

INFORME DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN EDUCATIVAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 5/2002, DE 27 DE JUNIO, SOBRE DROGODEPENDENCIAS Y OTROS TRASTORNOS ADICTIVOS SOLICITADO POR LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad solicita un informe en el que se formulen observaciones sobre el siguiente anteproyecto de ley:

Anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos.

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del proyecto referido y su correspondiente MAIN, se emite el siguiente informe en el que se observan los siguientes aspectos relativos a los distintos apartados incluidos en el Artículo Único Modificación de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos del anteproyecto citado:

1. *Sobre el apartado Uno Se modifica el artículo 1 de la Ley 5/2002, de 27 de junio queda redactado de la siguiente manera.*

El artículo 2 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (en adelante, Ley 5/2002, de 27 de junio), establece el ámbito de aplicación, sin ser modificado en el anteproyecto presentado. Dicho ámbito, en su tenor literal, establece que: *será aplicable a las distintas actuaciones, tanto individuales como colectivas, ya sean de carácter público o privado, que se realicen en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos dentro del territorio de la Comunidad de Madrid.*

Se sugiere considerar si los centros educativos se ven afectados únicamente por el Capítulo II de la mencionada ley, que aborda la prevención escolar en los artículos 10 y 11.

2. *Sobre el apartado Dos. Se renumera la letra e) del artículo 4.1 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, que pasa a ser m), que queda redactado de la siguiente manera, y el inciso Tres: Se modifica la letra c), del apartado 1, del artículo 4 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, que queda redactado de la siguiente manera.*

El artículo 4.1.e) de la Ley 5/2002, de 27 de junio, introduce la posibilidad de incluir cualquier sustancia que cumpla con los requisitos previamente definidos. Se sugiere evaluar si, bajo esta definición, las bebidas energéticas podrían ser consideradas una droga.

Se adjuntan las Recomendaciones sobre el consumo de bebidas energéticas emitidas por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), disponibles en el siguiente enlace.

https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/noticias/2022/recomendaciones_bebidas_energeticas.pdf.

3. *Sobre el apartado Cuatro. Se añaden las letras e), f), g), h), i), j) al apartado 1, del artículo 4 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, que quedan redactados de la siguiente manera.*

El CBD (cannabidiol) no produce los mismos efectos psicoactivos que el THC (tetrahidrocannabinol).

El CBD se emplea en la elaboración de productos cosméticos que están debidamente regulados en España.

Es relevante señalar que estos productos no se ajustan a la definición recogida en el artículo 35 de la Ley 5/2002, de 27 de junio. Por lo tanto, su tratamiento jurídico debería ser analizado de manera diferenciada, conforme a la normativa específica aplicable a productos cosméticos.

Se sugiere revisar estudios realizados por compañías farmacéuticas de reconocido prestigio, habida cuenta de que en los centros educativos asisten alumnos, personal docente y no docente que pueden estar bajo el tratamiento de fármacos por diversas afecciones como cáncer, trastornos como TDAH...

4. *Sobre el apartado Seis. Se incluye íntegramente el Capítulo III bis, dentro del Título III, de la Ley 5/2002, de 27 de junio, que quedará redactado como sigue.*

Se hacen las siguientes apreciaciones relacionadas con los artículos incluidos en el Capítulo III bis del Título III.

Artículo 34 bis Limitaciones a la publicidad y promoción.

Inciso 1.

Respecto al inciso que prohíbe la emisión de imágenes, menciones y publicidad relacionadas con productos de tabaco, cigarrillos electrónicos y otros dispositivos susceptibles de liberación de nicotina (DSLN) y de sustancias estupefacientes o psicoactivas (DESN), en los medios de comunicación autonómicos. Se sugiere valorar lo siguiente:

- a. La prohibición expresa de mostrar imágenes donde personas mencionen o muestren, directa o indirectamente, imágenes, o cualquier signo identificativo asociado a DSLN y DESN plantea dificultades en relación con la emisión de series de producción propia realizadas antes de la entrada en vigor de esta normativa, en las que actores aparecen consumiendo tabaco u otras sustancias. Se trata de contenido preexistente, y se podrían vulnerar derechos adquiridos en la producción y emisión de dicho material. Se sugiere una interpretación razonable que permita la exhibición de dicho contenido histórico con posibles advertencias adicionales al público.
- b. Se sugiere revisar el sistema punitivo recogido por Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales aprobado por la Comunidad de Madrid (artículo 32 y siguientes) y las funciones del órgano competente para instruir expedientes sancionadores (artículo 28.3), por si pudiera haber problemas de competencia o por analizar si está ya regulada

la materia. En esta norma se regulan las sanciones relacionadas con la publicidad a menores y se define como órgano competente a la *Viceconsejería de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno*. (Norma no actualizada respecto a los organismos públicos de la Comunidad de Madrid).

- c. Si la prohibición de mencionar o mostrar productos asociados a DSLN y DESN se aplica de manera literal, podría limitar la capacidad de los medios de comunicación para desarrollar programas donde se debatan o aborden de manera crítica estas adicciones. Dicha restricción podría ser contraria a los derechos de información y expresión, reconocidos en el artículo 20 de la Constitución española (en adelante CE). Se insta analizar la proporcionalidad de estas limitaciones que podrían afectar al derecho a la libertad de información, especialmente en lo que respecta a la divulgación y concienciación sobre problemas de salud pública.
- d. En cuanto a la prohibición de emisión en "servicios de la sociedad de la información" (que incluiría plataformas digitales), surge la problemática de implementar esta normativa de manera efectiva, dada la naturaleza global de los medios digitales, pues estas plataformas operan a nivel mundial. Se plantean dudas sobre la eficacia real de la norma en estos medios.

Inciso 2.

En relación con el texto que prohíbe la publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco, cigarrillos electrónicos y otros dispositivos susceptibles de liberación de nicotina (DSLN) y de sustancias estupefacientes o psicoactivas (DESN) en medios y soportes accesibles para menores, así como en un radio de 300 metros de los centros educativos no universitarios, se hacen las siguientes apreciaciones:

- a. La aplicación de esta normativa en áreas urbanas densamente pobladas previsiblemente generará dificultades, especialmente en relación con establecimientos comerciales, como pueden ser los estancos, que se encuentran en las inmediaciones de centros educativos. En virtud de la prohibición de toda actividad de promoción y publicidad de productos relacionados con el tabaco y dispositivos afines dentro de un radio de 300 metros de los centros escolares, podría interpretarse que estos establecimientos se verían obligados a cesar actividades que, de hecho, son legales en su ámbito comercial.
- b. El texto no especifica si la prohibición de acceso de los menores a la publicidad de estos productos se refiere únicamente a un "acceso directo" o también a un "acceso indirecto", lo que genera una falta de claridad en su aplicación. Los menores pueden visualizar contenido publicitario a través de dispositivos de adultos (smartphones, ordenadores, tablets, ...), esta ambigüedad puede dar lugar a dificultades en la interpretación de la norma. Sería conveniente establecer parámetros más claros para definir qué se entiende por acceso y cómo se podría limitar dicho acceso en un entorno digital en el que los menores interactúan constantemente con dispositivos de

terceros, más si estos terceros son adultos. Habría que ponderar si esto no supone una intromisión en la intimidad.

- c. En cuanto a la cuestión de quién tiene la capacidad para denunciar infracciones, especialmente en lo que respecta a la exposición de menores a contenidos publicitarios de DSLN y DESN, se plantea la necesidad de determinar quién denuncia y cómo se denuncia. Esta ambigüedad podría generar problemas en la práctica si no se establece de manera clara si la responsabilidad recae en los directores de los centros educativos, en las autoridades locales o en organismos de control específicos en materia de publicidad. Esto es fundamental para garantizar la efectiva aplicación y control de la norma.
- d. Es preciso valorar si este tipo de conductas vulnera las normativas en materia de protección de menores o las disposiciones sobre espacios libres de humo, al tiempo que se pondera el posible conflicto con derechos fundamentales, como la libertad deambulatoria (artículo 19 de la CE), de expresión o de vestimenta (artículo 20 CE), siempre dentro de los límites que establece la ley para la protección de la salud y el orden público.

Artículo 34 ter Limitaciones al consumo, venta, y suministro de DSLN y DESN.

Inciso 1.

El artículo 53 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, establece diferentes tipos de responsabilidad sobre las infracciones, que incluyen tanto a los autores directos (personas físicas o jurídicas) como a otros sujetos que tienen una responsabilidad subsidiaria o solidaria como serían los padres o tutores en el caso de menores. Es una responsabilidad económica que podría valorarse de escasa incidencia en el menor infractor.

En este punto no se recoge la responsabilidad educativa y no punitiva del menor infractor, tal y como podemos observar en la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que tiene como uno de sus fundamentos el enfoque educativo y de reinserción de los menores infractores. El objetivo es que el menor asuma las consecuencias de sus actos, pero dentro de un marco de educación y rehabilitación, no estrictamente punitivo. Además, hay diferencias en función de la edad de estos menores, con determinación jurídica diferenciada para los menores de 14, de 16 y de 18 años y esto debe tenerse en cuenta.

También debe considerarse si el alumno tiene alguna discapacidad o necesidad educativa.

Inciso 4.

La disposición normativa del anteproyecto exige que las máquinas expendedoras y dispensadores móviles o portátiles incorporen un sistema de verificación de la identidad y la edad del usuario, con el fin de evitar que menores accedan a productos potencialmente nocivos para su salud. Esto presenta diversas dificultades prácticas, tecnológicas y económicas que requieren un análisis para su efectiva implementación.

Se sugiere que se analice esto desde los siguientes puntos de vista:

- a. Viabilidad tecnológica de los sistemas de verificación
Podría ser necesario recurrir a sistemas biométricos o al uso de documentos electrónicos que permitan autenticar la identidad del usuario. Surge la interrogante de si estos sistemas fueran técnicamente factibles y económicamente viables para su implementación generalizada.
- b. Implicaciones en materia de privacidad y protección de datos
Implementar estos sistemas conlleva riesgos y desafíos desde la perspectiva de la protección de datos personales. La recogida y tratamiento de datos sensibles deben cumplir con los requisitos del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y demás normativa aplicable.
- c. Costes asociados a la implementación
La implementación de estos sistemas podría suponer una carga económica considerable para los establecimientos que utilicen máquinas expendedoras. Sería aconsejable que el legislador ofrezca una guía clara sobre las soluciones tecnológicas mínimas exigibles, aplicando criterios proporcionales a los operadores comerciales.

5. *Sobre el apartado Ocho. Se adiciona un artículo 40 ter en la Ley 5/2002, de 27 de junio, con la siguiente redacción:*

“Artículo 40 ter. Limitaciones aplicables a la venta y suministro de productos con cannabinoides, componentes o derivados a personas menores de edad, sin perjuicio de lo establecido en los organismos reguladores. Se adiciona un artículo 40 ter en la Ley 5/2002, de 27 de junio, con la siguiente redacción (...).

Inciso 4.

En el segundo párrafo, donde dice “*en el caso de máquinas expendedores*” debería decir “*en el caso de máquinas expendedoras*”.

Inciso 10.

El artículo 52 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, establece el régimen sancionador para las infracciones administrativas, incluyendo un régimen específico para el consumo de alcohol en la vía pública, donde se distingue un tratamiento especial para los menores de edad, contemplando sanciones de carácter educativo, como las prestaciones en beneficio de la comunidad. En este sentido se sugiere valorar:

- a. Esta distinción está en línea con el objetivo de protección y reeducación de los menores, como podemos ver en los principios reguladores de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que prioriza la reintegración y la pedagogía.

- b. Sería coherente y conveniente extender este régimen diferenciado para menores al consumo de otras sustancias, como el tabaco y productos derivados, así como a las sustancias químicas enumeradas en la normativa.
- c. Se valora de gran importancia reflejar una coordinación entre los poderes públicos respecto a las medidas educativas y no punitivas: programas socioeducativos en colaboración con la Consejería de Familia de la Comunidad de Madrid, proyectos, programas de ocio alternativo, (música, arte, tecnología), sesiones de motivación y predisposición al cambio, grupos de apoyo... La medida educativa indicada en el artículo 52.5 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, de prestaciones en beneficio de la comunidad ante el consumo de alcohol, es insuficiente.

6. *Sobre el apartado Once. Se modifica el artículo 56 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, que queda redactado de la siguiente manera.*

Inciso 1.

La redacción de la regulación de este inciso 1 presenta dificultades de comprensión para el ciudadano, pues debe reconstruir la regulación con otros incisos de la norma. Un procedimiento punitivo debe atender a principios de eficacia y transparencia evitando cualquier redacción de difícil comprensión.

Inciso 2.

En el artículo 37 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, se refiere “colas y otras sustancias o productos químicos industriales inhalables”. Para facilitar la comprensión se propone sustituir la expresión “relativos a la venta de inhalables y colas” por *“relativa a la venta de colas, pegamentos y otras sustancias o productos químicos inhalables”*.

7. *Sobre el apartado Doce. Se modifica el artículo 57 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, con la siguiente redacción.*

Inciso 1 y 2. Se sugiere añadir al final de la oración: *“del presente cuerpo legal”*

Inciso 5. Por el carácter comisivo se sugiere sustituir “la negativa” por: *“negarse a...”*; Se sugiere en vez de “prestar colaboración” y con el ánimo de simplificar: *“colaborar con”*.

Inciso 7. Evitar imprecisiones *“Las que...”*: Se sugiere: *“Aquellas infracciones que se encuentren en concurrencia con infracciones sanitarias graves, así como aquellas que hayan sido cometidas con el propósito de facilitar o encubrir la comisión de dichas infracciones”*.

Inciso 8. Se sugiere evitar ambigüedades por un tema de eficacia, transparencia y tipificación adecuada por lo que se propone redacción: *“Facilitar o colaborar en la adquisición o apropiación, ya sea directa o indirecta, de bebidas alcohólicas, tabaco, productos del tabaco, así como de productos que contengan cannabinoides, sus componentes o derivados por parte de personas menores de edad, siempre que dicha conducta se lleve a cabo en el contexto de una actividad comercial, empresarial o con finalidad lucrativa”*

Inciso 9. Se sugiere añadir al final del inciso: *“de este cuerpo legal”*.

Párrafo final. Se sugiere utilizar la doctrina del TS al respecto que debe citarse tal cual, delimitando “en el término de un año”, “de la misma naturaleza” y “en vía administrativa”. Se sugiere: “*La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa*”.

8. *Otras aportaciones:*

El artículo 50 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, hace alusión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se sugiere cambiar por las leyes actuales que regulan el procedimiento administrativo. Al referirnos a las garantías del procedimiento sancionador debemos referirnos a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, se debería valorar incluir en este anteproyecto otro tipo de medidas correctoras de aplicación a los menores de edad, más allá de las multas establecidas en el artículo 59 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, que, finalmente, asumiría la persona adulta responsable, el padre, la madre, o la persona que ejerza la tutela o guarda legal.