



OBSERVACIONES DE CEACCU AL

Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LSAN)

Contenido

- 1.- Consideraciones generales.
- 2.- Comentarios al articulado del Anteproyecto de LSAN.
- 3.- Anexo I: Informe sobre la incidencia de la tramitación del Proyecto de Ley de la Comunicación Audiovisual en la LSAN
- 4.- Anexo II: Informe Jurídico sobre el derecho de acceso a archivos y registros y su ejercicio procesal

1. Consideraciones generales

- **Sobre la necesidad de la norma desde la perspectiva de la Seguridad Alimentaria.**

La seguridad alimentaria es un derecho irrenunciable de los ciudadanos.

Pero, además de ello, las crisis pasadas han demostrado que la falta de confianza de los consumidores ocasiona pérdidas económicas considerables.

La experiencia confirma que para mantener la confianza de los ciudadanos no hay otro camino que dar una respuesta clara sobre el compromiso de los Poderes Públicos de garantizar el más alto nivel de protección de su salud¹.

Este reto se ha tratado de resolver en los últimos años, tanto en el ámbito comunitario como español, con la creación de distintas normas² y organismos que han alcanzado

¹ De las “Alegaciones de CEACCU al Anteproyecto de Ley por el que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria” en: [www. Ceaccu.org](http://www.ceaccu.org)



un recorrido suficiente como para poner en evidencia lagunas concretas que es necesario abordar.

Así, las misiones de la Oficina Alimentaria y Veterinaria europea³ señalan aspectos a mejorar, como el intercambio de información entre Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado o la acreditación de los laboratorios de control oficial.

Pero, además, el actual marco legal no ofrece las suficientes garantías jurídicas a las Administraciones para atender demandas de la sociedad (cuando ésta requiere la actuación de las Autoridades competentes ante riesgos no inmediatos -"riesgos emergentes"- o se pide mayor transparencia en la evaluación, control y gestión del riesgo)

Por lo tanto, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, y con la finalidad de garantizar un elevado nivel de protección de la salud, según el mandato del Tratado de la Unión (art. 35) y de la propia Constitución Española (art. 43) es innegable la necesidad de abordar: el reconocimiento del derecho a la protección de los ciudadanos ante los llamados "riesgos emergentes", el derecho a la aplicación del principio de precaución, la mejora de los sistemas de coordinación entre las autoridades competentes en materia de seguridad alimentaria o el derecho de los ciudadanos a la información.

Como cuestión previa, se debe reconocer, según se declara en la Memoria Justificativa del presente Anteproyecto "el derecho a la seguridad alimentaria como derecho subjetivo, y la prevalencia de este derecho sobre los intereses económicos"

² Aesan/Legislación: <http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/legislacion/legislacion.shtml>; RODRIGUEZ FONT, M. "Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria". MARCIAL PONS, (2007)

³ [OAV: http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles/CP_spain.pdf]



En la medida en que, con acierto, el texto que se nos presenta, regula estas cuestiones, CEACCU manifiesta su apoyo y satisfacción ante el mismo.

No obstante, una vez analizado el articulado, CEACCU considera necesario: a) introducir mejoras formales en el texto, b) evitar imprecisiones, y c) reforzar la garantía de derechos ciudadanos, como el derecho a la información (por ejemplo, la publicidad de las sanciones impuestas especialmente en el caso de infracciones graves o muy graves; o a conocer los riesgos potenciales de sustancias o nutrientes que pueden formar parte de la composición de los alimentos –fitoesteroles, vitamina A, cafeína...-)

Seguridad alimentaria y confianza de los consumidores: derecho a la información y transparencia de las actuaciones

La primera encuesta realizada por CEACCU sobre la percepción del consumidor en relación con la seguridad alimentaria⁴, recogía en sus conclusiones que, entonces, "*La gestión de los riesgos en España por parte de las autoridades es mejorable*"⁵. Más de la mitad de las españolas declaraba, en ese momento, insuficiente la protección ofrecida por las leyes de ese momento. Una crítica que crecía con el mayor nivel de estudios y con la menor edad. Sólo el 25% de las españolas, una de cada cuatro, se consideraba satisfecha con la regulación existente en esta materia.

⁴ RIVAS, T. "Las españolas y la seguridad alimentaria", CEACCU, Diciembre 2000. Es importante reseñar, tal como precisa el informe que "en las fechas en que se realizó el trabajo de campo (septiembre de 2000), no se había decretado aún por parte del Ministerio español de Agricultura, Pesca y Alimentación el cierre de las fronteras de España a la importación de vacas reproductoras y sementales de Francia e Irlanda como respuestas al aumento de casos de "vacas locas" en dichos países. Dicha medida, adoptada el 8 de noviembre de ese año, y las reacciones sociales tras el descubrimiento a finales del mismo mes de dos casos en Galicia, incrementaron la desconfianza de los consumidores..."

⁵ RIVAS, T. *op. cit*



Sin embargo, antes que una mayor reglamentación, las españolas consideraban más necesario la mejora y amplitud del etiquetado⁶ e, inmediatamente después, el aumento en el número de inspectores de consumo. Junto a esto, las encuestadas también veían adecuadas otras medidas, como la independencia de los órganos de sanción y la publicidad de las sanciones alimentarias:

un 84% de ellas opinaba que dar publicidad a los nombres de los infractores y a las sanciones que se hubiesen producido incrementaría la confianza del consumidor y su seguridad. Una petición que en el Informe se entendía que se fundamentaba en que “La confianza en que se gestionan bien los alimentos aumentaría si se facilita el acceso a la información...”⁷⁻⁸

Los datos anteriores no son muy distintos a los que más recientemente muestra el Eurobarómetro⁹, que ponen de manifiesto que, aunque existe un amplio conocimiento de la existencia de actuaciones públicas en materia de protección de la salud y la seguridad (una gran mayoría de los encuestados ha oído hablar de ellas: el 61% en el caso de la seguridad alimentaria), las estadísticas son más pobres cuando se mide el nivel de confianza:

Mientras que un 62% de los europeos están de acuerdo con que las normas son “estrictas” a la hora de garantizar la salud y seguridad de los ciudadanos, el porcentaje

⁶ En cuanto a la mejora del etiquetado se destacaba que “La etiqueta es, en la práctica, el recurso más cercano a los consumidores para asegurarse su salud alimentaria. Esto queda de manifiesto cuando se produce cualquier tipo de crisis por fallar presumiblemente los otros controles de la cadena alimentaria: el de las propias empresas y el de las autoridades que deben vigilar la actividad y los controles de las empresas. Era previsible que, tras los escándalos alimentarios ocurridos en los últimos tiempos, se incrementara la consulta de etiquetas. Lo hicieron seis mujeres de cada diez” RIVAS, T. *op.cit.*

⁷ RIVAS, T. *op.cit.*

⁸ Desde la publicación de ese Informe puede constatar un avance en los esfuerzos informativos de las Administraciones. Sin embargo, es necesario extender los progresos. A título de ejemplo, puede mencionarse el hecho de que la OAV en su misión 7642/2008 sobre producción y comercialización de productos de la pesca (además de indicar que “en producción primaria la situación es precaria”) censura que “el flujo de información de las CCAA hacia la población es a veces insuficiente” En la misión 7766/2008 sobre Bienestar Animal, en cuanto a “transparencia y confidencialidad” se destaca que “En Aragón se informa al público del número de controles que se realizan. En Castilla y León no se informa al público. En ningún caso el público tiene constancia de la eficacia de los controles”

⁹ “Risk perception: Eurobarometer survey report” EFSA (2006)



desciende al 46% al valorar su adecuada aplicación. Además, respecto a la evolución de la seguridad alimentaria en los últimos diez años, las opiniones se presentan muy divididas: un 38% consideran que ha mejorado, un 28% que está igual y un 28% que ha ido a peor.

En sentido positivo los europeos valoran que estas políticas se sustenten en la más reciente evidencia científica (58%), y la rapidez de las actuaciones (55%). A nuestro juicio, una fuente de credibilidad que contribuye a estos resultados se encuentra en la política de transparencia que deben seguir los organismos de evaluación y gestión de riesgos¹⁰.

En sentido negativo, hay que destacar que el 47% los ciudadanos consideran que cuando deciden sus prioridades, las autoridades tienden a favorecer el interés de los productores, más que el de los consumidores. Un dato confirmado también por otros estudios recientes, como el realizado por la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria¹¹.

La Autoridad Alimentaria europea (EFSA) señala, con acierto, el enfoque con el que debemos enfrentarnos a estos resultados: *"La preocupación es un importante factor que determina las actitudes de la gente respecto a la seguridad alimentaria y, en particular, a cómo responden a las informaciones sobre seguridad alimentaria"*^{12,13}

A nuestro juicio, la credibilidad (de las normas y de las instituciones) es un factor determinante para asegurar la confianza de los consumidores. Con este fin, se

¹¹ "Información y conocimientos sobre la seguridad alimentaria entre los consumidores catalanes: exploración de formas comunicativas generadoras de confianza y buenas prácticas". Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria (Diciembre, 2008). En: <http://www.gencat.cat/salut/acsa/Du12/html/es/dir1599/doc17587.html>

¹² "Risk perception: Eurobarometer survey report" EFSA (2006)

¹³ Sobre el impacto de estas "preocupaciones" en los hábitos, el Eurobarómetro refleja que, aunque un 40% o bien ignora estas informaciones, o bien se preocupa pero no hace nada, un 53% modifica sus hábitos: un 16% dice cambiar permanentemente sus hábitos de consumo ante determinadas informaciones sobre riesgos en los alimentos, y un 37% evita los alimentos afectados durante un periodo de tiempo. También hay que tener en cuenta el impacto a medio y largo plazo de estas percepciones.



justifican las observaciones particulares que presentamos a los primeros capítulos del Anteproyecto.

Adicionalmente, adjuntamos como "Anexo II", el documento elaborado por los Servicios Jurídicos de CEACCU "SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A ARCHIVOS Y REGISTROS Y SU EJERCICIO PROCESAL"

- **Sobre la necesidad de la norma desde la perspectiva del derecho a acceder a una alimentación saludable y de la prevención de la obesidad**

Tal como indica la Memoria Justificativa del Anteproyecto de LSAN, la Organización Mundial de la Salud advierte que seis de los siete principales factores determinantes de la salud están ligados a la alimentación y a la actividad física.

En España, particularmente, los índices de obesidad alcanzan cifras que nos sitúan en los peores "puestos" entre los Estados de la Unión Europea: Uno de cada dos adultos sufre obesidad o sobrepeso; en el caso de los menores, existe un 9,13% de obesidad infantil y un 18,48% de exceso de peso "iniciándose este sobrepeso en edades cada vez más tempranas", según los datos de la Encuesta Nacional de Salud citados en la propia Memoria.

En esta línea, un estudio de CEACCU de este mismo año sobre las costumbres de los españoles en el cuidado de su salud¹⁴, reveló que sólo una mínima parte de la población (6,6%) realiza una dieta adecuada, a pesar de la elevada sensibilización registrada (el 74,5% dice estar preocupado por sus hábitos)

¹⁴ SAÍZ DE BUSTAMANTE, P. "Hábitos de los españoles en el cuidado de su salud". CEACCU, 2009 (Colección Estudios y Documentación).



- **Información sobre los alimentos y derecho a la salud.**

Que el consumidor disponga de información eficaz que le permita elegir adecuadamente los alimentos que va a consumir, de modo que la dieta que configure sea saludable, es una condición necesaria para garantizar su derecho a la salud e imprescindible en la lucha contra la obesidad. Por lo tanto, para la consecución de los fines perseguidos por el mismo.

Las variaciones en la dieta de españoles que confirman todos los estudios¹⁵, se producen al tiempo que, por un lado, crece la presión publicitaria¹⁶, especialmente sobre los niños¹⁷ y, por otro, aumenta la ineficacia del etiquetado como elemento informativo orientado a contribuir a una elección racional por parte del consumidor, en beneficio de su función persuasiva¹⁸

El pasado año CEACCU presentó un amplio estudio sobre las actitudes y opiniones del consumidor español ante el etiquetado alimentario basado en la encuesta realizada sobre una muestra de 1.600 personas¹⁹ que demostraba que los consumidores mayoritariamente compran *a ciegas* y persuadidos por la publicidad.

Según este estudio, el 64,1 por ciento de los encuestados afirmaba que no entendía la práctica totalidad de la información que aparece en el etiquetado de los alimentos.

¹⁵ Encuesta Nacional de Salud (Ministerio de Sanidad, “La alimentación es España” (MARM), “Hábitos de los españoles en el cuidado de salud” (CEACCU, 2009)

¹⁶ La propia Memoria Justificativa del Anteproyecto expone: “*La correlación de fuerzas en el terreno de la publicidad es descomunal: sólo la compañía PepsiCo destinó, durante el año 2004, 1.700 millones de dólares a publicitar productos como las patatas fritas Lay’s y los snacks de maíz fritos. Al año siguiente, el Ministerio de Sanidad y Consumo español destinaba 1,2 millones de euros, aproximadamente el 0,08% de la cifra anterior a su campaña de prevención de la obesidad infantil...*”

¹⁷ Según el estudio de CEACCU “Televisión para los niños 2004”, un niño puede ver hasta 91 anuncios de comida en un mismo canal sólo una mañana durante la programación infantil), promociones con personajes famosos y juegos, “accesibilidad” de alimentos ultracalóricos (máquinas de refrescos y aperitivos), súper raciones (megahamburguesas, vasos extragrandes de refrescos, packs gigantes de palomitas... LARA, L. “Televisión para los niños 2004”, CEACCU, Colección Informes. CEACCU, 2005

¹⁸ QUINTANA, Y. “¿Alimentos que todo lo pueden?...” CEACCU, 2008 (Colección Informes)

¹⁹ “El Consumidor del siglo XXI ante el etiquetado alimentario”. Colección “Estudios y documentación” (CEACCU, 2008)



A pesar de su escasa comprensión, la información nutricional del producto se encontraba entre los datos que los consumidores consideran más útiles de una etiqueta, después de la “caducidad” y el consumo preferente. La importancia que se le concede a la información nutricional contrasta también con las dificultades que CEACCU ha detectado para que los consumidores identifiquen conceptos relevantes para su salud. Así, los compuestos potencialmente con más riesgo (grasas trans, aceites vegetales con alta proporción de grasas saturadas como los de coco o palma, sal...) son los que más nos cuesta reconocer²⁰

También es preocupante, desde el punto de vista del derecho a la salud, que el 66,4% piense que “los productos lácteos enriquecidos con calcio y vitaminas son más sanos”, sin reparar en el hecho de que, dependiendo de la cantidad de otros nutrientes (grasa, azúcares) no lo sean tanto²¹.

Problemas adicionales, en el ámbito de la información sobre alimentos al consumidor, se han generado con la utilización de declaraciones nutricionales y de salud en el etiquetado.

²⁰ Preguntados sobre si una margarina vegetal con la expresión “grasas hidrogenadas” es conveniente para una persona con el colesterol alto, el 60% dice no saberlo. Por otro lado, de las expresiones y términos que aparecen en el etiquetado, aquella cuyo significado menos se conoce es “grasas parcialmente hidrogenadas”. Obtiene, del conjunto de una lista de veinte frases, el mayor porcentaje de desconocimiento (el 43,2%) En cuanto a las grasas saturadas, el 63,1% considera, erróneamente, que las “grasas vegetales” son “siempre” mejores que las grasas animales. Con esta respuesta, los encuestados pasan por alto que tras el término de “aceites vegetales” o “grasas vegetales” empleados en la elaboración de numerosos productos, se pueden esconder los aceites de coco o de palma, ricos en ácidos grasos saturados.

La sal tampoco se identifica completamente, pues, al preguntar qué productos debería reducir en su dieta una persona hipertensa, se señalan preferentemente las patatas chips, los embutidos y las aceitunas. Pero menos de la mitad repara en el contenido en sal o en sodio de las conservas de pescado o las bebidas isotónicas (sólo el 26% las considera inadecuadas) Junto a esto, sólo un 26% de los encuestados sabe que el nivel de sal a veces se expresa mediante la cantidad de “Na” (símbolo del sodio) que contiene.

²¹ Otro dato de esta misma encuesta de CEACCU da muestra de la eficacia persuasiva de la publicidad y el etiquetado. A pesar del déficit de comprensión y claridad, nos fiamos de las etiquetas: a 6 de cada 10 consumidores las frases publicitarias con alegaciones de salud les parecen “bien, porque me informan de las características del producto y me ayudan a elegir” (aunque, al tiempo, prácticamente la mitad de los encuestados –el 49,6%- considera, por el contrario, que estas declaraciones “aumentan el volumen de información en las etiquetas sin aportarme datos de utilidad que impiden que otros datos de interés se lean con claridad”)



Si bien el Proyecto de Reglamento europeo que estaba llamado a clarificar el uso de estos reclamos defendió en su día que “es importante que la información sobre los alimentos y su valor nutricional que figura en el etiquetado y que se utiliza para su presentación, comercialización y publicidad, sea *clara, precisa y significativa*”²², a juicio de CEACCU, el resultado final, una vez que ha entrado en vigor la norma²³, es totalmente insatisfactorio, a la luz de los datos que arroja su informe “¿Alimentos que todo lo pueden?”²⁴

Entre otras deficiencias, el estudio de CEACCU ponía de manifiesto las siguientes carencias: Confusión sobre el efecto esperable, información ambigua y/o poco significativa, declaraciones que inducen a error sobre la naturaleza saludable del producto²⁵, existencia de alegaciones genéricas que no hacen referencia a ningún beneficio concreto (“Te va”, “Te cuida”...), los productos se arrojan propiedades saludables sin respaldo científico, ni la autorización administrativa correspondiente (“ayuda al *desarrollo* de los huesos”, “estimula el sistema inmunológico”, “contiene nutrientes importantes para el cerebro”, “previene el deterioro cutáneo y envejecimiento de las células”...) o se incluyen referencias a recomendaciones de instituciones y asociaciones, sin acreditar que se realizan al amparo de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento²⁶: Fundación del Corazón, Fundación Sardá Farriol y Diabetes, Adilac (Asociación Intolerantes a la Lactosa)...

Podemos concluir, por lo tanto, que el Reglamento 1924/2006, según se desprende del análisis del etiquetado realizado por CEACCU, no está siendo un instrumento

²² Exposición de motivos. Punto 8. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, Bruselas, 16.7.2003. COM (2003) 424 final. 2003/0165 (COD)

²³ Reglamento (CE) N° 1924/2006, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, DO L 404 de 30.12.2006.

²⁴ QUINTANA, Y. “¿Alimentos que todo lo pueden? La realidad de las declaraciones nutricionales y de salud en el etiquetado” (CEACCU, 2008) Colección Informes.

²⁵ Por ejemplo “sin colesterol”, en productos con un elevado contenido en grasas saturadas²⁵; o “99,5% de grasas”, en un zumo donde los nutrientes a vigilar son más bien los azúcares. O estas otras: “90% libre de grasa”, “sin sal añadida”, “justo contenido en sal”...

²⁶ Reglamento (CE) N° 1924/2006, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, DO L 404 de 30.12.2006.



suficientemente eficaz para garantizar que las declaraciones nutricionales y de salud sean comprensibles, veraces y útiles y respondan a las expectativas del consumidor.

Junto a esto, la información obligatoria del etiquetado pasa a un segundo o tercer plano, en los productos con alegaciones nutricionales y de salud. Así, la “denominación del producto” queda oculta bajo el brillo de las denominaciones de fantasía y la “lista de ingredientes” llega a presentarse casi ilegible.

Por lo tanto, encontramos un etiquetado poco útil para garantizar el derecho a la salud de los consumidores: Al tiempo que se destacan los aspectos menos significativos de los productos, los más útiles al consumidor, como es la información nutricional²⁷ o se presentan ocultos o incompletos²⁸.

Precisamente esa abundancia de mensajes, por definición irrelevantes (en la medida en que pueden ser calificados de ambiguos o imprecisos, cuando no engañosos...) también contrasta con el hecho de que, hoy por hoy, no sea obligatorio informar ni de la composición real de las “grasas vegetales” de un alimento (denominación bajo la que se ocultan los aceites de coco o palma, perjudiciales para la salud cardiovascular), ni de la cantidad de grasas trans, azúcar o sal que contienen y que los intentos de normalizar esta situación²⁹ cuenten ya la oposición por parte de la industria³⁰.

²⁷ El “valor nutritivo” del producto se encuentra entre los datos que los consumidores consideran más útiles de una etiqueta: así lo estiman el 40,4% de los encuestados, después de “caducidad” (que es el más valorado, con un 89,3%) y la “fecha de envasado” (valorado por el 41,4%), según el estudio “El consumidor español ante el etiquetado alimentario”, CEACCU, 2007

²⁸ En la primera parte de este Informe ya hemos enumerado las carencias más habituales de la información nutricional (sin contar con su modo de presentación, muchas veces oculto por su posición en el envase o ilegible) y se referían a la información por ración confusa, la omisión de datos esenciales (cantidad de azúcar, grasas trans o sal/sodio) y a equivalencias con CDR equívocas.

²⁹ La Comisión ha presentado (enero 2008) una Propuesta de Reglamento, ahora en tramitación, que obligaría a detallar estos datos en la parte frontal de los envases: Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the provision of food information to consumers. Bruselas, 30.01.2008 COM (2008) 40 final 2008/008 (COD)

³⁰ La Confederación Europea de Industrias Alimentarias ha rechazado esta posibilidad, alegando el interés de los consumidores (!) que prefieren una información simple y de un vistazo: “Six nutrients front-of-pack: Consumer research shows that consumers want simple, at-a-glance information. The voluntary CIAA Nutrition Labelling scheme does just that by stipulating that energy (i.e. calories) information should be on the front of the pack as well as more detailed information to be placed on the back of the pack. The Commission proposal tries to turn the back-of-pack into the front-of-pack by making six elements mandatory. This completely ignores the need of consumers for



Propuestas de CEACCU en relación al Anteproyecto de LSAN

Ante ello, y aún siendo conscientes que se trata de un problema donde inciden múltiples factores, como afronta el propio Anteproyecto, y desde la consideración del derecho a la salud de los ciudadanos, es ineludible emprender estrategias que incluyan, en el ámbito normativo:

- Mejoras en el etiquetado (con información clara de la cantidad sal, azúcar y grasas y la naturaleza de las mismas) Siendo cierto que este objetivo podría conseguirse si prosperan las demandas de las Asociaciones de Consumidores sobre la Propuesta de Reglamento³¹ que se está tramitando en Europa, consideramos que esto no excluye la necesidad de que el Anteproyecto de LSAN incorpore una previsión en este sentido, reconociendo el derecho de los ciudadanos a una información objetiva, comprensible y completa sobre la auténtica naturaleza nutricional de los alimentos que va a consumir.
- Control de las declaraciones de salud que favorecen una imagen del producto no ajustada a la verdad (tanto los que se presentan con capacidad de sustituir a productos frescos, como los falsamente sanos –caramelos con vitaminas-) Consideramos que estos aspectos sí deben ser contemplados, en coherencia con la Exposición de Motivos y la Memoria Justificativa, por el Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

simple information and lacks any flexibility for smaller labels and smaller packages. Font size. What is suggested is not workable. We agree that legibility is a key issue for manufacturers, who want to provide clear information to consumers. But it is more than a simple question of font size. It is about providing the right information while taking account of real-life constraints, such as package size and space for branding". http://www.ciaa.be/asp/documents/detailed_doc.asp?doc_id=828

³¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the provision of food information to consumers. Bruselas, 30.01.2008 COM (2008) 40 final 2008/008 (COD)



- Protección de la infancia y juventud ante: exceso publicitario (Según el estudio de CEACCU "¿Qué televisión ven los niños?"³², un niño puede ver hasta 91 anuncios de comida en un mismo canal sólo una mañana durante la programación infantil), promociones con personajes famosos y juegos³³, "accesibilidad" de alimentos ultracalóricos (máquinas de refrescos y aperitivos), súper raciones (megahamburguesas, vasos extragrandes de refrescos, packs gigantes de palomitas...) Todo ello debe abordarse, también, en esta Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- Por otro lado, no podemos olvidar otros factores como el precio: CEACCU criticó recientemente que "No es razonable que una hamburguesa con patatas sea más barata que una ensalada hecha en casa"³⁴. Todos los indicadores muestran que hay una relación clara entre obesidad y nivel de renta.

En octubre de 2009, la Comisión aprobó una Comunicación³⁵ para reducir las desigualdades en salud en la UE, en la que, entre otras reflexiones y compromisos se manifiesta: *"Dado que las desigualdades en salud no son únicamente una cuestión de suerte, sino que están muy influidas por la actuación de los individuos, los gobiernos, los interesados y las comunidades, no son inevitables. La actuación destinada a reducir las desigualdades en salud debe hacer frente a los factores que*

³² LARA, L. "Televisión para los niños 2004" CEACCU, 2005 (Colección Informes)

³³ Un estudio de CEACCU del año 2007 sobre alimentos envasados dirigidos a niños, detectó hasta cuarenta promociones distintas, que se concentraban, además, en los productos más calóricos. Dos de cada tres "cereales para el desayuno" incluían una promoción. Protagonistas de estrenos cinematográficos (como Shrek y Spiderman), entradas gratuitas a parques de atracciones y videoconsolas eran los "ganchos" más recurrentes. CEACCU presentó este informe ante la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAN), solicitando que se limitasen, normativamente, estas prácticas:

http://www.ceaccu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=489&Itemid=200015

³⁴ Declaraciones realizadas en el contexto del III Mercado Agrario Transparente, celebrado en colaboración con los agricultores –Coag- donde se presentan los datos anuales del Índice de Precios Origen-Destino de los alimentos.

³⁵ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES SOBRE "SOLIDARIDAD EN MATERIA DE SALUD: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN SALUD EN LA UE" (Texto pertinente a efectos del EEE) Bruselas, COM(2009) 567/4



*repercuten de manera desigual en la salud de la población de una manera que pueda evitarse y abordarse mediante políticas públicas*³⁶

Desde CEACCU entendemos la prevención de la obesidad sería una de esas políticas públicas que deben abordarse para reducir las desigualdades en el acceso a la salud.

2. Comentarios al articulado

a) Observaciones a la “Exposición de motivos”

Tal como se ha expresado en las “Consideraciones generales”, a juicio de CEACCU, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición es una ley necesaria, cuando no urgente.

Si bien es cierto que la Exposición de Motivos del Anteproyecto justifica con amplitud la norma, recogiendo los principales argumentos y consideraciones en los que se basa la norma, proponemos que se incorporen consideraciones adicionales que podrían contribuir, además, a facilitar, la futura tramitación del Proyecto.

Así, consideramos que sería adecuado incluir referencias a los artículos del Tratado de la Unión Europea vinculados al derecho a la salud (art. 35), a la protección de los consumidores, a la información y al derecho a acceder a documentos oficiales.

Entre las normas europeas que se citan se echa en falta (a efectos del capítulo VIII) una referencia a la Directiva 2007/65³⁷. Importante, especialmente, para apoyar jurídicamente las restricciones que acertadamente contempla el artículo 46.

³⁶ COMUNICACIÓN “SOLIDARIDAD EN MATERIA DE SALUD: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN SALUD EN LA UE”, Octubre 2009, Bruselas, COM(2009) 567/4

³⁷ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y



Por otro lado, del mismo modo que se cita el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a propósito de la responsabilidad por acción u omisión, sería conveniente una referencia a su jurisprudencia ante los conflictos entre el derecho a la salud y la libre circulación de mercancías, en el caso, por ejemplo, de la regulación, en el seno de la Unión Europea, de los ácidos grasos trans.

También, y sin necesidad de profundizar o pormenorizar en exceso, se debería hacer mención a los informes de la Oficina Alimentaria y Veterinaria europea, cuando este organismo ha evaluado la eficacia de los sistemas de control españoles (los llamados "perfiles de país")

Por último, a nuestro juicio puede resultar de interés incorporar a la "Exposición de motivos" los sólidos argumentos de la OMS (citada someramente en el quinto párrafo de dicha *Exposición*) y de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) en relación con los riesgos que se atribuyen a las grasas trans, tal como sí se hace en la "Memoria Justificativa", así como las referencias del derecho comparado aludidas (Dinamarca y Austria)

Finalmente, solicitamos se tomen en consideración las referencias jurídicas incluidas en los anexos a este documento (en especial, en lo referente al derecho de acceso), a efectos de su eventual incorporación a la "Exposición de Motivos"

b) Observaciones al articulado.

1º. Objeto y fines de la Ley

En la Memoria Justificativa se declara que ha llegado el momento de reconocer "el derecho a la seguridad alimentaria como derecho subjetivo, y la prevalencia de este

administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (*DO L 332 de 18.12.2007, p. 27/45*)



derecho sobre los intereses económicos” Sin embargo, este principio no llega a incluirse en el articulado.

Consideremos que este artículo es el lugar para hacerlo y concretar los derechos que comprende, entre los que se incluye, a nuestro juicio, entre otros: “el derecho a conocer los riesgos potenciales, o efectos secundarios, que pudieran estar asociados a un alimento y/o alguno de sus componentes³⁸”, “el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que los Poderes Públicos, en especial las Administraciones competentes, garanticen la mayor protección posible frente a estos”, “el derecho a conocer la identidad de las personas físicas o jurídicas que hayan sido objeto de sanción en materia de seguridad alimentaria”

En cuanto a los “fines específicos”, punto 2.: el apartado d) debería mejorar en su redacción, incorporando una frase introductoria como: “La regulación de los procedimientos para la...” Por otro lado, nos parece excesivamente escueta la enumeración de los fines perseguidos; si bien es cierto que, por extensión, los objetivos declarados tanto en la Memoria Justificativa como en la Exposición de motivos, podrían entenderse incluidos en el punto a)

2º. Ámbito de aplicación

A pesar de que el punto 1. c), presenta una redacción suficientemente amplia como para incluir cualquier tipo de actividad, debería precisarse “que estén relacionadas *directa o indirectamente* con alguna de las finalidades de esta ley”

En cualquier caso, entendemos que, en aras de la claridad, en coherencia con los aspectos que se regulan en la Ley, podrían detallarse los siguientes puntos: “(la regulación de) las comunicaciones comerciales sobre alimentos dirigidas al consumidor, así como su seguimiento y control” y “la información sobre alimentos dirigidas al

³⁸ Cafeína, fitoesteroles, vitamina A...



consumidor”, lo que puede hacerse, por ejemplo, mediante su incorporación al art.2.b), con una expresión como: “Incluyendo, en todo caso, ...”

3º. Definiciones

Independientemente de que en el art. 3.1 pudiera ser adecuado reproducir las definiciones de los Reglamentos europeos mencionados, proponemos:

- que se especifique el ámbito de actuación de lo que se entiende por “Autoridad competente”; teniendo en cuenta, por ejemplo que, en lo referente al control de las comunicaciones comerciales audiovisuales previsiblemente la Autoridad Competente podría ser el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.
- Que se incluyan, al menos, las siguientes definiciones:
 - o Comunicación comercial: incluyendo tanto los mensajes publicitarios, el patrocinio, el emplazamiento de producto y las telepromociones, así como los diferentes canales (televisión, Internet...) técnicas y soportes (comunicaciones en el punto de venta, publicidad indirecta...)
 - o Información sobre alimentos al consumidor.
- Otros términos que sería necesario definir:
 - o alimentos con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares sencillos³⁹
 - o sobreconsumo⁴⁰
 - o raciones, paquetes y envases de tamaño extra grande⁴¹.

³⁹ En relación con el art. 40.5. y con las observaciones 16º y 17º de este documento.

⁴⁰ En relación con las observación 17º de este documento.

⁴¹ En relación con las observación 17º de este documento..



4º. Artículo 5 Análisis de Riesgos

Teniendo lo manifestado en las "Consideraciones generales", y en el Anexo a este documento sobre el derecho de acceso, CEACCU valora positivamente el reconocimiento del principio de transparencia en la evaluación y comunicación del riesgo.

5º. Artículo 7 Principio de cautela

En el artículo 7.3., y para garantizar el derecho de los consumidores a conocer su eventual exposición a dichos riesgos emergentes, proponemos añadir:

"3. (...) Garantizándose, en cualquier caso, el derecho de los consumidores a conocer su exposición frente a tales riesgos y sus posibles efectos crónicos o acumulativos. Este derecho a la información de los consumidores, incluirá, en su caso, la obligatoriedad de informar en el etiquetado de los alimentos sean envasados o no

Quando se trate de un riesgo vinculado a la conservación y uso del alimento por parte del consumidor, será obligatorio indicar expresamente tal riesgo junto a las recomendaciones de conservación y uso"

6º. Artículo 15 Plan de control oficial

Se propone mejorar la redacción del art. 15.2, de modo que se diga:

2. Los controles sistemáticos que a tal efecto se establezcan, serán tanto sistemáticos (...) y como ocasionales, (...)"



7º. Artículo 18 Plan de control oficial

Se propone mejorar la redacción del segundo párrafo del art. 18. Una posible solución podría ser la sustitución de la palabra "efectuará" por "evaluará".

Se propone añadir:

"Dicho informe oficial será público y accesible, entre otros medios, a través de Internet"

8º. Artículo 26 Proceso de la comunicación de riesgos.

- Teniendo en cuenta el principio de transparencia establecido en el art. 5, desde CEACCU entendemos que debería restringirse el principio de confidencialidad contemplado en este art. 26.1. sólo a aquellos supuestos en que esté realmente justificado desde el punto de vista del interés general, y previa consulta y aprobación por el Comité de Dirección de la AESAN. Del mismo modo, parece necesario concretar qué se entiende por "innecesaria alarma"
- Por otro lado, teniendo en cuenta la imprecisión de parte del articulado consideramos que sería conveniente detallar los principios y objetivos que deben regir la comunicación de riesgos. Por ello, proponemos añadir lo siguiente:

"La comunicación de riesgos se realizará de acuerdo con los siguientes principios y objetivos:

- ASEGURAR que le llega al consumidor la información necesaria para garantizar su **derecho a la salud y a la seguridad**.



- ASEGURAR que le llega al consumidor la información necesaria, en cuanto a los riesgos y sus potenciales efectos, para garantizar su **derecho "a conocer"** y, por tanto, su derecho a elegir.
- FAVORECER un **aprovechamiento eficiente de los canales y redes de comunicación** susceptibles de ser activados desde la AESAN.
- GARANTIZAR que los **mensajes** dirigidos al consumidor sea claros, comprensibles y útiles; por tanto, **eficaces**.
- EVITAR los mensajes confusos, contradictorios o interesados"

9º. Artículo 28

Entendemos que este artículo puede ser el lugar adecuado para el reconocimiento del derecho de los consumidores a la información y formación en materia de seguridad alimentaria y nutrición, especialmente de grupos vulnerables, como los menores. Reconocimiento que podría preceder a lo incluido en el punto 1 de dicho artículo.

Por otro lado, debería definirse, con mayor precisión que la genérica expresión "Las Administraciones Públicas promoverán...", qué actuaciones deben realizarse para la efectividad de este derecho.

Dentro de esta concreción que CEACCU propone, y teniendo en cuenta la sistemática empleada en la Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española⁴², sugerimos la incorporación de cuotas de emisión en los medios audiovisuales públicos que deberán destinarse a contenidos de formación en materia de seguridad alimentaria y nutrición

⁴² Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. BOE número 210 de 31/8/2009



Finalmente, el derecho a la información y formación en materia de nutrición y seguridad alimentaria abarca la protección frente a las eventuales informaciones interesadas sesgadas, confusas o engañosas que pudieran difundirse, promovidas directa o indirectamente por los operadores económicos.

Por ello, este artículo debería incluir una disposición de este tenor: "las autoridades competentes vigilarán y evitarán la difusión de informaciones interesadas sesgadas, confusas o engañosas en materia de nutrición y seguridad alimentaria, destinadas a promover directamente o indirectamente un alimento, nutriente o grupo de alimentos"⁴³

10º. Artículo 32 Cooperación científico técnica

CEACCU considera adecuada la referencia (penúltima línea) a la independencia respecto a los intereses empresariales, que, por otra parte, recoge una antigua alegación de esta organización⁴⁴.

11º. Artículo 35 Red de Laboratorios

Teniendo en cuenta los resultados de las auditorias que la Comisión Europea realiza sobre los laboratorios de referencia, y que en ocasión revelan deficiencias⁴⁵, sería adecuado una previsión que asegure el control previo y subsanación de tales defectos.

⁴³ CEACCU ha desarrollado con mayor extensión este argumento a propósito de la definición "Food Information" incluida en la Propuesta de Reglamento de información sobre los alimentos al consumidor.

⁴⁴ Alegaciones de CEACCU al Proyecto de Ley por el que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. En: www.ceaccu.org

⁴⁵ Evaluation of Community Reference Laboratories in the field of animal health and live animals DG SANCO Open Invitation SANCO/2008/D1 Final Report PART ONE November 2009 Prepared by: VetEffecT Consultancy and Recruiting. Accesible en:

http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/laboratories/final_report_crl_evaluation.pdf



En ese sentido, debería aplicarse el mismo sistema de auditoría (basada en los principios de independencia y transparencia) para la evaluación continua de los laboratorios que formasen parte de la Red.

12º. Artículo 36 Estrategia de la nutrición...

Se propone una mejora de redacción en el punto 3. (penúltima frase), sustituyendo la expresión "tratando de reducir" por "con el fin de reducir y evitar..."

13º. Artículo 38 Observatorio de la nutrición...

- En el art. 38.2.c) Proponemos añadir al final de este apartado lo siguiente: "Como resultado de este seguimiento y evaluación, el Observatorio elaborará un informe anual que incluirá recomendaciones con los aspectos a corregir, pudiendo instar, en su caso, a las administraciones competentes a realizar las actuaciones necesarias⁴⁶"

- En el art. 38.2.e), donde se dice "publicidad de alimentos", debería decirse: "información sobre los alimentos dirigidas al consumidor, incluyendo las comunicaciones comerciales"

- En este art. 38.2., según el voto particular presentado por esta organización en el CCU⁴⁷, "sorprende, entre las funciones del Observatorio, la inclusión de este apartado e) que se limita a establecer la supervisión de la publicidad de los alimentos, obviando el más que necesario ejercicio de control de otros canales de información como son el etiquetado y que, como se ha apuntado en las Observaciones Generales del Informe, genera tanta confusión y engaño entre los consumidores. Por otro lado, limitar el

⁴⁶ La experiencia indica que un Observatorio carente de atribuciones en materia de control, sanción, o recomendación "vinculante" ve mermada, en gran medida, su eficacia y razón de ser.

⁴⁷ VOTO PARTICULAR DE CEACCU AL INFORME ELABORADO POR EL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, RESPECTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA. (M.Prado CORTÉS VELASCO, Secretaria General de CEACCU; vocal titular y miembro de derecho del CCU)



control a la publicidad dirigida solo a los menores de edad, supone abordar una mínima parte de los problemas que genera la información alimentaria que reciben los consumidores, muy especialmente en materia de alegaciones nutricionales y de salud”

“Si se acepta el impacto negativo que la publicidad y las comunicaciones comerciales pueden estar teniendo en la salud de los consumidores españoles, particularmente en materia de obesidad y sobrepeso, el legislador debiera establecer otros mecanismos de intervención mucho más rigurosos y eficaces que los que apunta en la norma. No es admisible delegar en un Observatorio la función del control que legalmente están obligadas a cumplir las administraciones competentes en nuestro país (Gobierno Central y Comunidades Autónomas), pues ni los medios estructurales para llevarlo a cabo resultarán suficientes, ni se atribuye al Observatorio, como por otra parte no puede ser de otro modo, la capacidad de imponer mecanismos correctores y de sanción con los infractores. Establecer la supervisión de la publicidad sin hacer mención de las consecuencias que tendrá para aquellos que no cumplan la normativa legal vigente es dejar vacía de contenido esa sedicente función de control”

“Por otro lado, CEACCU discrepa de la eventual presencia del supremo órgano de participación y representación de los consumidores españoles (Consejo de Consumidores y Usuarios) en el Observatorio, como podría proponerse desde otras instancias, sin apreciar que dicha participación implicará para el mismo la asunción de funciones de control de mercado, cual es la supervisión directa de la publicidad, que no le corresponde de acuerdo con su naturaleza consultiva. Cosa distinta es que se considerase adecuada la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en cuanto tales, quienes libremente, en virtud de su soberanía, pueden decidir la manera en que defienden los intereses de los consumidores”

“Proponer que sea el Consejo de Consumidores quien ejerza dicho control y asuma sus resultados, aparte de no estar acorde con la naturaleza del órgano, significa aceptar



para el futuro una atribución de funciones a este órgano de consecuencias imprevisibles”

“En este punto se puede pretender hacer un paralelismo entre la función referida del apartado e) del artículo 38 del Anteproyecto de LSA y la función de control y supervisión que el Consejo de Consumidores y Usuarios hace de los servicios de tarificación adicional en nuestro país, a través de la Comisión de Supervisión de Servicios de Tarificación Adicional, regulada por la Orden PRE 361/2002 de 14 de febrero. En nada se parecen una y otra atribución. Mientras que en el sector de los Servicios Telefónicos de Tarificación Adicional el Código de Conducta emana de una norma administrativa, publicada en el BOE y de obligado cumplimiento, los mecanismos para el control son públicos, la dotación para su mantenimiento es pública y llevan aparejados sistemas de sanción automática (por lo general el corte de la línea telefónica)”

“Así pues, lo idóneo sería que el Consejo de los Consumidores participase en el Observatorio, haciendo una restricción a su participación en la función de supervisión de la publicidad y dejando la decisión de participar o no en la supervisión a las organizaciones de consumidores que lo integran.

Mejor aún hubiera sido, no obstante, que el Observatorio no asumiera una función como esta, de limitadísima eficacia. En este sentido, hubiera sido más adecuado atribuir al Observatorio una función de seguimiento de las medidas e intervenciones adoptadas por las distintas administraciones en materia de control y supervisión de la publicidad”

Adicionalmente:

Deberían contemplarse mecanismos de coordinación con otros organismos competentes, como el futuro Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, que previsiblemente creará la Ley General de la Comunicación Audiovisual.



Deberían preverse mecanismos complementarios a la mencionada "supervisión", en el supuesto que se mantuviese esta función a pesar de nuestra expresada discrepancia, por lo que proponemos añadir siguiente: "instar o iniciar las correspondientes acciones de sanción o cesación"

Deberían contemplarse mecanismos o procedimientos para mejorar el acceso de los consumidores. Respecto al acceso, sugerimos añadir la siguiente nueva función:

"Recoger y atender las reclamaciones y quejas de los consumidores respecto a la información sobre los alimentos dirigidas al consumidor, incluyendo las comunicaciones comerciales"

"Recoger y atender las reclamaciones y quejas de los consumidores respecto al resto de obligaciones derivadas de los artículos incluidos en el Título VII de esta Ley⁴⁸"

14º. Artículo 39 Prevención de la obesidad a través de los servicios de salud

CEACCU considera que los servicios de salud de atención primaria son un instrumento de gran relevancia para la prevención de la obesidad y para la formación de los ciudadanos en materia de nutrición.

Dado el crucial papel que pueden desempeñar estos profesionales, consideramos que sería necesaria una mayor concreción de este artículo. Por ejemplo, estableciendo las obligaciones de las administraciones competentes en la dotación de medios humanos y materiales suficientes a los servicios de atención primaria de modo que puedan atender adecuadamente esta función de prevención y formación.

⁴⁸ Además de las posibles reclamaciones respecto a la información sobre alimentos y las comunicaciones comerciales, los ciudadanos deben poder reclamar por incumplimientos en lo relativo a la discriminación por razón de sobrepeso o por las dificultades para la práctica de actividad física.



Por otro lado, dado la importancia de este objetivo, sería necesario regular adecuadamente el tiempo estipulado para atención al paciente, de modo que el profesional sanitario no vea limitada su función por este motivo⁴⁹.

Por otro lado, sería conveniente contemplar el derecho de los ciudadanos a disponer, en los servicios sanitarios de atención primaria, de una prestación adicional: el asesoramiento en materia de nutrición.

15º. Artículo 40 Medidas especiales dirigidas al ámbito escolar

CEACCU manifiesta su pleno acuerdo con las medidas previstas en este artículo, haciendo constar la demanda social que las precede, y las solicitudes, de esta propia organización, para regular estas cuestiones.

Por lo mismo, y para su mayor eficacia, convendría precisar la expresión, del artículo 40.5 "alto contenido en..." bien mediante una enumeración no cerrada de ejemplos "...tales como bebidas refrescantes o zumos con azúcares, aperitivos, bollería industrial..."; bien mediante una definición que remita a las cantidades recomendadas de dichos nutrientes.

Por otro lado, se debería establecer un número de visitas de dicho profesional al centro, para supervisar métodos culinarios entre otras cosas

16º. Artículo 41 Medidas dirigidas a las Administraciones públicas

Coincidimos con lo previsto en el art. 41. sobre las medidas dirigidas a las Administraciones Públicas en el ámbito de la licitación de concesiones de sus servicios de restauración (incorporando, entre las condiciones para estas licitaciones, los

⁴⁹ La Organización Mundial de la Salud considera que un tiempo adecuado por consulta sería 20 minutos, muy por encima de lo que disponen los profesionales de Atención Primaria en España.



requisitos de información que planteamos en la observación 16º) No obstante, consideramos, dada la envergadura del reto que representa la prevención de la obesidad, que deberían contemplarse obligaciones adicionales, en particular:

- Estableciendo las obligaciones concretas que se derivan del objetivo de promover y facilitar la práctica de actividades físicas y deportivas.
- En relación con el art.40, la LSAN debería promover que las Administraciones Públicas (especialmente las Locales) adoptasen mecanismos (fiscales, o de otro tipo) para desincentivar la instalación de establecimientos, fijos o móviles, dedicados principalmente a la venta de alimentos con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares sencillos en las inmediaciones de los centros educativos.

17º. Artículo 43 Ácidos grasos *trans*

CEACCU comparte las restricciones contempladas en este artículo, entendiendo que también se cubriría un aspecto motivo de preocupación para esta organización: los alimentos servidos en la restauración, en concreto en restaurantes de comida "rápida" que han sido elaborados mediante fritura con aceites, a partir de la consideración de que una de las vías de producción de grasas trans es mediante el calentamiento de aceites de origen vegetal, siendo unos más sensibles que otros a la producción de estas grasas.

17º. Adición de nuevo artículo: Información sobre alimentos elaborados

Según datos del MARM, el 32% de los españoles come fuera de casa a diario, entre ellos poblaciones vulnerables como son embarazadas, adolescentes y niños.

CEACCU viene reclamando que deben mostrar información nutricional (calorías, grasas, grasas saturadas, hidratos de carbono, azúcares y sal) todos los alimentos no pre-envasados, que se



preparan en el momento, envasan en el momento o se venden preparados sin envasar (productos de pastelería, panadería, restauración rápida, comida preparada...). (Sin olvidar la obligatoriedad ya contemplada de declarar los alérgenos)

Información que será transmitida según se establezca Reglamentariamente.

18º. Adición de nuevo artículo: Prevención del sobreconsumo

Consideramos necesario, la incorporación de un nuevo artículo que contemple las siguientes restricciones⁵⁰:

En aras de prevenir el sobreconsumo de alimentos con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares sencillos, debería evitarse que éstos se puedan ofrecer en raciones, paquetes o envases de tamaño extra grande.

Así mismo, no podrán realizarse comunicaciones comerciales de ningún tipo que promuevan, incentiven o premien el sobreconsumo de este tipo de alimentos⁵¹.

Igualmente se evitarán las ofertas, promociones, o reducciones de precio extraordinarias para este tipo de alimentos.

La publicidad de alimentos o bebidas dirigida a menores no podrá mostrar personajes conocidos o famosos entre el público en general que gocen de un alto grado de popularidad entre el público infantil. tales como, por ejemplo, presentadores de programas infantiles, personajes -reales o ficticios- de películas o series de ficción, u otros.

⁵⁰ Justificadas por lo expuesto en este documento en “Consideraciones generales” respecto a la prevención de la obesidad y la reducción de las desigualdades en el acceso a una dieta saludable.

⁵¹ El eslogan que, hace unos años, aparecía impreso en los menús de la cadena de restaurantes “Foster Hollywood” expuestos en cada mesa, retaba: “¿Cuánta Coca-Cola eres capaz de beber?”



19º. Observaciones generales al Capítulo VIII

- Proponemos modificar el título de dicho Capítulo por el siguiente:
"Comunicaciones comerciales e información sobre alimentos al consumidor"
- Adicionalmente deberán tenerse en cuenta los comentarios y recomendaciones del Anexo I, sobre la incidencia en este Anteproyecto de la Ley General de la Comunicación Audiovisual.

20º. Artículo 44 Publicidad de alimentos

Proponemos:

- Se debería cambiar título por el de "Comunicaciones comerciales"
- Igualmente, en el art. 44.2 se debe añadir a la expresión "mensajes publicitarios", "así como cualquier tipo de comunicación comercial"
- 44.3 Cambiar publicidad por "comunicaciones comerciales"
- 44.3 d) Eliminar la última frase "sin reunir tal condición"
- 44.4 Añadir a "utilidades de los alimentos": grupos de alimentos o nutrientes⁵².
- 44.5. La experiencia indica que la inclusión de una leyenda genérica sobre la conveniencia de una dieta sana es ineficaz e, incluso, contraproducente desde el punto de vista de la prevención de la obesidad. Proponemos que, en cambio, se establezca la obligatoriedad de advertir del exceso de nutrientes con un riesgo potencial para la

⁵² Con el objeto de cubrir las comunicaciones comerciales indirectas basadas en la promoción no ya de un alimento concreto, sino en determinados nutrientes (azúcar/es) o grupos de alimentos (bebidas refrescantes) Se trata de una práctica tan extendida como eficaz desde el punto de vista publicitario.



salud (sal, azúcares sencillos, AGT, grasas saturadas...), cuando esto se produzca, así como los eventuales efectos nocivos asociados.

- Nuevo apartado: En coherencia con el apartado anterior, entendemos que, igualmente, este art. 44.3 debe incluir otro aspecto insuficientemente regulado por el Reglamento CE 1924/2006: la aplicación de los perfiles nutricionales (art. 8 de dicho Reglamento) y el modo en que debe informarse sobre los riesgos, o personas que deben evitar el consumo, o ingestas máximas de determinados alimentos modificados (especialmente, los que aportan cantidades relevantes de vitamina A, o los que incluyen fitoesteroles en su composición)

Es una antigua demanda de CEACCU que, en estos casos, la leyenda que acompañe estos productos no sólo incluya una recomendación genérica sobre recomendaciones de consumo, sino que se exija la explicitación del riesgo y sus posibles efectos.

21º. Artículo 45

Los límites de la autorregulación han sido puestos en evidencia por CEACCU en numerosas ocasiones⁵³, por lo que CEACCU disiente de la opción que el Anteproyecto hace a favor de la regulación voluntaria como mecanismo de obtención de un “más amplio y riguroso control de la legislación vigente”, pues de todos es sabido que la regulación voluntaria ha servido y sirve en la mayoría de las ocasiones para evitar el cumplimiento de leyes, por lo general, más severas.

El modo en que la autorregulación se ha llevado en nuestro país con resultados muy deficientes (juguetes, alimentación infantil) cuando no absolutamente inexistentes (contenidos televisivos) nos llevan a recelar de la propuesta que hace el Anteproyecto.

⁵³ QUINTANA, Y. “Sociedad, consumidores y medios de comunicación” (CEACCU, 1996) Colección “Estudios y documentación”



Aún así, se valora positivamente que este artículo incluya la exigencia de dos requisitos para el reconocimiento de esta práctica. En cualquier caso, consideramos necesario la imposición de otros requerimientos adicionales: que los códigos eleven el nivel de protección fijado en la legislación de aplicación y la existencia de un procedimiento sancionador para los eventuales incumplimientos.

Por otro lado, tampoco compartimos, como se ha podido llegar a plantear en el proceso de alegaciones en el que nos encontramos, la participación de las asociaciones de consumidores en la regulación voluntaria, cualquiera que sea la forma que adopte, bien autorregulación, bien correulación.

Del título dado al artículo por el legislador, "autorregulación" y de su redacción se infiere la intención de la Administración de mantenerse al margen de cualquier control que este sistema pueda establecer, en la medida en que, como su propio nombre indica, la regulación voluntaria afecta y compromete exclusivamente a aquellos que están interesados en compartir un código deontológico particular, y que no siempre serán todos aquellos sobre los que la Administración debe ejercer su función de control. Tanto es así que el legislador ni siquiera contempla la posibilidad de intervenir ni en el control de los códigos (tan solo habla de favorecer el desarrollo y su implantación) ni demanda que los mismos incorporen regímenes sancionadores *ejemplificadores*.

CEACCU entiende así la regulación voluntaria, esto es, un sistema por el cual unos agentes económicos deciden dotarse de unas normas que solo a ellos alcanzan. Por ello, mostramos nuestra oposición a las eventuales propuestas solicitando la participación de las asociaciones en los mecanismos de regulación voluntaria. CEACCU considera que aceptar una propuesta de este tenor significa aceptar un compromiso de futuro por el cual las asociaciones de consumidores vendrán obligadas a participar en los sistemas de regulación voluntaria que los diferentes sectores económicos estén



interesados en promover y una administración en implantar, a riesgo de hacernos cómplices en los aspectos más negativos de la regulación voluntaria.

22º. Artículo 46

- En coherencia con observaciones anteriores y, siguiendo lo propuesto en el Anexo I, debería sustituirse la denominación “publicidad” por “comunicaciones comerciales”.
- Teniendo en cuenta que la regulación de las comunicaciones comerciales audiovisuales dirigidas a menores se encuentra ahora mismo en tramitación, y ante la incertidumbre del resultado final, entendemos que sería conveniente recoger en este art. 46 de la LSAN lo establecido en la Directiva 2007/65⁵⁴, en la normativa

⁵⁴ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (*DO L 332 de 18.12.2007, p. 27/45*), cuyo artículo 3 sexies establece:

“1. Los Estados miembros velarán por que las comunicaciones comerciales audiovisuales realizadas por prestadores sujetos a su jurisdicción observen las siguientes prescripciones:

- a) las comunicaciones comerciales audiovisuales deben ser fácilmente reconocibles como tales; queda prohibida la comunicación comercial audiovisual encubierta;
- b) las comunicaciones comerciales audiovisuales no deben utilizar técnicas subliminales;
- c) las comunicaciones comerciales audiovisuales deben abstenerse de:
 - i) atentar contra el respeto a la dignidad humana, ii) incluir o fomentar cualquier discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual,
 - iii) fomentar comportamientos nocivos para la salud o la seguridad,
 - iv) fomentar conductas gravemente nocivas para la protección del medio ambiente;
- d) queda prohibida cualquier forma de comunicación comercial audiovisual aplicada a los cigarrillos y demás productos del tabaco;
- e) las comunicaciones comerciales audiovisuales relativas a bebidas alcohólicas no deberán dirigirse específicamente a menores ni fomentar el consumo inmoderado de esas bebidas;
- f) queda prohibida la comunicación comercial audiovisual para productos medicinales específicos y tratamientos médicos que solo puedan obtenerse mediante receta en el Estado miembro bajo cuya jurisdicción esté el prestador del servicio de comunicación;
- g) las comunicaciones audiovisuales comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia, no incitarán directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad, ni los animarán directamente a que persuadan a sus padres o terceros para que compren los bienes o servicios publicitados, ni explotarán la especial confianza que depositan en sus padres, profesores u otras personas, ni mostrarán sin motivo justificado a menores en situaciones peligrosas.

2. Los Estados miembros y la Comisión impulsarán a los prestadores del servicio de comunicación a desarrollar códigos de conducta en relación con la comunicación comercial audiovisual inadecuada que acompañe a los programas infantiles o se incluya en ellos, de alimentos y bebidas que contengan nutrientes y sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular aquellos tales como grasas, ácidos transgrasos, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total”.



audiovisual vigente (Ley 25/1994, modificada por la Ley 22/1999) y en la que regula las prácticas comerciales desleales.

- Especialmente, deberían incorporarse las siguientes consideraciones:

- La previsión que incluye el art. 46.1. "no exploten la falta de experiencia...", que también recoge la normativa audiovisual se ha mostrado ineficaz para evitar aquellas actuaciones que se pretendían. Por lo tanto, ha sido la propia experiencia la que ha demostrado la necesidad de concretar más ese mandato. Por este motivo, sugerimos añadir a continuación las siguientes restricciones:

"Para ello, en la publicidad de alimentos o bebidas dirigida a menores no participarán ni aparecerán personajes especialmente próximos al público menor de edad, tales como, presentadores de programas infantiles, personajes -reales o ficticios- de películas o series de ficción, u otros"

"En todo caso, están prohibidas las telepromociones en los programas dirigidos a los menores o en los que los menores representen una franja significativa de la audiencia"

"Está prohibido el emplazamiento de producto de alimentos en los programas dirigidos a los menores o en los que los menores representen una franja significativa de la audiencia⁵⁵"

⁵⁵ Teniendo en cuenta que las propias cadenas de televisión han fomentado el desplazamiento de la audiencia infantil hacia contenidos no específicos (una tendencia cuantificada y analizada en los mencionados informes de CEACCU: ver, especialmente: "¿Qué televisión ven los niños?") se han considerado necesario extender la protección a los programas "en los que los menores representen una franja significativa de la audiencia" "



22º. Artículo 62

- El art. 62.b) debería restringir esa discrecionalidad en la publicidad de las sanciones a las infracciones leves. Por ello, proponemos que se añada lo siguiente:

“62.b) En el caso de infracciones leves, la publicidad de las sanciones...”

- Además, se debería eliminar la frase “cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa”, para evitar que la interposición de sucesivos recursos contenciosos impidan la posibilidad que este apartado contempla. También proponemos suprimir la parte final de dicho artículo.

- Proponemos añadir un nuevo apartado:

c) En las infracciones graves o muy graves se dará publicidad a las sanciones impuestas, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.

Madrid, 30 de diciembre de 2009



Anexo I

AL DOCUMENTO DE ALEGACIONES DE CEACCU

AL Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición

COMENTARIOS DE CEACCU SOBRE LA INCIDENCIA DEL PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Este otoño, el Parlamento⁵⁶ ha comenzado a debatir el **Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGA)**⁵⁷, que regula aspectos esenciales del servicio que prestan las televisiones, como son los tiempos publicitarios o la protección de la infancia. Además, crea el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y deroga cerca de quince normas, modificando por completo el actual marco legal.

En la medida en que la **Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición (LSAN)** pretende regular aspectos específicos de las comunicaciones comerciales (publicidad en los términos empleados en su Anteproyecto) y promover mecanismos de control (autorregulación), deben evaluarse los vínculos entre ambos proyectos normativos.

En concreto, hay que considerar los siguientes aspectos:

- Definiciones (Art. 2 Proyecto de LGA)

⁵⁶ En la actual la tramitación se sigue en la [Comisión Constitucional del Congreso](#) (ver enlace).

⁵⁷ Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (121/ 000045) BOCG. 23.10.09



- Protección de la Infancia y Comunicaciones comerciales prohibidas (Art. 7/art. 17.4/ art. 18 del Proyecto de LGA)
- Régimen sancionador y excepciones (Art. 9.2 y Título VI Proyecto de LGA)
- Condiciones para la autorregulación (Art. 12 Proyecto de LGA)
- Creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) (Arts. 45, 47, 47.3 Proyecto de LGA)

Adicionalmente, al valorar la "incidencia" de una norma sobre otra, hay que advertir la fase en la que ambas se encuentran: por ello, habrá que observar tanto los textos articulados, como las alegaciones que "pesan" sobre los mismos (especialmente, sobre la LGA, actualmente en periodo de enmiendas en la Comisión Constitucional del Congreso), y que podrían suponer una alteración de las redacciones que ahora mismo *hay sobre la mesa*.

A nuestro juicio, la tramitación de la LGA no sólo no dificulta la elaboración de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, sino que esta última viene a complementar en ciertos aspectos a la primera. Además, la creación del CEMA confiere mayor credibilidad a las previsiones contempladas en la LSAN en materia de "publicidad".

En cualquier caso, habiendo valorando los vínculos entre ambos proyectos normativos, proponemos y solicitamos que la LSAN:

- Adopte la definición de "comunicación comercial" de la LGA, incluyendo las telepromociones.
- Regule con mayor rigor que la LGA las comunicaciones comerciales susceptibles de incidir en la prevención de la obesidad en todas sus formas (incluyendo telepromociones, patrocinio y, particularmente, el emplazamiento de producto)



- Evite la impunidad en que podrían quedar determinadas malas prácticas (incumplimientos) en virtud de la LGA (art. 9.2.)
- Prevea la posibilidad que la protección de los menores no sólo debe cubrir la programación infantil, sino también aquellos programas en los que los menores son una franja significativa de su audiencia.
- Evite que el contenido y fines de la autorregulación se limiten al mínimo legal, así como la ausencia de sistemas de sanción.
- Establezca mecanismos de coordinación con el CEMA.

Aspectos a tener en cuenta

1. Definiciones (Art. 2 Proyecto de LGA)

La LGA incluye un amplio catálogo de definiciones que, por coherencia, seguridad jurídica y eficacia, la LSAN debería contemplar (bien reproduciéndolas, o bien remitiéndose en su articulado a dicha norma)

- Así, la LGA distingue entre “comunicaciones comerciales audiovisuales”⁵⁸ y “mensajes publicitarios”⁵⁹, que serían sólo una de las posibles formas de las primeras.

⁵⁸ “Art.2.21. Comunicación comercial audiovisual. Las imágenes o sonidos destinados a promocionar, de manera directa o indirecta, los bienes, servicios o imagen de una persona física o jurídica dedicada a una actividad económica. Estas imágenes o sonidos acompañan a un programa o se incluyen en él a cambio de una contraprestación a favor del prestador del servicio. En todo caso son formas de comunicación comercial audiovisual: el mensaje publicitario televisivo o radiofónico, el patrocinio, la televenta y el emplazamiento de producto” (121/ 000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. BOCG. 23.10.09)

⁵⁹ “Art.2.22. Mensaje publicitario. Toda forma de mensaje de una empresa pública o privada o de una persona física en relación con su actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con objeto de promocionar el suministro de bienes o prestaciones de servicios, incluidos los bienes inmuebles, derechos y obligaciones” (121/ 000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. BOCG. 23.10.09)



En caso de que en la LSAN se opte, como parece adecuado, por el concepto más amplio de “comunicación comercial audiovisual” debe indicarse que, a pesar de su amplitud, la enumeración que se detalla en su definición

no contiene a la **Telepromoción**⁶⁰ (aunque ésta, a su vez, se define como “la comunicación comercial audiovisual en la que...”) Convendría que este formato también quedase cubierto por las previsiones que contiene el Anteproyecto de LSAN para la publicidad, dada su especial eficacia con los menores.

- Otra definición cuyas implicaciones deberían analizarse es la de “**Autoridad Competente**”, que recoge el Anteproyecto de LSAN. Podría ser conveniente especificar el ámbito de su competencia (Autoridad competente **en materia de** [seguridad alimentaria...]) o aclarar que la competencia en lo que respecta a los artículos 44, 45, 46 corresponderían al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), creado por la LGA.

2. Protección de la infancia y Comunicaciones comerciales prohibidas (Art. 7/art. 17.4/ art. 18 del Proyecto de LGA)

El Proyecto de LGA supone una “rebaja” en la protección de los menores, tanto respecto a las limitaciones hasta ahora contempladas (**Ley 25/1994, modificada por la Ley 22/1999⁶¹**), como en relación con la Directiva que se traspone (**Directiva 2007/65⁶²**)

⁶⁰ “Art.2.24. Telepromoción. La comunicación comercial audiovisual en la que el presentador o cualquiera de los protagonistas del programa, utilizando el escenario, la ambientación y el atrezzo del programa y sin interrumpir la emisión de este, exponen por un tiempo claramente superior a la duración de un mensaje publicitario las características de un bien o servicio, de manera que el mensaje no puede ser remitido de manera independiente” (121/000045 Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. BOCG. 23.10.09)

⁶¹ Ley 22/1999, de 7 de junio, de Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales,



Como apoyo de esta valoración, al final del documento se reproducen los artículos en cuestión, así como las alegaciones presentadas por CEACCU en este apartado.

Aunque es cierto que el Proyecto mejora mínimamente la redacción escueta del texto del Anteproyecto, al haberse recogido, en parte, las observaciones expresadas por el Consejo de Estado⁶³ y por Asociaciones de Consumidores.

En este sentido, dado lo limitado del alcance que previsiblemente (a la luz del Proyecto de Ley) tendrá la LGA, **se hace aún más necesario y justificado, desde el punto de vista de la prevención de la obesidad, que la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición aborde la regulación de determinados tipos de comunicaciones comerciales.**

En cualquier caso, independientemente del resultado de la tramitación parlamentaria de la LGA⁶⁴, en la medida en que la LSA aborda una regulación más minuciosa, entendemos que ambas normas deberían incluir una *remisión recíproca* (algo que de momento no se da ni en el Proyecto de LGA, ni en el Anteproyecto de LSA)

reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

⁶² Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *DO L 332 de 18.12.2007, p. 27/45*

⁶³ El Consejo de Estado valora del siguiente modo estas modificaciones (recogiendo que, a pesar de los cambios, se sigue excluyendo la previsión que sí contempla la normativa actual (Ley 25/1994) sobre la confianza de los menores en determinadas personas -o personajes-): *“En la medida que refuerzan la protección de los menores, tanto en cumplimiento de los objetivos de las Directivas comunitarias como de la ‘Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los menores y de la divinidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea’, así como de uno de los principios rectores de la política social y económica previstos en la Constitución Española (artículo 39), tal cambio ha de ser valorado positivamente. En todo caso, parece que un mejor cumplimiento de los propósitos de la Directiva se alcanzaría si junto a las palabras ‘mayores’ se incluyera la especificación de ‘padres, profesores y otras personas’”* Consejo de Estado. Dictamen 1.387/2009. 17 de septiembre de 2009.

⁶⁴ CEACCU ha remitido a los Grupos Parlamentarios sus alegaciones al Proyecto de Ley, instando a mejoras sustanciales en esta cuestión (ver el “extracto” de alegaciones que se incluye al final de este documento)



3. Régimen sancionador y excepciones (Art. 9.2 y Título VI Proyecto de LGA)

Para que la LSAN tenga el efecto corrector y disuasorio deseado, debe advertirse que los incumplimientos en el ámbito audiovisual contarán, en virtud de la LGA, con un marco excesivamente generoso.

Así, el **art. 9.2. del Proyecto de Ley** (LGA) [art.8.2. del Anteproyecto] contempla lo siguiente: *"El efectivo cumplimiento del acuerdo por parte del prestador pondrá fin a los procedimientos sancionadores..."*, lo que, de hecho, a juicio de CEACCU, deja en la impunidad los eventuales incumplimientos de la normativa por graves que sean.

CEACCU y otras Asociaciones de Consumidores han expresado su rechazo a tal posibilidad.

4. Condiciones para la autorregulación (Art. 12 Proyecto de LGA)

El art. 12 del Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual recoge el llamativo, a nuestro parecer, "derecho a la autorregulación del prestador del servicio de comunicación audiovisual"⁶⁵

La redacción de dicho artículo presenta carencias si lo que se pretende es que la autorregulación pueda llegar a ser una herramienta eficaz de control y garantía de los derechos de los consumidores.

En la elaboración de la LSAN, que también contempla este mecanismo, se debería considera las objeciones expresadas a propósito de la norma

⁶⁵ Cadenas de televisión...



audiovisual⁶⁶. Al tiempo que deben evitarse las posibles contradicciones que pudieran darse entre las dos Leyes.

5. Creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) (Arts. 45, 47, 47.3, 47.4. Proyecto de LGA)

CEACCU ha recibido con satisfacción la creación del CEMA. No obstante, ha expresado alegaciones orientadas a mejorar la independencia de sus miembros y la participación de las AACC.

Respecto a su incidencia con la LSAN:

- Señalar que puede ser un elemento que incremente la credibilidad de la LSAN, en la medida que se crea un Órgano específico encargado el seguimiento, control y sanción en materia audiovisual.
- Recomendar que la LSAN incluya una previsión donde se señale explícitamente que esta misión de seguimiento, respecto al art. 44 y 46, se encomienda al CEMA, habida cuenta que la LGA sólo menciona entre sus funciones el seguimiento de los deberes derivados del cumplimiento de esta Ley (la propia LGA)⁶⁷ Por su parte, el Proyecto de LGA debería modificarse para el *encaje* de estas funciones.
- La Ley General de la Comunicación Audiovisual debería contemplar mecanismos para la coordinación del CEMA con la AESAN. (posiblemente en los art.47.3/47.4 del Proyecto de Ley)

CONCLUSIONES

A nuestro juicio, la tramitación de la LGA no sólo no dificulta la elaboración de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, sino que esta última viene

⁶⁶ Se recogen en el apartado final de este documento. En resumen, se pretende que la exigencia de que el Código traiga consigo obligaciones ADICIONALES a la normativa legal, sea condición *sine qua non* para su aprobación/reconocimiento; además, el propio Código debe contemplar mecanismos eficaces de control y sanción. Ambos requisitos NO están contemplados en el Proyecto de Ley (LGA)

⁶⁷ Art. 45.b) y Art. 47.1. del Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual.



a complementar en ciertos aspectos a la primera. Además, la creación del CEMA confiere mayor credibilidad a las previsiones contempladas en la LSAN en materia de "publicidad".

En cualquier caso, habiendo valorando los vínculos entre ambos proyectos normativos, proponemos y solicitamos que la LSAN:

- Adopte la definición de "comunicación comercial" de la LGA, incluyendo las telepromociones.

- Regule con mayor rigor que la LGA las comunicaciones comerciales susceptibles de incidir en la prevención de la obesidad en todas sus formas (incluyendo telepromociones, patrocinio y, particularmente, el emplazamiento de producto)

- Evite la impunidad en que podrían quedar determinadas malas prácticas (incumplimientos) en virtud de la LGA (art. 9.2.)

- Prevea la posibilidad que la protección de los menores no sólo debe cubrir la programación infantil, sino también aquellos programas en los que los menores son una franja significativa de su audiencia.

- Evite que el contenido y fines de la autorregulación se limiten al mínimo legal, así como la ausencia de sistemas de sanción.



- Establezca mecanismos de coordinación con el CEMA.



EXTRACTOS DE TEXTOS JURÍDICOS Y OTROS

1. Directiva 2007/65⁶⁸ (Artículo 3 sexies/VER: Apartado 2):

“Artículo 3 sexies

1. Los Estados miembros velarán por que las comunicaciones comerciales audiovisuales realizadas por prestadores sujetos a su jurisdicción observen las siguientes prescripciones:

a) las comunicaciones comerciales audiovisuales deben ser fácilmente reconocibles como tales; queda prohibida la comunicación comercial audiovisual encubierta;

b) las comunicaciones comerciales audiovisuales no deben utilizar técnicas subliminales;

c) las comunicaciones comerciales audiovisuales deben abstenerse de:

i) atentar contra el respeto a la dignidad humana, ii) incluir o fomentar cualquier discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual,

iii) fomentar comportamientos nocivos para la salud o la seguridad,

iv) fomentar conductas gravemente nocivas para la protección del medio ambiente;

d) queda prohibida cualquier forma de comunicación comercial audiovisual aplicada a los cigarrillos y demás productos del tabaco;

e) las comunicaciones comerciales audiovisuales relativas a bebidas alcohólicas no deberán dirigirse específicamente a menores ni fomentar el consumo inmoderado de esas bebidas;

⁶⁸ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. *DO L 332 de 18.12.2007, p. 27/45*



f) queda prohibida la comunicación comercial audiovisual para productos medicinales específicos y tratamientos médicos que solo puedan obtenerse mediante receta en el Estado miembro bajo cuya jurisdicción esté el prestador del servicio de comunicación;

g) las comunicaciones audiovisuales comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia, no incitarán directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad, ni los animarán directamente a que persuadan a sus padres o terceros para que compren los bienes o servicios publicitados, ni explotarán la especial confianza que depositan en sus padres, profesores u otras personas, ni mostrarán sin motivo justificado a menores en situaciones peligrosas.

2. Los Estados miembros y la Comisión impulsarán a los prestadores del servicio de comunicación a desarrollar códigos de conducta en relación con la comunicación comercial audiovisual inadecuada que acompañe a los programas infantiles o se incluya en ellos, de alimentos y bebidas que contengan nutrientes y sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular aquellos tales como grasas, ácidos transgrasos, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total”.

2. Ley 25/1994, modificada por la Ley 22/1999⁶⁹:

“Artículo 16⁷⁰. Protección de los menores frente a la publicidad y la televenta.

⁶⁹ Ley 22/1999, de 7 de junio, de Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.



1. La publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores. A este efecto, deberá respetar los siguientes principios:

- a. No deberá incitar directamente a tales menores a la compra de un producto o de un servicio explotando su inexperiencia o su credulidad, ni a que persuadan a sus padres o tutores, o a los padres o tutores de terceros, para que compren los productos o servicios de que se trate.
- b. En ningún caso, deberá explotar la especial confianza de los niños en sus padres, en profesores o en otras personas, tales como profesionales de programas infantiles o, eventualmente, en personajes de ficción.
- c. No podrá, sin un motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas.
- d. En el caso de publicidad o de televenta de juguetes, éstas no deberán inducir a error sobre las características de los mismos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el niño para utilizar dichos juguetes sin producir daño para sí o a terceros.
- e. La publicidad o la tele venta dirigidas a menores deberá transmitir una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres.

⁷⁰ Considerando 4 de la Ley 22/1999, que justifica este artículo: "4. El [capítulo IV](#) está destinado a la *protección de los menores en la programación televisiva*, tanto frente al contenido de la publicidad, para no explotar su inexperiencia, la confianza en sus padres o tutores o su credulidad sobre las características de los productos anunciados...".



2. La televenta deberá respetar los requisitos que se prevén en el apartado 1 y, además, no incitará a los menores a adquirir o arrendar directamente productos y bienes o a contratar la prestación de servicios”.

3. PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (LGA)⁷¹

“Art. 7.3. Está prohibida la comunicación comercial dirigida a los menores cuando induce a error, explota la inexperiencia de los menores o su relación de confianza con los mayores.

3. Las comunicaciones comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia tendrán las siguientes limitaciones⁷²:

- a) No deben incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad.
- b) No deben animar a directamente a los menores a que persuadan a sus padres o terceros para que compren bienes o servicios publicitarios.
- c) No deben explotar la especial relación de confianza que los menores depositan en sus padres, profesores u otras personas.
- d) No deben mostrar, sin motivos justificados, a menores en situaciones peligrosas.
- e) No deben incitar conductas que favorezcan la desigualdad entre hombres y mujeres”.

“Art. 17.4. Queda prohibido el emplazamiento de producto en la programación infantil”

⁷¹ Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (121/ 000045) BOCG. 23.10.09

⁷² Consideramos que sería recomendable añadir una previsión del tipo: “(...), sin perjuicio de que...” para cubrir la posibilidad de regulaciones más detalladas por otras normas (como la LSAN)



“Art. 18. Comunicaciones comerciales prohibidas en cualquiera de sus formas (...)”

4. OBSERVACIONES DE CEACCU AL PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL SOBRE PUBLICIDAD⁷³ E INFANCIA:

[Extracto del documento de alegaciones⁷⁴]

“Art. 7.3.

CEACCU propone SUSTITUIR la actual redacción del Proyecto de Ley por la siguiente:

“Está prohibida la comunicación comercial que:

- a. Incite directamente a tales menores a la compra de un producto o de un servicio explotando su inexperiencia o su credulidad, ni a que persuadan a sus padres o tutores, o a los padres o tutores de terceros, para que compren los productos o servicios de que se trate.
- b. Explota la especial confianza de los niños en sus padres, en profesores o en otras personas, tales como profesionales de programas infantiles o, eventualmente, en personajes de ficción. En todo caso, están prohibidas las telepromociones en los programas dirigidos a los menores o en los que los menores representen una franja significativa de la audiencia.
- c. Presente, sin un motivo justificado, a los niños en situaciones peligrosas.

⁷³ Comunicaciones comerciales

⁷⁴ Documento íntegro en: www.ceaccu.org



- d. En el caso de publicidad o de televenta de juguetes, éstas no deberán inducir a error sobre las características de los mismos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el niño para utilizar dichos juguetes sin producir daño para sí o a terceros.
- e. Está prohibido el emplazamiento de producto en los programas dirigidos a los menores o en los que los menores representen una franja significativa de la audiencia.

Además:

- f. La publicidad o la tele venta dirigidas a menores deberá transmitir una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres.
- g. Sin perjuicio de otra normativa aplicable, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales fijará normas específicas en relación con la comunicación comercial audiovisual inadecuada que acompañe a los programas infantiles o se incluya en ellos, de alimentos y bebidas que contengan nutrientes y sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular aquellos tales como grasas, ácidos transgrasos, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total
- h. En las pausas de los programas dirigidos a los menores o en los que los menores representen una franja significativa de la audiencia, y antes y después de los mismos, el tiempo dedicado a las comunicaciones comerciales y a la autopromoción no será superior en total a los doce minutos”.

Justificación

- La letra g. del texto propuesto recoge la previsión del artículo 3 sexies de la Directiva 2007/65, sin perjuicio de que otras normas



(una futura Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición) regulen esta cuestión. Se trata de una demanda insistentemente planteada por CEACCU y avalada tanto por los resultados de nuestros estudios (un niño puede ver sólo en una mañana, en un mismo canal, hasta noventa y cuatro anuncios de alimentos *hipercalóricos*) como por los datos de salud pública sobre la incidencia de la obesidad infantil y enfermedades relacionados con la dieta.

- El resto del art. 6.3. reproduce lo ya establecido en la normativa vigente (Ley 25/1994, modificada por la Ley 22/1999) e incluye algunas previsiones para garantizar la eficacia plena de los derechos de los menores (distinción clara de los contenidos comerciales de los que no lo son, protección frente a contenidos comerciales susceptibles de ser perjudiciales, etc.)
- Teniendo en cuenta que las propias cadenas de televisión han fomentado el desplazamiento de la audiencia infantil hacia contenidos no específicos (una tendencia cuantificada y analizada en los mencionados informes de CEACCU: ver, especialmente: "¿Qué televisión ven los niños?") se han considerado necesario extender la protección a los programas "en los que los menores representen una franja significativa de la audiencia" "

5. OBSERVACIONES DE CEACCU AL PROYECTO DE LEY (LGA) SOBRE LA AUTORREGULACIÓN (ART. 12)

[Extracto del documento de alegaciones⁷⁵]

⁷⁵ Documento íntegro en: www.ceaccu.org



"Art. 12

a) Art. 12.1.

CEACCU propone AÑADIR el siguiente párrafo:

"...siempre y cuando representen un mayor rigor de las obligaciones que en virtud de esta Ley y del resto de normativa aplicable les corresponde y que deben cumplir en todo caso.

Los códigos de autorregulación, además, incluirán los procedimientos de vigilancia y control, así como las sanciones que, en caso de incumplimiento correspondan"

Justificación

- En ningún caso la "autorregulación" debe presentarse como una alternativa a la existencia de una normativa clara y eficaz y a su cumplimiento y observancia. Su lugar, en todo caso, sería el de ofrecer un "plus" en la protección de los usuarios.
- Los límites de la autorregulación en la protección de los usuarios (además de ser en algunos casos públicos y notorios –como ha venido ocurriendo con los contenidos infantiles en televisión. Ver "Televisión para los niños 2008" (CEACCU, 2009) y el impacto social generado-) ya fueron puestos en evidencia por CEACCU en su informe: "Sociedad, Consumidores y Medios de Comunicación" (CEACCU, 1996). Entre otras deficiencias, se apunta a la ausencia de mecanismos de vigilancia y sanción y de procedimientos sancionadores.

b) Art. 12.2

Se propone AÑADIR a la última frase de dicho art. 12.2. las previsiones del punto anterior, de modo que la redacción fuese:



“(...) Esta autoridad verificará la conformidad con la normativa vigente y el cumplimiento de las condiciones previstas en el art. 12.1. y en caso de cumplirse ambas obligaciones dispondrá su publicación”

6. OBSERVACIONES DE CEACCU AL PROYECTO DE LEY (LGA) SOBRE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR:

[Extracto del documento de alegaciones⁷⁶]

- CEACCU rechaza rotundamente lo previsto en el artículo 9.2. (LGA): “El efectivo cumplimiento del acuerdo por parte del prestador pondrá fin a los procedimientos sancionadores...”, que, de hecho, deja en la impunidad los incumplimientos de la normativa vigente, por graves que sean.

4. OBSERVACIONES DE CEACCU AL PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (LGA) SOBRE LA CREACION DEL CONSEJO ESTATAL DE MEDIOS AUDIOVISUALES (CEMA):

[Extracto del documento de alegaciones⁷⁷]

- CEACCU ha recibido con satisfacción la creación del CEMA. No obstante, ha expresado alegaciones orientadas a mejorar la independencia de sus miembros y la participación de las AACC.

⁷⁶ Documento íntegro en: www.ceaccu.org

⁷⁷ Documento íntegro en: www.ceaccu.org