

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES  
Y USUARIOS (CCU)**

**SOBRE EL PROYECTO DE  
REAL DECRETO POR EL  
QUE SE REGULA LA  
PUBLICIDAD DE  
ALIMENTOS Y BEBIDAS  
DIRIGIDAS AL PÚBLICO  
INFANTIL**

Sesión ordinaria del Pleno de 13 de septiembre de 2022

## **ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PUBLICIDAD DE ALIMENTOS Y BEBIDAS DIRIGIDAS AL PÚBLICO INFANTIL**

En cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede por parte de este Consejo a aportar sus consideraciones al Proyecto de Real Decreto por el que se regula la publicidad de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil.

### **ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REAL DECRETO**

El presente real decreto tiene por objeto:

- La reglamentación de las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil, con el objeto de garantizar la protección de los derechos a la salud y al desarrollo integral de la infancia y
- La promoción de acuerdos de corregulación y códigos de conducta con entidades de autorregulación, operadores económicos y las asociaciones que los representan, prestadores del servicio de comunicación audiovisual, prestadores del servicio de intercambio de vídeos, entidades de defensa de derechos de la infancia y el Consejo de Consumidores y Usuarios, al objeto de coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones establecidas en este real decreto.

Este real decreto consta de un preámbulo, veinte artículos agrupados en cinco títulos: disposiciones generales; las comunicaciones comerciales de alimentos, bebidas dirigidas al público infantil; disposiciones específicas; los acuerdos de corregulación y supervisión, inspección y control; tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

El Consejo echa en falta que la unidad peticionaria del dictamen no haya remitido la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo

### **CONSIDERACIONES GENERALES:**

La obesidad y el sobrepeso despiertan una gran preocupación entre las autoridades sanitarias a nivel mundial por sus efectos negativos para la salud. Esa preocupación general adquiere especial relevancia en el caso de las personas menores de edad.

Se trata de un fenómeno multifactorial en sus causas, y cuya solución es, por tanto, compleja. Los estudios realizados destacan la importancia, en su génesis, de los patrones inadecuados de alimentación (bajo consumo de frutas y hortalizas, alto consumo de productos industriales). Incide también en la falta de actividad física y en el sedentarismo, que, en el caso de la población infantojuvenil, se asocia con un uso prolongado y excesivo uso de “*pantallas*” (dispositivos electrónicos audiovisuales). Evidencian una brecha social importante en función de los niveles de ingresos económicos y educativos de las familias, registrándose una relación inversamente proporcional entre esos niveles y la prevalencia de la obesidad y el sobrepeso. Y abundan igualmente en la idea de que las comunicaciones comerciales influyen en la persistencia del problema, en la medida en la que la presión publicitaria y las estrategias promocionales y de marketing condicionan los conocimientos, valores y comportamientos de las personas consumidoras y usuarias (especialmente de las menores de edad y de otros grupos vulnerables) ante la oferta de alimentos y bebidas, promocionando el desarrollo de unos hábitos y preferencias alimentarias en detrimento de otros.

Pese a que, desde el año 2005, han intentado explorarse en España mecanismos de autorregulación (como el Código PAOS) a efectos de mejorar la calidad de la publicidad de alimentos destinada a menores, tales mecanismos han revelado su absoluta insuficiencia e ineficacia, teniendo en cuenta que el grado elevado de incumplimiento sistemático de los mismos sin que esto haya dado lugar, además, a la imposición de sanciones económicas.

De ahí que, precisamente y, con objeto de garantizar el adecuado desarrollo físico de las personas menores de edad, resulte imprescindible el desarrollo de un marco normativo lo suficientemente restrictivo y ambicioso que garantice la oportuna protección al derecho a la salud de los menores frente a la actividad publicitaria de alimentos y bebidas ricas en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.

Tal y como recoge en su preámbulo el borrador de real decreto sometido a observaciones, durante las últimas décadas se ha producido un aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad a nivel mundial, duplicándose prácticamente la prevalencia de la obesidad. En el caso de España, los datos aportados por estudios como la Encuesta Europea de Salud de 2020; la Encuesta Nacional de

Salud Española (ENSE) de 2017<sup>1</sup>, y del Estudio de Vigilancia del Crecimiento, Alimentación, Actividad Física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España (Aladino)<sup>2</sup>, arrojan datos alarmantes en sí mismos y en comparación con los presentados en el marco de la UE, Por lo que se refiere a la población escolar, en torno al 40% en el tramo de edad entre 6 y 9 años padece exceso de peso, con una diferencia por género que asocia el sobrepeso como más prevalente en niñas y la obesidad en niños; datos que parecían haberse estancado, pero que como consecuencia de la pandemia de la Covid-19 podrían haberse agravado, especialmente en las familias con menores ingresos.

En ese contexto, la regulación de las comunicaciones comerciales sobre alimentos y bebidas dirigidas a personas menores de edad se enmarca, de modo fundamental, en:

El derecho a la protección de la salud, recogido en el artículo 43 de la Constitución Española, que adquiere mayor intensidad cuando afecta a personas o colectivos vulnerables, como lo son la infancia y la juventud.

La obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos, contemplada en el artículo 51 del texto constitucional.

La protección de la juventud y la infancia contemplada como límite a las libertades constitucionales de expresión, información y comunicación previstas en su artículo 20.

El artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1996<sup>3</sup>, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que, en su apartado cuarto, dispone *que “para garantizar que la publicidad o mensajes dirigidos a menores o emitidos en la programación dirigida a estos no les perjudique moral o físicamente, podrá ser regulada por normas especiales”*.

El artículo 3 del texto refundido de la Ley general para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que recoge la figura legal de la persona consumidora vulnerable, englobando en tal concepto a los menores de edad en situaciones concretas.

El preámbulo de la Ley 4/2022<sup>4</sup>, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y

<sup>1</sup> <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuesta2017.htm>

<sup>2</sup> [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino\\_2019.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino_2019.htm)

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-3198-consolidado.pdf>

económica, el cual señala asimismo que *"en sus relaciones de consumo, los niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, presentan una mayor sensibilidad a la publicidad y a las prácticas comerciales agresivas, disponen de menor capacidad para reconocer el peligro, pueden sentirse atraídos por la apariencia de productos que entrañen riesgos para su salud o seguridad"*.

La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional (véase, por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2019<sup>5</sup>, de 9 de mayo), que considera el interés superior del menor como el principio que debe guiar la acción de los poderes públicos, la determinación del Derecho aplicable y la interpretación de todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico.

El apartado primero del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que establece que *"en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir"*. A continuación, el artículo 2.4 señala que *"en caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir"*.

Hay que tener en cuenta, en el ámbito internacional, el artículo 3.1 de la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990 (BOE 31-XII-1990), que dispone que *"en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño"*. En coherencia con ello, la Observación general nº 16 del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño de 2013 destaca que *"la mercadotecnia dirigida a los niños/as de productos como cigarrillos y alcohol, así como de alimentos y bebidas con alto contenido en grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcar, sal o aditivos puede tener un impacto a largo plazo sobre su salud"*. Esta misma Observación añade que *"las medidas para la aplicación del artículo 6 en relación con el sector empresarial deberán adaptarse en función del contexto e incluir medidas preventivas como la regulación y la supervisión efectivas de los sectores de la publicidad y la mercadotecnia"*.

Por último, cabe destacar que el Parlamento Europeo, en su Resolución de 16 de febrero de 2022 sobre el refuerzo de Europa en la lucha contra el cáncer *"Hacia una Estrategia Global y Coordinada"*<sup>6</sup>, hace hincapié en la necesidad de

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2019/06/10/pdfs/BOE-A-2019-8645.pdf>

<sup>6</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0038\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0038_ES.pdf)

una dieta sana para limitar y prevenir la incidencia y recurrencia del cáncer. En este sentido, *“apoya a los Estados miembros en la revisión de las disposiciones pertinentes para restringir la publicidad de las bebidas edulcoradas y los productos alimenticios transformados con alto contenido en grasas, sal y azúcar, incluida la publicidad en las redes sociales”*.

El borrador del real decreto sujeto a observaciones supone un desarrollo de la Ley 17/2011<sup>7</sup>, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición que, en su artículo 44 dispone que la publicidad de los alimentos se regirá, de forma adicional a lo dispuesto en dicha normativa, por la Ley 3/1991<sup>8</sup>, de 10 de enero, de Competencia Desleal; por la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad; por el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; por la Ley 7/2010<sup>9</sup>, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, y por las normas especiales que regulen la actividad en este ámbito y le sean de aplicación.

Asimismo, el artículo 46 regula la publicidad de alimentos dirigida a menores de 15 años a partir de dos principios: 1) el fomento de los acuerdos de correulación entre las autoridades competentes, los operadores económicos y los prestadores del servicio de comunicación comercial audiovisual con la finalidad de establecer códigos de conducta que regulen las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas; y 2) la potestad reglamentaria del Gobierno para regular estas comunicaciones comerciales en ausencia de tales códigos.

Además, en el propio preámbulo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, se contempla la posibilidad de que en el futuro el Gobierno pueda establecer para determinados tipos de alimentos *“servidumbres informativas adicionales”*. En este sentido, la Disposición final quinta de la citada norma legal habilita al Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y la aplicación de esta ley.

Este real decreto utiliza los perfiles nutricionales de la Región Europea de la Organización Mundial de la Salud para regular las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigida a menores. La OMS es la autoridad mundial en materia de salud y sus perfiles nutricionales ya se utilizan en países como Portugal para regular esta materia. El uso de estos criterios asegura, por tanto, el rigor científico sanitario a la hora de establecer cambios que contribuyan a mejorar la salud de la infancia y adolescencia en España.

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-11604-consolidado.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1991/BOE-A-1991-628-consolidado.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>

El CCU considera que para que las políticas públicas tendentes a salvaguardar la salud de la ciudadanía sean efectivas deben ser globales, integradoras y coherentes y, en este sentido, el desarrollo de medidas regulatorias en el ámbito de la publicidad y presentación de los alimentos también debería abarcar el propio etiquetado. Así, un etiquetado frontal de advertencia sobre la cantidad de azúcares, edulcorantes, grasas saturadas, sal, etcétera, pudiera ser una herramienta complementaria y útil con el objetivo que se persigue.

### CONSIDERACIONES AL ARTICULADO.

#### **PRIMERA: Artículo 1. Objeto:**

El Consejo de Consumidores y Usuarios valora positivamente que el borrador de real decreto, frente a su primera versión, se refiera en el articulado a las “*comunicaciones comerciales*” como objeto de la norma, circunscribiendo la utilización del término “*publicidad*” a aquellos aspectos que son de aplicación específica a esta forma de comunicación comercial.

Valora también positivamente que se mencione de modo expreso al Consejo de Consumidores y Usuarios como agente necesario en los acuerdos de corregulación y códigos de conducta que puedan establecerse al objeto de coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones establecidas en este real decreto, junto con las entidades de defensa de los derechos de la infancia, las asociaciones que representan a los operadores económicos sectoriales, las entidades de autorregulación y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y de intercambio de vídeos.

Consideramos que la participación de estos operadores debería realizarse, por coherencia con el modelo propuesto, a través de sus asociaciones representativas, y lo mismo cabe decir de los denominados “*usuarios de especial relevancia*” que contempla la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual, y que deberían mencionarse expresamente también en esta norma.

#### **SEGUNDA: Artículo 2. Delimitación de publicidad dirigida al público infantil:**

El CCU estima que los criterios para delimitar o determinar si una comunicación comercial está dirigida al público infantil deberían ser, en primera instancia, además de la naturaleza del bien o servicio (alimentos y bebidas), el público objetivo consumidor y usuario exclusivo o prevalente al que se dirige la oferta (menores de 15 años). Y, en segundo lugar, el diseño del mensaje cuando, más

allá de la naturaleza de la oferta, por su lenguaje, imágenes o narrativa parece orientado a despertar la atención de ese público.

Por otra parte, el real decreto parece contemplar que las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas pueden considerarse dirigidas al público infantil, más allá de la naturaleza de la oferta o del diseño del mensaje:

- En el ámbito audiovisual, cuando se emiten de modo lineal a través de canales infantiles, o se vinculan o asocian a catálogos de contenido infantil. Cuando se emiten o difunden a través de canales o catálogos generalistas, pero vinculados o asociados a programas especialmente recomendados para la infancia o en cuya audiencia medible al menos el 25% pertenece a la cohorte de edad considerada infantil.
- En el ámbito de las salas de exhibición cinematográfica: cuando se inserte en sesiones en las que se proyecten películas cuya calificación por edad sea "Expresamente recomendada para la infancia".
- En el ámbito de la prensa, cuando esas comunicaciones se inserten en revistas infantiles o en secciones de soportes generalistas dirigidas a menores de 15 años.
- En el ámbito de las páginas web, aplicaciones, redes sociales y servicios de intercambio de videos, cuando sus contenidos están dirigidos a menores de 15 años. No se contempla en este caso el criterio de cuota de público infantil, que pudiera medir una empresa especializada en audiencias online.

Es importante no olvidar que muchos contenidos pueden dirigirse a un público infantil, aunque no cuenten con el reconocimiento de especial recomendación para la infancia, por lo que este criterio positivo debe considerarse sólo como un criterio más para la delimitación del marco regulador.

El CCU solicita la prohibición de todo canal de publicidad y promoción de alimentos y bebidas HFSS<sup>10</sup> en todas las clases y soportes con intención de evitar la exposición de los menores de 15 años a técnicas promocionales de alimentos no saludables. Por ello, estimamos apropiada la prohibición de toda clase de publicidad y promoción de alimentos y bebidas HFSS en servicios de comunicación audiovisual televisivo (en sus distintas modalidades), radiofónico, sonoro y de intercambio de vídeos a través de plataformas y en las redes sociales en cualquier horario, ya que los menores pueden verse expuestos a la publicidad en cualquier momento del día, y especialmente en el denominado horario infantil, de 6:00 a 22:00.

### **TERCERA: Artículo 3. Ámbito de aplicación:**

---

<sup>10</sup> Alimentos y bebidas con alto contenido en grasa, azúcares y sal (conocidos como alimentos HFSS, por sus siglas en inglés)



Por razones de mejora técnica, consideramos que este artículo debería ser el 2

Entendemos que en la letra b) quedan incluidas las personas que generan contenidos soportados y difundidos a través de plataformas de vídeos y redes sociales, incluyendo los usuarios de especial relevancia contemplados en la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual (fundamentalmente influencers).

#### **CUARTA: Artículo 4. Definiciones:**

Por razones de mejora técnica, consideramos que este artículo debería ser el 3.

- Con respecto a la letra c), debe tenerse en cuenta que el emplazamiento de producto es una forma de comunicación comercial no únicamente audiovisual, sino que abarca cualquier mención o mostración de producto/marca a través de cualquier medio o soporte integrada en el contenido del mensaje.
- Con respecto a la letra d), debería establecerse objetivamente el umbral de esa influencia, cuantificando el número de seguidores (en España) o el alcance de los mensajes. Hay que tener en cuenta que la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual prevé establecer criterios objetivos para determinar la figura del usuario de especial relevancia a través de un desarrollo reglamentario.
- En el apartado e) debería mencionarse de modo expreso el control parental.
- En el apartado h), por razones de mejora técnica, podría definirse la promoción, a efectos de este real decreto, como toda acción en el marco de la comunicación comercial con objeto de atraer la atención y suscitar el interés del público para estimular la demanda de alimentos y bebidas destinadas al público infantil.
- En el apartado l) habría de citarse el artículo correspondiente de la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual.
- En el apartado m), ha de corregirse la definición de servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, ya que quien no tendría responsabilidad editorial sería el prestador de la plataforma, no del programa, y cuando actúa exclusivamente como tal.

- En la letra ñ) debería aclararse que la telepromoción es una forma de comunicación comercial audiovisual televisiva.

Y por último, dada la definición de comunicación comercial contenida en el artículo 4, el CCU plantea que el propio nombre comercial del producto se considere o se equipare a dicha definición y que se encuentre sometido a las mismas limitaciones y prohibiciones que aquella, así como el envase de presentación del producto, no permitiendo llamar o identificar a un producto alimenticio infantil HFSS con el nombre de un personaje de ficción y ello por cuanto esos elementos, nombre y presentación, forman parte de la estrategia y contenido promocional y de marketing del producto.

#### **QUINTA: Artículo 6. Régimen jurídico de las comunicaciones comerciales:**

El real decreto debe referirse a la vigente Ley 13/2022 General de la Comunicación Audiovisual.

En cuanto al Artículo 11, en su apartado 2, debería terminar en “*ficción*”, eliminando el resto de la frase, que puede entenderse como una limitación de la prohibición establecida de difícil concreción y que puede inducir a confusión interpretativa: “*Se prohíbe la aparición en las comunicaciones comerciales referidas en el artículo siguiente de madres o padres, educadores, docentes, profesionales de programas infantiles, deportistas, artistas, influencers, personas o personajes de relevancia, notoriedad pública o proximidad con el público infantil, sean estos reales o de ficción*”

#### **SEXTA: Artículos 11 y 12**

El CCU observa una cierta contradicción en la redacción del artículo 11.1, ya que si el artículo 12.1 prohíbe cualquier forma de comunicación comercial de alimentos y bebidas con alto contenido en sodio, azúcares, edulcorantes, grasas y ácidos grasos saturados dirigida al público infantil, no tiene sentido prohibir en el artículo 11 la aparición de madres o padres, educadores, docentes, profesionales de programas infantiles, deportistas, artistas, influencers, personas o personajes de relevancia, notoriedad pública o proximidad con el público infantil en esas comunicaciones comerciales (“*referidas en el artículo siguiente*”) que están prohibidas in extenso en el artículo 12.1

Complementariamente, el CCU solicita que la prohibición de prescripción por parte de las personas arriba mencionadas, incluidos los personajes de ficción, se extienda a la publicidad dirigida a menores que no está prohibida, es decir, la del resto de alimentos y bebidas no HFS

**SÉPTIMA: Artículo 15, Acuerdos de correulación:**

Cualquier código de conducta adicional a dicha legislación y actividad inspectora ha de concebirse siempre como complementario, acorde con la legalidad vigente, no alternativo ni sustitutorio de esta, y que verdaderamente represente mejoras para el refuerzo de la protección y las garantías que asisten a los usuarios, incorporando igualmente mecanismos de verificación y sanciones en caso de incumplimientos por los firmantes.

**OCTAVA: Artículo 16. Códigos de conducta:**

Debería quedar claro que los códigos de conducta suscritos en el marco de un sistema de autorregulación son condición obligatoria para que las autoridades procedan a la firma de un acuerdo de correulación. Y también que, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Competencia Desleal, estos códigos deben contar en su elaboración con la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios.

La experiencia ha demostrado que este tipo de códigos de conductas en determinadas ocasiones han terminado siendo utilizados como instrumento de marketing.

Desde el año 2005 se ha intentado explorar en España mecanismos de autorregulación (como el Código PAOS<sup>11</sup>) a efectos de mejorar la calidad de la publicidad de alimentos destinada a menores, tales mecanismos se han revelado insuficientes y de poca eficacia, teniendo en cuenta que el elevado grado de incumplimiento sistemático de los mismos sin que esto haya dado lugar, además, a la imposición de sanciones económicas.

Consignar que el CCU dispone de unas Directrices básicas aprobadas en sesión plenaria para los modelos de regulación voluntaria, que pretenden garantizar que dicha regulación suponga un marco válido, efectivo y eficaz de protección de los legítimos intereses de los consumidores y usuarios y, en consecuencia, exige que se cumplan una serie de requisitos, como son los siguientes:

*“1) En todo caso, estos instrumentos deben ser complementarios de la legislación vigente, estableciendo un plus de ventajas, mejoras o beneficios para los consumidores, ya sea por requisitos complementarios de cumplimiento por parte de los oferentes, por la agilidad y eficacia en la resolución de conflictos o ambos,*

---

<sup>11</sup>

[https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/marketing\\_y\\_publicidad\\_dirigida\\_a\\_menores.htm#:~:ext=El%20C%C3%B3digo%20PAOS%20establece%20un.excesiva%20presi%C3%B3n%20publicitaria%20sobre%20ellos](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/marketing_y_publicidad_dirigida_a_menores.htm#:~:ext=El%20C%C3%B3digo%20PAOS%20establece%20un.excesiva%20presi%C3%B3n%20publicitaria%20sobre%20ellos).

*sin que puedan considerarse como alternativos o sustitutivos del marco normativo.*

*2) En caso de laguna legal en la materia objeto de regulación voluntaria, debe garantizarse un alto nivel de protección de los consumidores o usuarios, sin que sea admisible que se empleen estos sistemas como subterfugio para excluir una regulación normativa más estricta, tanto por los sectores afectados como por las propias Administraciones competentes que pudiesen optar, a iniciativa propia o cediendo a presiones interesadas, por la dejación de su función reguladora.*

*3) Estos mecanismos deben establecer sistemas de control eficaces que ofrezcan todas las garantías necesarias, mediante protocolos periódicos de evaluación y seguimiento de cumplimiento, así como el establecimiento de un régimen sancionador efectivo y disuasorio en caso de incumplimiento del convenio.*

*4) Además, en el marco de dichos instrumentos, debe reconocerse a los consumidores la posibilidad de apelar ante las instancias oportunas, tales como las administrativas o judiciales.*

*5) Finalmente, debe preverse una amplia difusión pública de los sistemas de regulación voluntaria, a fin de evitar cualquier equívoco que pueda inducir a error a los consumidores o usuarios.*

*Así mismo, se aprobaron unos parámetros de evaluación y de procedimiento adoptados por el Consejo de Consumidores y Usuarios durante el mandato del IV Consejo de Consumidores, estableciéndose unos aspectos mínimos que debía valorar el órgano para fundamentar su decisión ante cualquier propuesta de regulación. Dichos parámetros son los siguientes:*

- La representatividad o posición del solicitante en el mercado, a fin de rechazar propuestas de sujetos con escasa representatividad o que, por el contrario, ejerzan una posición de dominio que pretendan aprovechar.*
- El respeto expreso al principio de legalidad y la ausencia de condiciones que vulneren derechos de los consumidores y de la competencia, o de expresiones confusas que puedan inducir a error en la interpretación.*
- Identificación clara de las mejoras que el acuerdo aporta a los consumidores. Se valorará muy favorablemente que la regulación voluntaria cumpla los requisitos de la normativa europea y estatal relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo y que se someta al Sistema Arbitral de Consumo.*
- El nivel de participación contemplada para los representantes de los consumidores, tanto la intervención en la negociación de los criterios de regulación, como la pertenencia a las comisiones de seguimiento, control o*

*sanción, y la independencia y pluralidad de dichas comisiones u otras instancias de decisión.*

- *La implicación de los consumidores: bien desde el mero seguimiento hasta la evaluación, control o sanción en los modelos de autorregulación; bien los compromisos para la promoción del acuerdo y selectividad en las actuaciones administrativas y legales en el caso de correulación.*
- *Imposición expresa de sanciones para los incumplimientos de la regulación voluntaria, tales como expulsión del acuerdo y de la asociación de oferentes, publicitación de la infracción y la sanción, sanción económica, comunicación a la Administración y actuaciones legales, particulares o conjuntas, etc. Todo ello sin que esto suponga el sometimiento exclusivo al órgano de control y que se respete la posibilidad de acudir a otras instancias.*
- *La designación de un interlocutor permanente del sector con los representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios.*
- *Que se articulen procedimientos rápidos y ágiles de debate y toma de decisiones, especialmente por medios electrónicos”*

#### **NOVENA: Artículos 17 y 18:**

El seguimiento y control a través de la creación de una comisión mixta resulta insuficiente, impreciso y sin contenido obligacional alguno, sin que tan siquiera se recojan unos mínimos de funcionamiento y reuniones.

En la misma línea, la referencia a la publicidad de los acuerdos de correulación resulta parca e insuficiente, solo obliga a la autoridad competente en seguridad alimentaria a su publicidad y no incluye al sector empresarial, además solo hace referencia a los acuerdos marcos de correulación y códigos de conducta, pero no se hace extensivo ni a las reuniones y sesiones de la comisión mixta, memoria de actuaciones, procedimientos de actuación y reclamación, sanciones, etc.

#### **DÉCIMA: Artículo 19. Régimen sancionador:**

En primer lugar, y como ya alegó en el anterior informe el CCU, el incumplimiento de los acuerdos de correulación y códigos de conducta adoptados en el marco de aquellos quedan fuera del régimen sancionador por lo que no se prevén consecuencias ni reproche alguno ante su incumplimiento.

De otra parte, si bien el proyecto normativo recoge que el incumplimiento de las prohibiciones o limitaciones de comunicaciones comerciales tendrán la consideración de infracción en materia de nutrición a los efectos de las letras e) y f) del artículo 50.2 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, sin embargo, la clasificación de las sanciones no permite una

graduación clara de este tipo de infracción. ¿Se reconduciría a una mera infracción leve, sancionada con un máximo de 5.000 €, o podría ser clasificada como infracción grave o muy grave? Ante la posibilidad de que una interpretación restrictiva de la norma la catalogue como leve, consideramos que debería hacerse una clasificación expresa como grave o muy grave al objeto de que la sanción pueda ser disuasoria y proporcionada.

Igualmente, no se clarifica en la norma quiénes serán las autoridades competentes para el seguimiento, control y sanción de los incumplimientos de la norma, sin que este vacío quede resuelto con la técnica de la remisión a distintos artículos de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición y la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Esta situación tiene sus consecuencias más directas en el ámbito del control administrativo y la potestad sancionadora. Así, por aplicación de las normas a las que remite, en función de la materia a la que puede afectar las acciones u omisiones de los operadores de mercado y los destinatarios afectados por los incumplimientos, podrían ser competentes las autoridades sanitarias, las de consumo y la CNMC cuando afecte al sector audiovisual, y tanto en el ámbito autonómico como el nacional. Por tanto, si el objetivo es contar con una norma que permita su seguimiento, el control de su cumplimiento y la posibilidad de actuar ante el incumplimiento a través del procedimiento sancionador, deben delimitarse e identificarse claramente las autoridades competentes, de forma expresa y específica, evitando la inseguridad jurídica y el vacío competencial por indeterminación.

Madrid, 13 de septiembre de 2022

El presidente del CCU

Carlos Ballugera Gómez

El secretario del CCU

Nelson Castro Gil