



|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

## MEMORIA JUSTIFICATIVA: TEST DE PROPORCIONALIDAD (Art. 36 TFUE)

### **Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años**

#### **1. Análisis de IDONEIDAD (Adecuación)**

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, en su informe de 17 de febrero de 2021 <sup>(1)</sup>, concluye que este tipo de bebidas no están recomendadas para, entre otros colectivos, los niños. Además refleja la creciente preocupación por una parte de la comunidad científica “*por la evidencia de sus efectos negativos sobre la salud y su consumo en circunstancias no recomendables (Nowak y Jasionowski, 2015) (De Sanctis et al., 2017)...*”. Se recoge en el mencionado informe que “*Además de la estimulación de los sistemas Nervioso Central (SNC) y cardiovascular y su relación con el sobrepeso y la obesidad, la ingesta regular de bebidas energéticas se ha asociado a sobredosis de cafeína, hipertensión, pérdida de masa ósea y osteoporosis, y otras enfermedades cardiovasculares (Nowak y Jasionowski, 2015). Entre los efectos secundarios resultantes del consumo regular de bebidas energéticas destacan palpitaciones, insomnio, náuseas, vómitos y micción frecuente. También se ha argumentado que el consumo excesivo de bebidas energéticas puede servir como indicador del uso de otras sustancias de abuso y otras conductas de riesgo como es su combinación con bebidas alcohólicas (Flotta et al., 2014) (De Sanctis et al., 2017). Por todo ello, ya algunos investigadores apuntan que este aumento del consumo de bebidas energéticas justifica medidas de prevención y seguimiento...*”. Entre las recomendaciones que formula se encuentra la establecer un marco legal, precisando que un consumo superior a los límites que propone, “*podría suponer la aparición de efectos adversos generales para la salud (efectos cardiovasculares y hematológicos, neurológicos y psicocomportamentales).*”

En el mencionado informe también se alerta de que el 16% de los estudiantes de 14 a 18 años mezcla estas bebidas con alcohol y que el consumo agudo de cafeína (>3 mg/kg de peso) provoca efectos adversos cardiovasculares y neurológicos.

Si bien es cierto que en dicho informe no se recomienda la prohibición de este tipo de bebidas, conviene recordar que a lo largo de las últimas décadas ha habido varios ejemplos de sustancias que durante bastante tiempo fueron consideradas como inocuas para la salud y sin embargo se ha acabado concluyendo que su ingesta o uso originan un riesgo significativo para la salud. A título de ejemplo, podemos citar: Bisfenol A (BPA), Grasas Trans Artificiales (aceites hidrogenados), Dióxido de Titanio (E171), Azúcar añadido, etc.

A mayor abundamiento, el Comité de Nutrición y Lactancia Materna de la Asociación Española de Pediatría (Anales de pediatría núm.102 del 2025) <sup>(2)</sup>, señala que, “*las mal llamadas “bebidas energéticas” en realidad deberían ser denominadas “bebidas estimulantes”, dado su alto contenido en cafeína. (...) Estos productos han visto aumentado su consumo de manera muy*



|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

*importante en los últimos años, llegando a convertirse en una bebida habitual entre adolescentes y, además, cada vez a edades más tempranas. (...)*

*Sin embargo este grupo poblacional vulnerable no conoce en muchas ocasiones los importantes efectos negativos que pueden producir sobre su salud a corto, medio y largo plazo. El estimulante principal y responsable de sus efectos no saludables es la cafeína, cuya concentración se encuentra en un rango de 15 a 55 mg/100 ml, sin tener en cuenta otros ingredientes de estas bebidas, como guaraná, que también contiene cafeína y que no es declarada en el etiquetado. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) recomienda un consumo máximo de cafeína de 3 mg/kg de peso al día en niños y adolescentes, lo que supone que una lata de 500 ml con una concentración de 32 mg/100 ml, presentación más habitual en el mercado, aporta la dosis máxima recomendada en un día. Debemos destacar, además, que esta dosis máxima en muchas ocasiones se ingiere en un período de tiempo muy corto, dado el gran tamaño de los envases, por lo que sus efectos son mayores. (...)*

*Publicaciones recientes ponen en evidencia la asociación del consumo de estas bebidas con síntomas y signos como nerviosismo, insomnio, irritabilidad, dificultades emocionales, estrés severo o ansiedad, dado el efecto de la cafeína como estimulante del sistema nervioso central, pero también con alteraciones cardiológicas, metabólicas, digestivas, sobrepeso y obesidad, adicción, pobre salud bucal, malos estilos de vida y bajos niveles de bienestar.*

*A pesar de todo ello, su consumo sigue aumentando alarmantemente en edades tempranas. (...)*

Por lo tanto, es fácil concluir que existe una correlación directa entre la facilidad de acceso y el consumo en menores. La prohibición de venta reduce la disponibilidad física del producto, lo que lógicamente conduce a una reducción del consumo.

- **El punto débil (Skeptic check):**

Tal y como se ha indicado con anterioridad, el Comité de Nutrición y Lactancia Materna de la Asociación Española de Pediatría (Anales de pediatría núm.102 del 2025) <sup>(2)</sup>, señala que “... *El estimulante principal y responsable de sus efectos no saludables es la cafeína, cuya concentración se encuentra en un rango de 15 a 55 mg/100 ml, sin tener en cuenta otros ingredientes de estas bebidas, como guaraná, que también contiene cafeína y que no es declarada en el etiquetado.*”

En este sentido, conviene precisar que además de la cafeína este tipo de bebidas contiene otros ingredientes como pueden ser guaraná, taurina, ginseng, que, combinados con la cafeína, originan una estimulación excesiva del sistema nervioso de las personas jóvenes. Por lo tanto, conviene precisar que, no estamos hablando de unas bebidas cuyo único estimulante sea la cafeína, como puede ser el café.



|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

Asimismo, el consumo de café en adolescentes en nuestro país no es muy común, a diferencia del consumo de este tipo de bebidas.

Por otro lado, nos encontramos ante un tipo de bebidas para cuya comercialización se diseñan campañas de marketing cuyo "target" principal es el colectivo adolescente, a diferencia de lo que ocurre con las compañías cafeteras.

Por lo tanto, con el texto normativo que se pretende aprobar se pretende incidir en un producto cuya composición comprende varios ingredientes, además de la cafeína, que acentúan aún más su poder estimulante, siendo el grupo de los jóvenes el más afectado por dicho consumo, debido al sabor de dichas bebidas (muy diferente al del café) y por las campañas publicitarias elaboradas al efecto.

## 2. Análisis de NECESIDAD (Intervención Mínima)

- **A) Etiquetado (Alternativa descartada):**

El *Reglamento (UE) n.º 1169/2011* obliga a que las bebidas con una cantidad de cafeína superior a los 150 mg/l incluyan su concentración expresada en mg/100 ml junto con la leyenda: "Contenido elevado de cafeína: No recomendado para niños ni mujeres embarazadas o en período de lactancia."

Sin embargo se ha comprobado que dicho etiquetado no es una alternativa válida para proteger a este grupo vulnerable. La encuesta ESTUDES 2025 (Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias) <sup>(3)</sup>, del Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (OEDA), adscrito a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD) del Ministerio de Sanidad, estima que el 38,4 % del alumnado consumió este tipo de bebidas en el último mes, con mayor prevalencia en chicos (45,7 %) que en chicas (31,0 %). Por edades, en varones, el consumo parte de un 37,1 % a los 14 años y asciende al 48,3 % y 49,1 % a los 16 y 17 años, respectivamente. En mujeres, se observa un incremento en los primeros grupos etarios: 27,1 % a los 14; 29,0 % a los 15; y 34,4 % a los 16. Es relevante, además, la asociación con otras sustancias: el 15,2 % de estudiantes de 14 a 18 años refiere consumo conjunto con alcohol en los últimos 30 días, pauta más extendida en varones (17,5 %) que en mujeres (12,8 %).

Teniendo en cuenta los datos de consumo mencionados, se puede deducir que incluir en el etiquetado la advertencia indicada en el meritado *Reglamento (UE) n.º 1169/2011*, no es un mecanismo que haya sido de utilidad para evitar que las personas jóvenes consuman dicho tipo de bebidas.

- **B) Campañas educativas (Alternativa descartada):**



|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

El texto normativo que se pretende aprobar tiene como destinatarios principales a un grupo especialmente vulnerable, las personas menores de 16 años. En este sentido, a lo largo del articulado del proyecto de ley se pone de relieve la importancia de promover hábitos de vida saludables, incidiendo especialmente en la implicación de los profesionales del ámbito educativo informando acerca de los riesgos de este tipo de bebidas, así como en la colaboración de las distintas Consejería competentes en materia de educación, salud, consumo y, deporte.

Ahora bien, sin perjuicio de las medidas que se adopten en el ámbito educativo, conviene indicar que los resultados de esta labor puede que se obtengan con el transcurso del tiempo, es decir, se tardarán años en poder ver los frutos de dicha gestión. Sin embargo, se considera que es necesario adoptar una medida, que produzca efectos inmediatos en el consumo de este tipo de productos, como es la prohibición en las personas menores de 16 años.

- **C) Medidas fiscales (Impuestos):**

El artículo 69 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, modificó el artículo 91.1, apartado 1º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, en virtud del cual las “*bebidas refrescantes, zumos y gaseosas con azúcares o edulcorantes añadidos*”, comenzaron a estar gravadas por un tipo impositivo del 21%, en vez del 10%.

Desde su entrada en vigor hasta la actualidad se han elaborado diversos estudios a través de los cuales se ha pretendido conocer la incidencia de esta subida impositiva en el consumo de las familias con menores a su cargo. A título de ejemplo, podemos citar el elaborado por ESADE en noviembre de 2022 <sup>(4)</sup>, el cual “*recogiendo el trabajo realizado por Martínez Jorge y Martínez Santos (...) encontramos que más de un 90% de esta subida del IVA terminó trasladada al precio final. Esto correspondió a un aumento medio aproximado del importe de 12 céntimos por litro (o lo que es lo mismo: un incremento del 9,6% sobre el precio medio por litro). Y lo que es más importante: el efecto de esta subida de precios en la cantidad consumida de refrescos se concentró exclusivamente en los hogares de menor nivel económico: para el 33% de los hogares de menor gasto equivalente, el descenso medio fue de 10,8 litros por año, lo que equivale a una caída del consumo del 13%. Sin embargo, para el resto de los hogares el efecto del impuesto no fue estadísticamente significativo.*”

Es decir, las medidas impositivas tienen una mayor incidencia en las familias de una menor capacidad adquisitiva, no produciendo por tanto el efecto deseado en las personas jóvenes pertenecientes a familias con una mayor capacidad económica. Por lo tanto la prohibición de consumo en este colectivo es la única medida que garantiza que no puedan acceder a dichos productos.



|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

Por lo expuesto con anterioridad se considera que no existen medidas menos restrictivas que logren el mismo resultado con la misma eficacia.

### 3. Análisis de PROPORCIONALIDAD ESTRICTA (Ponderación)

- **Interés Jurídico Protegido:**

El interés jurídico protegido es la salud física y mental de las personas menores. En este sentido, es necesario tener en cuenta el artículo 43 de la Constitución Española, dedicado a la protección de la salud. Dicho precepto ha de ser puesto en consideración con los artículos 24 y 35 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El artículo 24 está dedicado a los derechos del menor y el 35 a la protección de la salud.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre de los consumidores y usuarios considera como uno de los colectivos de especial protección en esta materia a la “infancia y adolescencia”.

- **Perjuicio Económico:**

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, a fecha de 1 de julio de 2022 (no hay datos más recientes), la población total en el Principado de Asturias ascendía a 1.005.397 personas, siendo el número de personas jóvenes menores de 16 años, de 107.710, lo que implica un 10,71% de la población de nuestra Comunidad Autónoma.

En el informe elaborado por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, de febrero de 2021 <sup>(1)</sup>, se aludía al consumo entre menores de 3-10 años, por lo que tomando como referencia dicha edad mínima, a fecha de julio de 2022, podemos decir que la población de menores de 3-15 años en el Principado de Asturias asciende a 97.628, lo que supone un 9,71% de la población total de nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, conviene tener en cuenta que esos porcentajes no son absolutos, debido a que no todos las personas menores de 16 años son consumidoras de este tipo de productos.

Teniendo en cuenta dichos datos se considera que la cuota de mercado que potencialmente puede verse afectada por este texto normativo no incide de manera significativa en el mercado nacional ni en el comunitario.

- **Balance:**

El TJUE ha reiterado que la salud humana está por encima de las consideraciones económicas. Dado que no se prohíbe el producto, sino que se regula su acceso a un grupo que carece de madurez biológica y cognitiva para gestionar sus efectos estimulantes, la carga sobre el



|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

fabricante es tolerable en una sociedad democrática, teniendo en cuenta además el porcentaje de la población que se puede ver afectado por esta norma.

Teniendo en cuenta todo lo indicado con anterioridad, el beneficio sobre la salud física y mental de las personas jóvenes de edad inferior a 16 años, es muy superior al posible perjuicio económico al mercado único, el cual se considera que es prácticamente inexistente teniendo en cuenta el porcentaje de la población que puede adquirir este tipo de productos en nuestra Comunidad Autónoma.

## ANÁLISIS CRÍTICO DE LA NORMA

### 1. El corte de edad se sitúa en 16 años:

La mayoría de las propuestas regulatorias y preocupaciones sanitarias sobre las bebidas energéticas se centran en los menores, especialmente por motivos de desarrollo neurológico, metabólico y cardiovascular. Esto implica que, una vez superada la adolescencia temprana, los riesgos disminuyen o se pueden manejar mejor, siempre dentro de un consumo responsable.

Los efectos adversos más preocupantes —como trastornos del sueño, arritmias, problemas de atención o mayor vulnerabilidad a la publicidad— se han documentado sobre todo en niños y adolescentes. No hay evidencia clara en adultos maduros.

Estudios y propuestas regulatorias señalan que los menores presentan mayor riesgo debido a que su sistema cardiovascular y neurológico todavía está en desarrollo.

El organismo de una persona mayor de 16 años suele tener una mayor capacidad para metabolizar la cafeína y otros estimulantes, reduciendo la probabilidad de efectos severos siempre que no se abuse. Aunque las bebidas energéticas siguen sin ser recomendables en exceso, los efectos preocupantes descritos por nutricionistas (insomnio, nerviosismo, impacto mayor en cardiopatas, etc.) afectan sobre todo a menores o a adultos que consumen cantidades muy elevadas.

En España, el menor puede consentir por sí mismo en el ámbito sanitario, en general, a partir de los 16 años, ya que se considera, con carácter general, que tiene la suficiente madurez para recibir y entender la información, evaluar las situaciones, y llevar a cabo un proceso de toma de decisiones responsable.

### 2. La definición de "Bebida Energética":



|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

La definición de bebida energética se contiene en el artículo 3.a) del texto normativo que se pretende aprobar. Se entiende por bebidas energéticas, *“bebidas no alcohólicas que se presentan como productos que aumentan la concentración y el rendimiento físico, cuya composición incluye, de forma combinada:*

- i. cafeína, cualquiera que sea su origen, en una cantidad igual o superior a 15 mg por 100 ml;
- ii. *glucosa, sacarosa o fructuosa, en calidades elevadas;*
- iii. *otras sustancias de propiedades análogas que se determinen reglamentariamente, tales como la taurina, el guaraná, el ginseng, la teofilina o la teobromina, en las concentraciones funcionales que se establezcan.”*

Esta definición determina la concentración de cafeína necesaria para determinar qué bebidas son objeto de regulación por este texto normativo, no haciendo referencia a nombre comercial alguno.

### **3. El reconocimiento mutuo:**

El artículo 15 del texto normativo se encuentra dedicado a las ventas, suministros a distancia y entrega a domicilio de bebidas energéticas de efecto estimulante, estableciendo en su apartado 5 que, *“Este precepto se aplica a las operaciones de venta y suministro a distancia de bebidas energéticas de efecto estimulante cuyo lugar de entrega, recogida o disfrute se sitúe en el territorio del Principado de Asturias, o que se dirijan de manera efectiva a las personas menores de 16 años situadas en dicho territorio.*

*Su aplicación se entiende sin perjuicio de la legislación básica estatal en materia de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico y del Derecho de la Unión Europea sobre servicios digitales, respetando la libre prestación de servicios y la prohibición de imponer obligaciones generales de supervisión.”*

Del citado precepto se deduce que una compra realizada a distancia por una persona menor de 16 años realizada fuera del ámbito territorial del Principado de Asturias, no sería una actuación sujeta a dicho texto normativo, por lo tanto se considera que este texto es plenamente respetuoso con el derecho comunitario.

En Oviedo a la fecha de la firma.  
EL DIRECTOR GENERAL DE CONSUMO



**Principado de Asturias**

**Consejería de Ordenación de Territorio,  
Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos**  
Dirección General de Consumo

|            |  |
|------------|--|
| Expediente | Proyecto de Ley del Principado de Asturias de regulación de la venta, suministro y consumo de bebidas energéticas para la protección de menores de 16 años |
| Asunto     | Notificación procedimiento TRIS  |
| Documento  | Memoria justificativa  |

(1) [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/evaluacion\\_riesgos/informes\\_comite/BEBIDAS\\_ENERGETICAS.pdf](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/evaluacion_riesgos/informes_comite/BEBIDAS_ENERGETICAS.pdf)

(2) <https://analesdepediatria.org/en-bebidas-estimulantes-ni-bebidas-energeticas-articulo-S169540332500030X>

(3) [https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2025/ESTUDES\\_2025\\_Informe\\_nacional\\_df.pdf](https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2025/ESTUDES_2025_Informe_nacional_df.pdf)

(4) [https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/10/Bebidas\\_Azucaradas\\_ES.pdf](https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/10/Bebidas_Azucaradas_ES.pdf)