



Consulta pública previa sobre el anteproyecto de ley de acceso de menores a bebidas con alto contenido en cafeína

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas se sustancia una consulta pública sobre el anteproyecto de ley de acceso de menores a bebidas con alto contenido en cafeína.

El trámite de consulta pública se realizará a través del portal web del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

A través de ésta se recabará la opinión de la ciudadanía, organizaciones y asociaciones potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por [Orden PRE/1590/2016](#), de 3 de octubre, se plantea que los ciudadanos, organizaciones y asociaciones potencialmente afectados por la norma pueden hacer llegar sus opiniones sobre las cuestiones planteadas, durante el plazo de quince días naturales, a través del siguiente buzón de correo electrónico: consultapublicaesan@aesan.gob.es.

Sólo serán consideradas las respuestas en las que el remitente esté identificado. Se ruega indicar que la remisión de comentarios al correo indicado es a efectos de la consulta pública de la propuesta de norma referida.



Antecedentes de la norma (breve referencia a los antecedentes normativos)

La regulación propuesta se inscribe en un marco normativo previo orientado a la protección de la salud pública y, en particular, de las personas menores de edad como colectivo vulnerable. A nivel constitucional, el artículo 20.4 señala que las libertades de expresión, información y comunicación, que constituyen la base normativa de la publicidad, encuentran como límite, entre otras, la protección de la juventud y de la infancia. Asimismo, el artículo 43.1 de la Constitución establece el derecho a la protección de la salud como una obligación para los poderes públicos, adquiriendo una especial relevancia cuando se trata de personas vulnerables, como lo son las niñas, niños y adolescentes. En este sentido, se impone a los poderes públicos el deber de desarrollar políticas activas orientadas a salvaguardar la salud de esta población. Además, el artículo 51.1 de la Constitución obliga a estos poderes públicos a garantizar la defensa de las personas consumidoras y usuarias, asegurando la protección de su seguridad, salud e intereses económicos. Esta protección adquiere una dimensión específica cuando se trata de personas menores de edad, quienes, según el artículo 3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, son reconocidas como personas consumidoras vulnerables en situaciones concretas, especialmente en relación con productos potencialmente perjudiciales para su salud.

Asimismo, el principio del interés superior del menor, recogido en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley Orgánica 1/1996, y consolidado por la jurisprudencia constitucional, obliga a priorizar su protección frente a intereses económicos, lo que legitima la intervención pública sobre productos como las bebidas con alto contenido en cafeína.

En desarrollo de estos principios, diversas normas han abordado la relación entre alimentación y menores. Destacan la Ley General de Sanidad (1986) y la Ley General de Salud Pública (2011), que introducen el enfoque de promoción de la salud y de entornos saludables.

En paralelo, el marco internacional —Convención sobre los Derechos del Niño y recomendaciones de la OMS— ha impulsado la adopción de medidas más estrictas, especialmente en relación con productos con perfiles nutricionales inadecuados, incluyendo bebidas con alto contenido en cafeína.

En este contexto, la nueva norma se plantea como una evolución necesaria hacia un modelo regulatorio más exigente, que introduce restricciones más claras sobre la publicidad y el acceso de menores a productos con alto contenido en cafeína, como parte de una política más amplia de protección de su salud y desarrollo.



Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma

La nueva norma pretende dar respuesta a una serie de problemas detectados en el marco regulatorio vigente en relación con la exposición y el acceso de las personas menores de edad a bebidas con alto contenido en cafeína.

En primer lugar, existe una insuficiente protección efectiva de las personas menores frente a los riesgos para la salud derivados del consumo de este tipo de bebidas, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad como personas consumidoras y su menor capacidad para identificar dichos riesgos.

En segundo lugar, se ha constatado una alta exposición de niños, niñas y adolescentes a prácticas publicitarias intensivas y atractivas, en muchos casos de productos con efectos perjudiciales, incluido su impacto sobre el sueño, el sistema nervioso o los hábitos de consumo, en un contexto de creciente consumo de productos ultraprocesados.

También se identifica una falta de regulación específica y homogénea sobre bebidas con alto contenido en cafeína, especialmente en lo relativo a su publicidad, suministro y condiciones de acceso por parte de menores.

Por último, la norma responde a la necesidad de adaptar el ordenamiento jurídico español a las recomendaciones internacionales (OMS y Comité de Derechos del Niño) y a las mejores prácticas comparadas, que abogan por restricciones más estrictas y eficaces para proteger el interés superior de las personas menores y su derecho a la salud.



Necesidad y oportunidad de su aprobación

La aprobación de la norma resulta necesaria para reforzar la protección de la salud y el bienestar de las personas menores de edad frente a los riesgos asociados al consumo de bebidas con alto contenido en cafeína, en un contexto en el que se ha evidenciado su creciente presencia y accesibilidad, así como su potencial impacto negativo en el desarrollo físico y psicológico de este colectivo.

La intervención normativa se justifica, además, por la insuficiencia de los mecanismos actuales de autorregulación, que no han logrado limitar de forma efectiva la exposición de las personas menores a la publicidad ni el acceso a este tipo de productos. En este sentido, se hace preciso establecer un marco regulatorio claro, homogéneo y de obligado cumplimiento que garantice un nivel adecuado de protección.

Asimismo, la norma responde a la necesidad de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de protección de la infancia, de la salud pública y de las personas consumidoras, así como al principio del interés superior del menor, que exige priorizar su protección frente a intereses económicos.

Desde la perspectiva de oportunidad, la aprobación de esta regulación se alinea con las recomendaciones de organismos internacionales, como la OMS y el Comité de los Derechos del Niño, y con las tendencias regulatorias comparadas en países de nuestro entorno que han optado por restricciones más estrictas sobre productos perjudiciales para la salud de los menores.

Por otro lado, en el ámbito interno, algunas comunidades autónomas han comenzado a adoptar iniciativas regulatorias específicas, como es el caso de Galicia y Asturias, orientadas a limitar la venta o el acceso de las personas menores de edad a bebidas con alto contenido en cafeína. Estas actuaciones reflejan una creciente preocupación institucional y evidencian la necesidad de intervenir para proteger a la población menor de edad, pero también ponen de manifiesto el riesgo de fragmentación normativa y desigualdad territorial en la protección de menores.

En este contexto, la aprobación de una norma estatal resulta oportuna para garantizar un nivel homogéneo de protección en todo el territorio, evitando disparidades regulatorias entre comunidades autónomas y asegurando la igualdad en los derechos de las personas menores de edad. Asimismo, una intervención estatal permite dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores económicos y reforzar la eficacia de las políticas públicas de salud.



Objetivos de la norma

El objetivo principal de la norma es garantizar la protección de la salud y el bienestar de las personas menores de edad, limitando su exposición y acceso a bebidas con alto contenido en cafeína, en atención a su especial vulnerabilidad como personas consumidoras.

De manera específica, la norma persigue reducir los riesgos asociados al consumo de este tipo de productos, tales como alteraciones del sueño, efectos sobre el sistema nervioso o la consolidación de hábitos de consumo no saludables, mediante el establecimiento de restricciones claras sobre su publicidad, promoción y suministro a menores.

Asimismo, se pretende reforzar la efectividad de las políticas públicas de salud, superando las limitaciones de los actuales mecanismos de autorregulación y estableciendo un marco jurídico vinculante, basado en criterios objetivos y alineado con la evidencia científica y las recomendaciones de organismos internacionales.

Otro de los objetivos es garantizar un elevado nivel de protección de los derechos de las personas menores de edad, en aplicación del principio del interés superior de las personas menores, asegurando que prevalezca frente a intereses económicos en el ámbito de las prácticas comerciales.

Igualmente, la norma busca promover entornos de consumo más saludables, reduciendo la presión comercial sobre la infancia y la adolescencia y favoreciendo decisiones informadas por parte de las familias.

Por otro lado, se persigue asegurar la coherencia y homogeneidad del marco regulatorio en todo el territorio nacional, evitando la fragmentación normativa derivada de iniciativas autonómicas ya existentes —como las impulsadas en Galicia y Asturias— y garantizando un nivel común de protección para todas las personas menores de edad, así como una mayor seguridad jurídica para los operadores económicos.

Por último, la norma se integra en una estrategia más amplia de prevención de la obesidad infantil y de fomento de hábitos de vida saludables, contribuyendo a reducir los determinantes comerciales de la salud ligados al consumo de productos potencialmente perjudiciales desde edades tempranas.



Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias

En relación con la protección de las personas menores de edad frente a las bebidas con alto contenido en cafeína, pueden identificarse diversas alternativas de intervención, tanto de carácter no regulatorio como regulatorio.

Entre las soluciones no regulatorias, cabe mencionar los sistemas de autorregulación y corregulación del sector. Asimismo, podrían impulsarse campañas de sensibilización y educación nutricional dirigidas a menores y a sus familias, orientadas a mejorar el conocimiento sobre los efectos del consumo de bebidas estimulantes. Igualmente, resultaría posible promover acuerdos voluntarios con la industria para limitar la comercialización de estos productos a menores o mejorar su etiquetado informativo.

No obstante, la evidencia científica y la experiencia acumulada a nivel internacional muestran de forma consistente que estas medidas resultan insuficientes cuando no se acompañan de obligaciones jurídicas vinculantes.

En particular, la Organización Mundial de la Salud ha señalado que los llamamientos a prácticas de comercialización responsable y la autorregulación empresarial “no han tenido un impacto significativo”, recomendando en su lugar la adopción de políticas públicas obligatorias, integrales y supervisadas para proteger a la infancia de la exposición a productos perjudiciales. En esta misma línea, las directrices más recientes de la OMS concluyen, sobre la base de revisiones sistemáticas de la evidencia, que las medidas más eficaces son aquellas de carácter normativo, obligatorio y con un alcance amplio, frente a los enfoques voluntarios o parciales.

Asimismo, revisiones científicas independientes han constatado que los códigos voluntarios de autorregulación no reducen de forma apreciable la exposición de menores a la publicidad de productos no saludables, manteniéndose niveles similares de exposición antes y después de su implantación. Por el contrario, existe evidencia sólida de que la exposición a la publicidad de este tipo de productos influye directamente en las preferencias, ingesta calórica y patrones de consumo de los menores.

Por su parte, organismos como UNICEF subrayan que el entorno alimentario infantil está fuertemente condicionado por prácticas de marketing intensivas, que incrementan la preferencia y el consumo de productos no saludables, y destacan que la introducción de restricciones regulatorias constituye una herramienta eficaz para proteger la salud y los derechos de la infancia.

En este contexto, si bien las medidas no regulatorias pueden desempeñar un papel complementario en la promoción de hábitos saludables, la evidencia disponible pone de manifiesto que no son suficientes para alcanzar los objetivos de protección de la salud infantil, resultando necesario su refuerzo mediante un marco normativo vinculante que limite de forma efectiva la exposición y el acceso de menores a productos potencialmente perjudiciales, como las bebidas con alto contenido en cafeína.

En cuanto a las alternativas regulatorias, cabría considerar opciones de distinto alcance, como:

- La regulación parcial centrada únicamente en la publicidad de bebidas con alto contenido en cafeína dirigida a menores.
- El establecimiento de obligaciones de información reforzada, mediante advertencias visibles sobre los riesgos para la salud en el etiquetado y la publicidad.
- La introducción de restricciones de venta o suministro a menores, en línea con algunas iniciativas autonómicas y experiencias comparadas.



La opción finalmente adoptada —basada en una regulación integral que combina restricciones en la publicidad, limitaciones al suministro y obligaciones de información— se considera la más adecuada, en la medida en que permite abordar de forma coherente y eficaz los distintos factores que influyen en el consumo por parte de menores.

Asimismo, la intervención normativa a nivel estatal se configura como la alternativa más idónea para garantizar la homogeneidad del régimen jurídico en todo el territorio, evitando la fragmentación derivada de iniciativas autonómicas aisladas —como las promovidas en Galicia y Asturias— y asegurando un nivel común de protección.

En consecuencia, la combinación de medidas regulatorias vinculantes, complementadas por actuaciones de sensibilización y promoción de hábitos saludables, constituye la respuesta más eficaz, proporcionada y coherente con los objetivos de protección de la salud y del interés superior del menor.