección de dichos menores frente a conductas adictivas, la obligación de las administraciones públicas de promover y garantizar la adopción de medidas de promoción de la salud, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento integral en relación al consumo infantil y adolescente de alcohol, tabaco, drogas y otras conductas adictivas, la obligación de dichas administraciones de que las acciones de prevención deben garantizar que las intervenciones terapéuticas se ajusten al perfil y características de los menores, y que las intervenciones terapéuticas se ajusten al perfil y características de dichos menores. Se realizan algunas precisiones en materia de juego y apuestas, pero no en relación a otras conductas adictivas. Por lo que ante esta parca regulación se hace necesario interrelacionar esta Ley con la legislación específica relativa a cada adicción y contemplar el tratamiento que dicha legislación dispensa a la infancia y adolescencia.

Palabras clave

Derecho a la salud de los menores, protección frente a adicciones, alcohol y menores, tabaco y menores, drogas y menores, juegos de azar y menores.

— Correspondencia:

Josefina Alventosa

Email: josefina.alventosa@uv.es



Abstract

Law 26/2018, of 21 December, on the Rights and Guarantees of Children and Adolescents in the Valencian Community dedicates a specific chapter to the Right to Health of minors in that community. Among the matters addressed in this chapter is a reference to addictions in a single precept, art. 40, including gambling and betting, the misuse of communication and information technologies and the consumption of alcoholic beverages, tobacco, drugs, narcotic and psychotropic substances and other addictive behaviours. This regulation establishes some basic guidelines, including the principle of protection of these minors against addictive behaviour, the obligation of public administrations to promote and guarantee the adoption of measures to promote health, prevention, early diagnosis and comprehensive treatment in relation to child and adolescent consumption of alcohol, tobacco, drugs and other addictive behaviours, the obligation of these administrations that prevention actions must ensure that therapeutic interventions are adjusted to the profile and characteristics of minors, and that therapeutic interventions are adjusted to the profile and characteristics of these minors. Some clarifications are made in terms of gambling and betting, but not in relation to other addictive behaviors. Therefore, in view of this scant regulation, it is necessary to interrelate this Law with the specific legislation relating to each addiction and to contemplate the treatment that this legislation provides to children and adolescents.

Keywords

Transcranial direct current stimulation (tDCS); tobacco; quit smoking.

I. EL DERECHO A LA SALUD DE LOS MENORES Y LAS ADICCIONES

La preocupación por la salud de los menores ha sido objeto de desarrollo de una manera más específica en los últimos tiempos tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

En el ámbito internacional, la protección del Derecho a la salud de este colectivo se encuentra recogida, entre otras normas, en uno de los textos esenciales en materia de derecho de los menores que es la Convención de los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989 de Naciones Unidas (CDN), en cuyo art. 24.1 se dispone que los Estados Partes

reconocen “el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”, en consonancia con el reconocimiento del derecho intrínseco a la vida y a la supervivencia y al desarrollo del niño, añadiendo que los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios, estableciendo una serie de medidas específicas en relación, entre otras, a la mortalidad, a la prestación de asistencia sanitaria, a la erradicación de enfermedades y malnutrición, y a la difusión de conocimientos de los principios básicos de la salud y desarrollo de atención sanitaria preventiva.



En nuestro país, también se ha prestado especial atención a la situación jurídica de los menores de edad, fundamentalmente a partir de la publicación de la Constitución Española de 1978, en donde se consagran como derechos fundamentales el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15), estableciendo en el art. 43 como un principio rector de la política social y económica la protección de la salud y, en particular, en relación a los menores, se establece la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos y la aplicación a los niños de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos (art. 39).

En el Derecho español, y tomando como punto de partida la citada Convención, existe una abundante legislación, estatal y autonómica, que aborda cuestiones de muy diversa naturaleza en diferentes ámbitos, incluido el ámbito sanitario, que afectan a los menores¹. Es fundamental en dicha legislación la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LO-PJM)*, reformada por la *Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, complementada por la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, en la que se establece como un principio general en la aplicación de la misma que “primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir” (art.

2.1), como así se dispone en el art. 3 CDN. En dicha norma se destaca como un primer criterio a tener en cuenta la protección al derecho a la vida y a la supervivencia de los menores, que incluyen el derecho a la integridad física y a la salud, que son derechos que se ven afectados directamente en el ámbito sanitario, añadiendo que estos criterios se ponderarán teniendo en cuenta una serie de elementos generales, entre los cuales se menciona en primer lugar la edad y madurez del menor (art. 2.3, a).

Como consecuencia de esta regulación de carácter estatal, las Comunidades Autónomas han recogido el derecho a la salud de los menores en la legislación sobre la infancia y la adolescencia.

En esta línea, la Comunidad Autónoma Valenciana también ha legislado sobre esta cuestión a lo largo del tiempo en varias normas autonómicas, de las cuales cabe destacar las vigentes *Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunidad Valenciana* y la *Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana*². En cuanto a la Ley 10/2014 el derecho a la salud de los menores se reconoce en el 54.1, en el que se señala explícitamente que “Todas las personas menores de edad tienen derecho a la protección y a la atención sanitaria, así como a los cuidados necesarios para su salud y bienestar en su calidad de pacientes y personas usuarias del Sistema Valenciano de Salud”, dedicando su Capítulo II (arts.

1 Se puede consultar la legislación internacional, estatal, autonómica y municipal sobre estas sustancias y conductas adictivas en el portal del Plan Nacional sobre Drogas del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar social: <https://pnsd.sanidad.gob.es/ciudadanos/legislacion/home.htm>

2 Sobre esta Ley existe muy poca bibliografía jurídica. Cabe destacar el estudio pormenorizado de la misma que se ha realizado en la obra colectiva Meco Tebar, F. (Coord.) (2022). *Comentarios a la Ley valenciana de infancia y adolescencia*. Tirant lo Blanch. Valencia.



54 y ss) a los derechos del menor en el ámbito sanitario (derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, derechos relacionados con el nacimiento y la lactancia, a la promoción de la salud y prevención de enfermedades y situaciones de riesgo, derechos en la atención sanitaria y en situación de vulnerabilidad, y previsiones en materia de salud escolar). Por su parte, en la Ley 26/2018 se establece la protección a la vida y a la integridad física del menor, y, por tanto, a su salud, como manifestación que es del derecho a la integridad física, en el Capítulo II, intitulado “Protección de la vida y de la integridad física y psíquica”, estableciendo el art. 8 la “Protección del derecho a la vida”, disponiendo que la Generalitat garantizará y protegerá el derecho a la vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o amenaza, dedicando el Capítulo VI específicamente al Derecho a la salud de dicho colectivo, que regula el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes teniendo en cuenta que es una manifestación del derecho a la integridad física de los mismos; dicho Capítulo abarca los arts. 36 a 42 estableciendo un marco jurídico básico de protección de la salud de este colectivo en sus distintas vertientes, entre ellas, dedicando un precepto concreto a la protección del menor frente a las adicciones, el art. 40 de dicha Ley (Alventosa, 2022).

Como es sabido, la preocupación por las adicciones que padecen los menores de edad se ha puesto de manifiesto tanto en los organismos internacionales como en los nacionales, lo que ha ocasionado la intervención de los mismos, especialmente de la ONU y de la OMS, que han publicado diversos y numerosos documentos en relación a esta cuestión.

De entre todos ellos, en el ámbito internacional cabe destacar de nuevo la Convención de los Derechos de los niños en cuyo art. 33 se alude al uso de algunas de estas sustancias disponiendo que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de determinadas sustancias que producen dichas adicciones”.

Nuestro país también ha emitido diversidad de normas en relación a estas sustancias y conductas adictivas tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico, regulando distintos aspectos que afectan a estas sustancias y conductas adictivas (producción, fabricación, catalogación de sustancias y conductas, publicidad, venta, uso, consumo, tráfico ilícito, etc.). Dentro de la legislación estatal que regula cada una de estas adicciones se contempla en alguna de ellas de una manera específica la protección de los menores frente al consumo tales sustancias y la participación en los juegos de azar. Así, en la *Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024*, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros del día 9 de febrero de 2018³, se ha dado especial atención a la protección de los menores en relación a las diversas adicciones. En dicha Estrategia se señalan como objetivos en relación con los menores, entre otros, limitar la accesibilidad de éstos a las drogas y a otras conductas susceptibles de adicción, reducir la injustificada percepción en la sociedad y especialmente en menores sobre la “normalidad” de los consumos de drogas, desarrollar habilidades y capacidades

3 Se puede consultar en el Portal del Plan Nacional sobre Drogas del Ministerio de Sanidad: https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/180209 ESTRATEGIA_N.ADICCIONES_2017-2024__aprobada_CM.pdf

personales que reduzcan la vulnerabilidad frente a los consumos de drogas y otras conductas susceptibles de provocar adicción, promover conductas y hábitos de vida saludables, uso saludable de las nuevas tecnologías y alternativas de ocio sanas y detectar precozmente y prevenir los consumos de mayor riesgo, como es el que afecta a los menores; señalándose diversos contextos de actuación, entre los que figuran la comunidad educativa y las familias, y se establece que los menores y los jóvenes son grupos de población diana, estableciendo que la prevención selectiva se dirigirá con preferencia a estos colectivos.

En el ámbito autonómico valenciano, se reguló la protección de los menores frente al consumo de estas sustancias y conductas adictivas en dos leyes concretas: por un lado, en la *Ley 8/2008, de 20 de junio, de la Generalitat, de los Derechos de Salud de Niños y Adolescentes*, cuyo art. 9 trataba de los “Programas y/o actuaciones de educación para la salud”; y, por otro lado, en la *Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana*, cuyo art. 40 de modo más concreto regulaba la “Protección frente al consumo de alcohol, tabaco, drogas y otras conductas adictivas”. Ambas normas fueron derogadas por las citadas anteriormente leyes 10/2014 y 26/2018, actualmente vigentes y que sustituyen a aquella regulación.

En la Ley 10/2024 se dedica el Título VI a “Drogodependencias y otros trastornos adictivos”, abarcando seis Capítulos (arts. 60 a 78), en los cuales se establecen unas disposiciones generales que se refieren al Plan Estratégico sobre Trastornos adictivos, prevención en materia de drogodependencias, tratamientos a personas adictas, y protección y atención a las personas menores de edad;

se establecen limitaciones a la publicidad y promoción y a la venta y consumo de las bebidas alcohólicas; y limitaciones a la venta, suministro, consumo, publicidad y promoción de productos del tabaco y dispositivos susceptibles de liberación de nicotina, así como se prevén actuaciones y financiación sobre otras drogas y trastornos adictivos.

La Ley 26/2018 trata de la protección de los menores frente a las adicciones dentro del mencionado Capítulo VI, donde se regula el derecho a la salud de los menores, dedicándose un precepto específico: el art. 40.

En este precepto se establece como principio fundamental el derecho a la protección de los menores frente al mal uso de determinadas sustancias y conductas que pueden ocasionar trastornos adictivos, y se asientan las bases de la promoción y prevención frente al consumo de estas sustancias y realización de conductas adictivas y su tratamiento, así como la responsabilidad de las administraciones públicas en la consecución de dichos objetivos.

Dado que la Ley solo dedica un precepto a las adicciones en relación a los menores, en él se hace referencia a situaciones muy variadas y de distinta naturaleza. Por una parte, se mencionan expresamente los trastornos adictivos producidos por el mal uso de las tecnologías de la comunicación e información, los juegos de azar, el alcohol, el tabaco, las drogas, los juegos de azar y otras conductas adictivas en general; y en relación a ello, hay que tener en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que cada una de estas sustancias y conductas tiene una regulación propia tanto a nivel estatal como autonómico. Por otra parte, el contenido del precepto se refiere a diversas cuestiones; así,



se establece como principio general el derecho de los menores a ser protegidos frente al consumo de estas sustancias o conductas adictivas (art. 40.1), se establecen directrices para la prevención de estas adicciones (art. 40.2, 3 y 4), se dedica especial atención a la protección de los menores frente a los juegos de azar (art. 40.5 y 6), y, por último, se hace una mención específica a la situación de los menores drogodependientes (art. 40.7).

II. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE LOS MENORES A LA PROTECCIÓN FRENTE A ADICCIONES Y DETERMINACIÓN DE CONDUCTAS ADICTIVAS EN LA LEY 26/2018

Como se acaba de señalar, el art. 40.1 establece como principio fundamental el derecho de los menores de edad a ser protegidos frente a conductas que puedan generar adicción. Así establece: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser protegidos frente a conductas que puedan generar adicción, como las que se derivan del juego de azar y apuestas, del mal uso de las tecnologías de la comunicación e información y del consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, drogas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas”.

El precepto establece con carácter general este derecho de los menores frente a toda conducta que pueda generar adicción.

Sin embargo, a continuación el citado precepto menciona concretamente las que se derivan del juego de azar y apuestas, del mal uso de las tecnologías de la comunica-

ción e información, del consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, drogas y sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Del texto de la disposición se podría derivar que la mención de todas estas sustancias y conductas supone un *numerus clausus*, y que no abarca todas las posibles adicciones. Pero la rúbrica de dicho precepto se cierra con la fórmula general “y otras adicciones”, lo cual hace pensar que en dicha protección se incluyen todas aquellas otras sustancias o conductas no mencionadas en el artículo y que deriven en trastornos adictivos para el menor de edad; lo cual parece refrendado porque en el propio art. 40 en los apartados siguientes se hace referencia a esas otras adicciones, y por el art. 60 de la Ley 10/2014, de Salud de la Comunidad Valenciana, pues en ella también se hace referencia a otras sustancias y conductas que igualmente determinan trastornos adictivos.

En el citado art. 60 se define el trastorno adictivo como aquel que “constituye un patrón inadaptado de comportamiento que puede provocar una dependencia psíquica, física o de ambos tipos, a una o más sustancias o a una o más conductas determinadas, repercutiendo negativamente en las esferas psicológica, física o social de la persona”. Asimismo considera que una adicción “es el estado psíquico, y a veces físico y social, según sea causado por una sustancia o droga o por un comportamiento adictivo, que se caracteriza por modificaciones en la conducta y por otras reacciones que comprenden un impulso irreprimitible por consumir una droga o repetir una conducta de forma continuada o periódica, a fin de experimentar sus efectos psíquicos u orgánicos y, a veces, para evitar el malestar producido por su privación”.



La propia Ley 10/2014 distingue entre drogas propiamente dichas y adicciones no químicas, señalando que una *droga* es toda sustancia que, introducida en un organismo vivo, puede modificar una o más de las funciones de éste, siendo capaz de generar dependencia, provocar cambios en la conducta y efectos nocivos para la salud y el bienestar social, incluyéndose entre éstas las bebidas alcohólicas, el tabaco, las sustancias estupefacientes y psicotrópicas sometidas a control, de conformidad con lo establecido en las normas nacionales y convenios internacionales suscritos por el Estado Español, determinados productos de uso industrial u otras sustancias de venta autorizada, como los productos susceptibles de inhalación y las colas, que pueden producir los efectos y consecuencias que determinan un trastorno adictivo, y cualquier otra sustancia, que aunque no esté incluida en los apartados anteriores, cumpla la definición recogida anteriormente (art. 60.4). Por último, el legislador ha realizado una puntualización, señalando que “En el ámbito de esta ley, se consideran drogas institucionalizadas o socialmente aceptadas aquellas que pueden ser adquiridas y consumidas legalmente, siendo las principales las bebidas alcohólicas, el tabaco y los psicofármacos” (art. 60.6). En cuanto a adicciones no químicas, la Ley dice al respecto: “Las adicciones no químicas, también denominadas comportamentales, como el juego patológico, la adicción a las nuevas tecnologías u otras, se definen como aquellas conductas que son inicialmente no perniciosas pero que su uso continuado y abusivo puede generar dependencia, de tal forma que la persona se siente incapaz de abandonar dicha conducta, sufriendo sus consecuencias negativas de forma individual, familiar y sociolaboral” (art. 60.5).

Hay que destacar que esta Ley considera que las drogodependencias y otras adicciones se configuran como enfermedades comunes y los adictos como enfermos (art. 60.2).

III. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE LAS CONDUCTAS ADICTIVAS EN LA LEY 26/2018

En el art. 40, en sus números 2, 3 y 4, se establecen unas directrices básicas de carácter general para la protección de los menores frente a conductas adictivas. Por un lado, se refiere a la adopción de medidas para la promoción de la salud y la prevención de las conductas adictivas, y, por otro lado, a la adopción de medidas para el diagnóstico precoz y el tratamiento de tales conductas.

La regulación de la adopción de estas medidas se realiza de manera muy general y de modo conjunto, sin especificar cuáles serían dichas medidas para cada tipo de adicción.

En cuanto a las medidas de prevención, se alude a la realización de campañas de información y concienciación, pero teniendo en cuenta los sujetos a los que van destinadas dichas campañas, que son los menores de edad, por lo que se puntualiza que éstas se realizarán en formatos inclusivos, accesibles y comprensibles. Se señala que las administraciones públicas promoverán y garantizarán la adopción de dichas medidas. También puntualiza que en las subvenciones para realizar las acciones de prevención se tendrán en cuenta criterios de equidad territorial, considerando el peso relativo de ésta en el conjunto de la población (art. 40.2, 3 y 4).



En relación a las medidas para el diagnóstico precoz y el tratamiento de tales conductas, el precepto se limita a señalar que las administraciones públicas promoverán y garantizarán la adopción de medidas de diagnóstico precoz y tratamiento integral en relación al consumo infantil y adolescente de alcohol, tabaco, drogas y otras conductas adictivas (art. 40.3), puntualizando que “Los recursos y servicios asistenciales que atiendan a los niños, niñas y adolescentes que presenten problemas en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos deben garantizar que las intervenciones terapéuticas se ajusten al perfil y características de las personas menores de edad, con enfoque en los factores psicosociales, especialmente en aquellas personas menores de edad que presentan problemas de salud mental” (art. 40.7).

Esta regulación se debe coherer con la que se recoge en la Ley 10/2014 sobre estos extremos.

En materia de prevención, la citada Ley señala que ésta comprende un conjunto diverso de actuaciones encaminadas a eliminar o modificar los factores de riesgo asociados al consumo de drogas, o a otras conductas adictivas, con la finalidad de evitar que éstas se produzcan, se retrase su inicio, o se conviertan en un problema para la persona o su entorno (art. 62.1). En particular, se dispone que dicha prevención y todas las actuaciones que tienen que ver con ella corresponde a las administraciones públicas, que deben dirigirla de manera especial a los menores de edad, a los jóvenes y a las familias en situación de riesgo de consumo de drogas, y que instará la realización de programas de prevención en las empresas, implicando a las organizaciones empresariales, sindicales y otros servicios, así como también en el ámbito familiar, comu-

nitario y educativo, implicando a todos los agentes sociales intervinientes como son la familia, la escuela, asociaciones, redes locales y otros (art. 62, núms. 2 a 6).

En relación a las medidas para la detección precoz y tratamiento de las conductas adictivas, la Ley 10/2014 establece, como regla general, que los tratamientos dirigidos a las personas afectadas por trastornos adictivos tendrán carácter voluntario (art. 63.1), y en este sentido hay que tener en cuenta la legislación sobre autonomía del paciente que viene recogida en la Ley 41/2002, de carácter estatal y básico (art. 9), y el art. 43.4, letra c, de la propia ley de salud autonómica, que regulan el otorgamiento del consentimiento del paciente y en particular del paciente menor de edad a la aplicación de tratamientos. Precizando más, el art. 63.2 de la Ley 10/2014 establece que la persona que reciba tratamiento está obligada a cumplir todas las indicaciones formuladas a lo largo del programa de tratamiento y a aceptar la realización de las determinaciones toxicológicas necesarias durante el mismo; ahora bien, la propia norma añade que esto se producirá sin perjuicio de lo previsto en el título V de esta ley, que se refiere al consentimiento informado, lo que implica que la persona puede negarse al tratamiento, salvo los casos de excepción que prevé la propia Ley y la Ley estatal. Por último, el art. 65 dedica una norma específica a los menores de edad, disponiendo que cuando éstos necesiten tratamiento, los servicios sanitarios deberán comunicar la situación del menor a los padres o tutores para que éstos se hagan cargo de él y adquieran el compromiso del seguimiento terapéutico del menor, recibiendo para ello el asesoramiento pertinente o, en caso necesario, el tratamiento oportuno, y si los padres



o tutores declinasen contraer el compromiso terapéutico o hacerse cargo del menor, se pondrán los hechos en conocimiento del fiscal de menores y del departamento competente en materia de protección de menores.

IV. REGULACIÓN DE LAS CONDUCTAS ADICTIVAS EN LA LEY 26/2028

Como se ha dicho anteriormente, el art. 40 de la Ley se refiere como conductas adictivas a las siguientes: juegos de azar y apuestas, mal uso de las tecnologías de la comunicación e información, consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, drogas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Sin embargo, en el texto articulado no se realiza apenas ninguna regulación en relación a estas conductas, efectuando únicamente algunas puntualizaciones en relación a las campañas de información, la intervención de las administraciones públicas en relación a la promoción de la salud, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento integral, la prohibición de participar en juegos y apuestas y a las intervenciones terapéuticas en menores.

A ello hay que añadir que a lo largo del texto del precepto sólo se hacen determinadas precisiones en relación a los juegos de azar, y referencias concretas al consumo de alcohol, tabaco y drogas. No se hace ninguna precisión específica al mal uso de las tecnologías de la comunicación e información. Y cierra normalmente estas referencias con la alusión a “otras conductas adictivas”.

Por ello, se puede señalar que la regulación que la Ley dedica a estas conductas es muy escasa y las directrices que establece

resultan insuficientes, más si se piensa que es una ley elaborada exclusivamente para el reconocimiento de los derechos y protección de la infancia y de la adolescencia. Quizá hubiera sido la ocasión de fijar con mayor detenimiento las directrices que deben regir la regulación sobre las conductas adictivas de los menores de edad.

Por todo lo cual se hace necesario interrelacionar la parca regulación de estas conductas con la legislación, autonómica y estatal, que las reglamenta.

I. Adicción a los juegos de azar

En el art. 40, además de la mención realizada en el número 1 como conducta adictiva susceptible de protección y en el número 3 en cuanto a las medidas de prevención, se hace una especial referencia a la participación de menores en los juegos de azar en su número 5, disponiendo que “Las autoridades públicas garantizarán, en el ejercicio de sus competencias, el cumplimiento de la prohibición de participar en juegos y apuestas que establece la legislación del juego de la Comunitat Valenciana para las personas menores de dieciocho años”. Ello debe ponerse en relación con el art. 76.2 de la Ley 10/2014 que dispone, con carácter muy general, que “El juego patológico, como trastorno adictivo, merecerá especial interés por parte del sistema educativo, sanitario y social. Los poderes públicos promoverán medidas dirigidas a prevenir y eliminar las conductas ludópatas y sus consecuencias en el ámbito sanitario, familiar, económico y social”.

De ello se deriva que legislador prohíbe la participación de los menores de edad en los juegos de azar, remitiendo a la legislación específica sobre el juego.



En el ámbito estatal, la ley que regula el juego es la *Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*, que vela por el correcto funcionamiento de los juegos de azar y en particular se orienta a la protección de los colectivos más vulnerables, en especial los menores de edad, impulsando actuaciones y programas para prevenir el desarrollo de fenómenos de adicción al juego y estableciendo controles de acceso de los menores a dichos juegos.

En el ámbito autonómico valenciano, la norma que regula actualmente con carácter general los juegos de azar en la Comunidad Valenciana es la *Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana*. En el Preámbulo de la misma, se señala que la evidencia científica ha puesto de manifiesto que se está produciendo una situación muy preocupante de la prevalencia del juego problemático y del juego patológico en la población española, particularmente, en las personas menores de edad y jóvenes (vid. al respecto Megías y Sanmartín, 2020; Baixauli, Cid, Muruaga y Pastor, 2018; Chóliz y Lamas, 2017). En dicha Ley, se prohíbe la participación en las actividades de juego a las personas menores de edad, excepto el uso de las máquinas de tipo A⁴ (art. 18, a), así como la entrada a los locales o salas de juego, o, en su caso, la estancia en éstos, lo que debe constar de forma clara y visible a la entrada del local y

en el portal de la página web, en las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana (art. 19.1, a, y 3), disponiendo que tampoco tienen acceso al juego realizado por medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos (art. 22.1), permitiendo, sin embargo, que las personas menores de edad puedan tener acceso a los salones recreativos y a la zona A de los salones de juego siempre que dispongan de acceso diferenciado que impida el acceso al resto de zonas de juego, en las condiciones establecidas reglamentariamente (art. 19.4).

En dicha Ley se contempla en los arts. 5 y siguientes la implementación de un conjunto de medidas de carácter multidisciplinar de prevención y lucha contra el juego patológico, especialmente en lo que pueda afectar a las personas menores de edad y jóvenes, incluyendo la elaboración de una Estrategia valenciana integral de prevención y tratamiento del juego patológico (art. 6), en la que se incluyen limitaciones de la publicidad, promoción, patrocinio e información comercial de las actividades del juego (art. 8), limitación que, sin embargo, algún sector de la doctrina se ha cuestionado (Solé, 2019). Particularmente, se incorporan determinados requisitos de distancia a centros escolares para la autorización de salones de juego y locales específicos de apuestas, con el fin de reducir la exposición de las personas menores de edad y adolescentes a la oferta de juego en sus itinerarios diarios de asistencia a los centros educativos, y con ello la normalización de estos establecimientos como lugares de ocio en su modelo de ocio grupal (art. 45). También se incluye la exigencia de sistema de control de acceso en todos los establecimientos de juego y de sistema de activación-desactivación en las máquinas de juego y apuestas instaladas en establecimientos de hostelería (art. 22).

4 Las máquinas de tipo A son las que no ofrecen a la persona jugadora o usuaria premio en metálico alguno, directa ni indirectamente. Las máquinas de tipo A, además de proporcionar un tiempo de uso o de juego, a cambio del precio de la partida, podrán conceder un premio directo en especie, vales o fichas acumulables, en función de la habilidad, destreza o conocimiento de la persona jugadora, canjeables por premios, consistente exclusivamente, en juguetes infantiles. Las máquinas de tipo A no podrán incluir modalidades de juegos cuya práctica esté prohibida a personas menores de edad (art. 33.1).

2. Adicción al alcohol

En relación a la adicción al alcohol, el art. 40 sólo se refiere a la misma en su número 1 para incluirlas en las conductas adictivas de las que el menor debe recibir protección, y en el número 3 para establecer que las administraciones públicas promoverán y garantizarán la adopción de medidas de promoción de la salud, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento integral en relación al consumo infantil y adolescente del alcohol. No se vuelve a mencionar en ningún párrafo más.

En el ámbito estatal no existe de momento una ley que regule de manera específica el uso de bebidas alcohólicas y menores⁵; sin embargo recientemente se ha presentado el Anteproyecto de Ley de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad⁶. Por el contrario,

5 En el ámbito internacional existen algunos documentos en relación al alcohol y menores emitidos por la UE (Alventosa, 2022).

6 El Anteproyecto fue presentado por el Ministerio de Sanidad al Consejo de Ministros el 30 de julio de 2024, dándose trámite de audiencia e información pública, finalizado el 6 de septiembre, volviendo al Consejo de Ministros. Según el propio Ministerio de Sanidad dicho Anteproyecto busca crear un marco integral para proteger la salud de los menores y promover un consumo responsable de alcohol en la sociedad, poniendo de relieve que la Ley se centra en los menores de edad, teniendo como objetivos prevenir el consumo de alcohol, retrasando la edad de inicio, proteger las consecuencias del consumo y reducir los episodios de consumo intensivo en este grupo vulnerable. El Anteproyecto establece obligaciones para las administraciones públicas en materia de educación, sanidad, cultura, deporte, investigación, seguridad vial, ámbito laboral y familiar; prohíbe el consumo de alcohol para todas las personas en centros docentes, centros de protección de menores y residencias de estudiantes que admitan a personas menores de edad, en otros centros de menores o destinados a su uso y en cen-

en el ámbito autonómico, existen algunas Comunidades Autónomas que han publicado algunas normas sobre protección frente al alcoholismo y minoría de edad (Montés, 2015, 2018).

Concretamente, en el ámbito autonómico valenciano, donde tampoco existe una regulación específica sobre alcohol y menores, se hace referencia particular a dicha sustancia en la Ley 10/2014 en los Capítulos II y III del Título VI (arts. 66 a 71), dedicándole mayor regulación que a otras sustancias, centrándose dicha regulación en los aspectos de publicidad, venta y consumo de bebidas alcohólicas con carácter general, aunque con indicaciones específicas en relación a los menores de edad, siguiendo las líneas establecidas en la legislación estatal sobre alcohol en general. En dicha legislación existen unas normas muy concretas para proteger a los menores de edad, de modo que se prohíbe utilizar cualquier medio (imágenes, dibujos, lenguaje, etc.), vinculados directa y específicamente a las personas menores de edad, que inciten al consumo, señalando que tampoco en los medios de comunicación se usarán imágenes o contenidos que les pueda influir negativamente en sus hábitos de vida o predisponerlos a cualquier trastorno adictivo, estableciéndose taxativamente que “No podrá utilizarse la imagen y la voz de menores de edad para publicitar bebidas alcohólicas” (art. 66.1, e). Del mismo modo se prohíbe expresamente cualquier publicidad, promoción o actividad,

tros deportivos, de ocio o espacios dedicados a espectáculos públicos cuando haya sesiones que se hayan concebido expresamente para personas menores de edad; regula la venta de alcohol para proteger a los menores de edad; y establece limitaciones a la exposición de bebidas alcohólicas y en publicidad y comunicación comercial y su emplazamiento.



directa o indirecta, sobre bebidas alcohólicas dirigidas a menores de 18 años (art. 66.2). Se señala de manera explícita los lugares donde se encuentra prohibida dicha publicidad y se establecen los lugares en donde no se permite la venta de bebidas alcohólicas, estableciendo una prohibición expresa de dicha venta en los centros de menores y en los centros docentes y de formación, Por último, se dedica un artículo de exclusiva aplicación a los menores de edad, el art. 70, aunque ya se había realizado esta disposición en los artículos precedentes, pero para que quede absolutamente claro, donde se establece la prohibición de venta, de suministro, gratuito o no, y consumo de bebidas alcohólicas a las personas menores de 18 años.

3. Adicción al tabaco

En el art. 40 no se hace ninguna precisión específica a la adicción al tabaco por los menores, salvo la mención que se realiza en el número 1 como sustancia adictiva que determina el derecho a la protección de los menores y en el número 3 para establecer que las administraciones públicas promoverán y garantizarán la adopción de medidas de promoción de la salud, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento integral en relación al consumo infantil y adolescente del tabaco, conjuntamente con otras adicciones.

Por tanto, para conocer la regulación de esta adicción en relación a los menores hay que acudir a otras legislaciones.

Así, en el ámbito estatal, cabe destacar la *Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco*, modificada por el *Real Decreto-ley 17/2017, de*

*17 de noviembre*⁷, en la que se contempla de manera especial la situación de los menores, prohibiéndose vender o entregar productos del tabaco así como cualquier otro producto que induzca a fumar a los menores de edad, la venta y suministro en determinados lugares, la utilización por los menores de dieciocho años del uso de máquinas expendedoras de productos de tabaco, así como la prohibición de fumar en los centros de atención social, de ocio o esparcimiento de menores; se establecen limitaciones a la publicidad relacionada con los menores; se dispone que las administraciones públicas competentes promoverán las medidas necesarias para la protección de la salud y la educación de los menores y la potenciación de programas de actuación en la atención pediátrica infantil, con información específica para los padres fumadores y campañas sobre los perjuicios que la exposición al humo provoca en los menores, y se señalan una serie de infracciones graves (arts. 3 a 13 y 19).

Por otra parte, también se hace referencia a la adicción del tabaco en menores en la Ley 10/2014, en la que simplemente el art. 72.1 realiza una remisión a la legislación estatal en todo lo relativo a las limitaciones a la venta, suministro, consumo, publicidad y promoción de productos del tabaco y dispositivos susceptibles de liberación de nicotina. No obstante, en sus números 2 y 3 se hace una referencia a los menores de edad para prohibir la venta del tabaco a los mismos.

7 Recientemente se ha presentado por Iniciativa legislativa popular el 31 de julio de 2024 la Proposición de Ley de modificación de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que ha sido calificada el 10 de septiembre de 2024, y que se encuentra en el Senado.

Como se observa, la regulación de la adicción del tabaco en menores es sumamente escasa en nuestro país, aun cuando se ha puesto de relieve la situación de riesgo que supone el tabaco para los menores (Platas, 2015).

4. Adicción a las drogas

En el art. 40 se hace referencia a las drogas en los números 1, que establece la protección de los menores frente a esta adicción; en el número 3 en relación a las medidas de promoción y prevención, conjuntamente con otras adicciones; y concretamente en el núm. 7, en el que se hace una mención específica a las drogodependencias y a otros trastornos adictivos, para disponer que los recursos y servicios asistenciales que atiendan a menores con problemas de drogodependencias, u otros trastornos adictivos, deben garantizar que las intervenciones terapéuticas se ajusten al perfil y características de las personas menores de edad, con enfoque en los factores psicosociales, especialmente en aquellas personas menores de edad que presentan problemas de salud mental. Y no se establece más regulación al respecto.

En el ámbito autonómico valenciano, la Ley 10/2014 de Salud de la Comunidad Valenciana dedica el Capítulo V del Título VI a las “Actuaciones sobre otras drogas y trastornos adictivos” (arts. 73-76). Con carácter general, se dispone en la Ley que la consellería competente debe proporcionar información actualizada a los usuarios y profesionales de los servicios sanitarios sobre la utilización en la Comunitat Valenciana de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y demás fármacos psicoactivos y medicamentos capaces de producir dependencias, y que se prestará especial atención al control de la

producción, prescripción y dispensación de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, dentro del marco legislativo vigente⁸. En esta regulación, que es parca y muy general, se hace una referencia específica a los menores de 18 años, prohibiendo la publicidad y la venta, y el consumo, de una serie de sustancias⁹, la venta de bebidas y productos alimenticios que contengan drogas (a excepción de bebidas alcohólicas), cuyo consumo sea perjudicial para la salud, quedando prohibida la publicidad sobre dichas sustancias, así como toda actividad que pueda incitar, directa o indirectamente, al consumo de sustancias no permitidas o que puedan generar adicción.

Esta normativa se complementa con la legislación estatal sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y con la normativa propia de la Comunidad Valenciana sobre programas de prevención en drogodependencias y otros trastornos adictivos, sobre centros y servicios de atención en estas cuestiones, y sobre creación de unidades de conductas adictivas en determinados centros hospitalarios, entre otras.

5. Referencia a otras conductas adictivas

Además de las adicciones señaladas en los epígrafes anteriores mencionadas en el art. 40, en éste se hace referencia a otras conductas que pueden derivar en trastornos

- 8 Sobre esta materia, existe una numerosa legislación en el ámbito estatal, que se puede consultar en el portal del Plan Nacional sobre Drogas del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, como ya se ha indicado.
- 9 Dichas sustancias se enumeran en los arts. 74 y 75, entre las que se incluyen los productos susceptibles de inhalación, colas y otras sustancias que puedan producir efectos nocivos para la salud y creen dependencia o produzcan efectos euforizantes, depresivos o alucinógenos.



adictivos, como el mal uso de las tecnologías de la comunicación e información o, con un término genérico, a “otras conductas adictivas” sin especificar cuáles son éstas. En dicho artículo se establece el derecho de los menores a su protección frente a estas otras adicciones, la adopción de medidas de promoción de la salud, prevención, diagnóstico precoz y tratamiento integro por parte de las administraciones públicas, y que los recursos y servicios asistenciales que atiendan a los menores que presenten problemas derivados de esos otros trastornos adictivos deben garantizar que las intervenciones terapéuticas se ajusten al perfil y características de los mismos (igual que cuando se trate de drogodependientes) (art. 40. 1, 3 y 7).

Del texto del artículo parece que estas otras adicciones o esos otros trastornos adictivos se tratan conjuntamente con las drogas.

Esta idea parece refrendarse en la Ley 10/2014, en donde se regulan “Otros trastornos adictivos”, en el Capítulo V del Título VI, conjuntamente con las drogas, dedicándole a esos otros trastornos adictivos un solo precepto, el art. 76. En este artículo se utiliza el término “otras adicciones conductuales” que “puedan generar una dependencia similar a la de las sustancias químicas y las mismas repercusiones en el entorno familiar, social y económico”.

Sin embargo en el número 2 del art. 76 se hace referencia al juego patológico, insertándolo, por tanto, dentro de “otros trastornos adictivos”. Y en el número 3 del mismo precepto se incluye dentro de esos trastornos, “el uso de nuevas tecnologías, tales como teléfono móvil, videojuegos, internet o contenidos virtuales”, que puedan “generar adicción cuando su uso abusivo

interfieren de un modo significativo en las actividades habituales del usuario” (vid. la configuración del internet como adicción en Rojas-Jara et al., 2018).

La regulación de estos otros trastornos adictivos es muy parca en la Ley de Salud, pues sólo se condensa en el art. 76, que establece: “Se promoverán las actuaciones necesarias para el estudio, análisis, investigación e impulso de programas de prevención, asistencia e integración social referidos a otras adicciones conductuales que puedan generar una dependencia similar a la de las sustancias químicas y las mismas repercusiones en el entorno familiar, social y económico”. Parecería que del tono del precepto todas estas actuaciones se refieren a otras sustancias químicas distintas de las drogas a las que hace referencia el art. 60.4 de la misma Ley, ya visto. Pero ello significaría reducir el ámbito de la protección de las personas con trastornos adictivos distintos del derivado de las drogas. Por lo que estimo que hay que interpretar el precepto en sentido extensivo. En el mismo precepto se hace referencia a los juegos de azar, y, por último, al uso de las nuevas tecnologías que pueden generar trastorno adictivo, respecto de los cuales se establece que estas situaciones tendrán la misma consideración y tratamiento que otras adicciones a efectos preventivos, sanitarios y sociales.

A pesar de las puntuales referencias que se realizan en el art. 76 a esas conductas, no se puede afirmar que esta mención constituya una lista cerrada de las conductas que pueden generar adicción, y, por lo tanto, habrá que tener en cuenta otras conductas que pueden generar trastornos adictivos, aunque no estén mencionadas en el citado precepto (como la adicción al sexo o a las compras compulsivas), por aplicación de lo dispuesto en el art. 60.5



de la Ley de Salud, ya visto, y, en consecuencia, aplicar la normativa de protección que se está contemplando.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alventosa del Río, J. (2022). Capítulo VI. Derecho a la salud (arts. 36 a 42). En F. Meco Tebar (Coord.), *Comentarios a la Ley valenciana de infancia y adolescencia* (pp. 273-383). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Baixauli Puig, M., Cid Méndez, S., Muruaga Herrero, P., Pastor Hoyos, A. (2018). La vulnerabilidad del menor ante el acceso a los juegos de azar. *Revista Española de Drogodependencias*, 43(1), 89-102. https://www.aesed.com/upload/files/v43n1_seccionjuridica.pdf
- Chóliz Montañés, M. y Lamas, J. (2017). “¡Hagan juego, menores!”: frecuencia de juego en menores de edad y su relación con indicadores de adicción al juego. *Revista Española de Drogodependencias*, 42(1), 34-47. https://www.aesed.com/upload/files/v42n1_juego.pdf
- Meco Tebar, F. (Coord.). (2022). *Comentarios a la Ley valenciana de infancia y adolescencia*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Megías Quirós, I., Sanmartín Ortí, A. (Coord.). (2020). *Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa*. Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD).
- Montés Rodríguez, P. (2015). Menores, drogadicción y alcoholismo. *Revista Boliviana de Derecho*, 342-359.
- Montés Rodríguez, P. (2018). De nuevo sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas a menores en el Derecho español. *Revista Española de Drogodependencias*, 43(3), 83-100. <https://www.aesed.com/upload/files/v43n3-seccionjuridica.pdf>
- Platas Ferreiro, M.L. (2015). Menores y tabaco. En A.S. Jiménez Hernández, A. Pantoja Vallejo, J.J. Leiva Olivencia, E. Moreno Sánchez, J.D. Gutiérrez-Sánchez (Coords.), *Congreso Internacional Infancia en Contextos de Riesgo* (pp. 2632-2633). Huelva.
- Rojas-Jara, C., Henríquez, F., Sanhueza, F., Núñez, P., Inostroza, E., Solís, A., Contreras, D. (2018). Adicción a Internet y uso de redes sociales en adolescentes: una revisión. *Revista Española de Drogodependencias*, 43(4), 39-54. <https://www.aesed.com/upload/files/v43n4-2-rrss.pdf>
- Solé Moratilla, M^a. J. (2019). ¿Protege de manera efectiva la actual regulación de la publicidad de los juegos de azar online? Una reflexión sobre la protección de las personas vulnerables, especialmente de la protección de los menores. *La Ley Derecho de Familia: Revista jurídica sobre familia y menores*, 23, 41-54.