



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS COMUNICACIONES COMERCIALES DE ALIMENTOS Y BEBIDAS DIRIGIDAS AL PÚBLICO INFANTIL

IPN/CNMC/028/22

20 de septiembre de 2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS COMUNICACIONES COMERCIALES DE ALIMENTOS Y BEBIDAS DIRIGIDAS AL PÚBLICO INFANTIL

EXPEDIENTE Nº: IPN/CNMC/028/22

PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 20 de septiembre de 2022

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo, en relación con el proyecto de Real Decreto (PRD) sobre regulación de las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 6 de julio de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La protección de los menores por parte de los poderes públicos goza de especial protección en el ordenamiento jurídico español y constituye un límite a las libertades de expresión, información y comunicación (artículo 20.4 de la Constitución española).

Por ello, la [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor](#) dispone que la publicidad podrá ser regulada por normas especiales para garantizar que no perjudique a los menores. En parecidos términos se expresa el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

En las últimas décadas, las cifras de sobrepeso y obesidad en niños y adolescentes a nivel mundial han pasado, según la OMS, del 4% en 1975 al 18% en 2016. En España, las cifras de obesidad infantil están entre las más altas de Europa¹. Ello se asocia a graves consecuencias para la salud pública y afecta a la autoestima, generando fracaso escolar y exclusión. Además, genera un importante gasto al sistema sanitario².

Diversos estudios demuestran que la publicidad de alimentos y bebidas influye en las preferencias y hábitos alimentarios, especialmente en el público infantil³. En el año 2013, los ministros de salud de los Estados miembros de la OMS adoptaron la Declaración de Viena, con dos objetivos claros: reducir la publicidad de ciertos alimentos y bebidas de alto contenido calórico dirigida al público infantil e implementar el uso de herramientas de “perfiles nutricionales” comunes⁴.

La Unión Europea ha tomado diferentes medidas en este ámbito:

Por un lado, destaca la [Directiva \(UE\) 2018/1808](#), de 14 de noviembre, que insta a los Estados a reforzar la protección de los menores frente a la publicidad de

¹ El Estudio Aladino (Estudio de Vigilancia del Crecimiento, Alimentación, Actividad Física, Desarrollo Infantil y Obesidad) de 2019 señala que la cifra de exceso de peso en población infantil de 6 a 9 años se sitúa en el 40,6%, afectando especialmente a sectores vulnerables de la población.

² En un estudio de 2019 de la [Revista Española de Cardiología](#) se estimaba que en 2016 el exceso de peso en los adultos supuso un sobrecoste directo del 2% del presupuesto del Sistema Nacional de Salud (2.000 millones de euros). Por su parte, el [informe de la OCDE](#) de 2019, “The Heavy Burden of Obesity: the Economics of Prevention”, indica para España que la obesidad supone una reducción del PIB del 2,9%.

³ En 2018 la OMS afirmó: “Hay una evidencia inequívoca de que la obesidad infantil está influida por el marketing de alimentos y bebidas no alcohólicas altas en grasas saturadas, sal y/o azúcares libres”. [Tackling Food Marketing to Children in a digital world.](#)

⁴ [WHO Regional Office for Europe nutrient profile model.](#)

alimentos y bebidas, “*en particular grasas, ácidos grasos trans, sal o sodio y azúcares*”⁵. Por otro, debe mencionarse la Resolución de febrero de 2022 del Parlamento Europeo, que resalta la necesidad de revisar las disposiciones pertinentes para restringir la publicidad de estas bebidas y alimentos, “(…) *incluida la publicidad en las redes sociales*”⁶.

Asimismo, en el marco de la [Estrategia de la granja a la mesa](#) del Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea se propone desarrollar un etiquetado frontal de envases común para toda la UE y establecer las condiciones para limitar las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos⁷. En el marco de la [Iniciativa Facilitar opciones alimentarias más saludables: establecimiento de perfiles nutricionales](#), la Comisión tiene previsto modificar en el cuarto trimestre de 2022 el [Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor](#)⁸.

El etiquetado frontal de envases (EFE o etiquetado FOP *Front of pack*), es un instrumento preventivo en materia de salud pública dirigido a proporcionar información a los consumidores sobre el contenido nutricional de los alimentos preenvasados que adquieren⁹.

Si bien la UE obliga a que el etiquetado contenga determinada información (lista de ingredientes y su cantidad, aditivos, alérgenos, fecha de consumo preferente, etc.), no existe de momento un EFE armonizado, ni los países que los han

⁵ [Directiva \(UE\) 2018/1808](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

⁶ [Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2002, sobre el refuerzo de Europa en la lucha contra el cáncer](#). Considerando 19.

⁷ A principios de 2021, la Comisión Europea solicitó a la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) asesoramiento científico para fundamentar dichas actuaciones: [Creación de perfiles nutricionales: asesoramiento científico para la iniciativa europea "De la granja a la mesa"](#)

⁸ Entre el 13 diciembre 2021 y el 7 de marzo 2022, estuvo abierta una [consulta pública](#) sobre la incorporación de perfiles nutricionales.

⁹ Existen diferentes [tipos de etiquetado](#): (i) *Nutriscore*: proporciona información global sobre el grado nutricional de un producto mediante el uso de colores. Es el sistema utilizado en Francia, Bélgica y España, que lo implementó en 2018. (ii) *Sistema de estrellas*: se basa en una puntuación numérica para valorar el grado nutricional global del alimento. (iii) *Semáforo múltiple*: especifica el valor nutritivo de cada componente del producto haciendo uso de colores. (iv) *Modelo de advertencia*: alertan del exceso de determinados nutrientes; es el caso de Dinamarca o Lituania y (v) *Alegación nutricional*: incluyen indicaciones sobre la mejor calidad nutricional de un producto respecto de los del mismo tipo.

introducido obligan a su uso en la industria alimentaria. Por ello, la Comisión se ha propuesto presentar un EFE armonizado y obligatorio para finales de 2022¹⁰.

En cuanto a la incorporación de perfiles nutricionales, el objetivo de la UE es evitar el uso de alegaciones nutricionales sobre las propiedades saludables de un producto que puedan inducir a error al consumidor. Se trataría de establecer umbrales sobre las grasas, azúcares o sal de un producto, por encima de los cuales se considera que el mismo sería insano, lo que impediría a la industria hacer uso en el envase de alegaciones sobre sus propiedades saludables, enmascarando el resto de la composición nutricional del alimento.

En España, la [Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición \(LSAN\)](#) diseña una nueva concepción de la regulación alimentaria, coordinada e integrada, que toma la producción alimentaria como un todo, incluyendo desde la producción primaria hasta la venta o suministro de alimentos al consumidor.

En el capítulo VIII, regula los aspectos relativos a la publicidad de alimentos y, en concreto, el artículo 46 se centra en la publicidad dirigida a menores de 15 años, y establece que las autoridades competentes promoverán la firma de **acuerdos de corregulación** con los operadores económicos y los prestadores del servicio de comunicación comercial audiovisual para el establecimiento de códigos de conducta.

Unos años antes, en 2005, se adoptó el primer código de corregulación, denominado “**Código de corregulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores, prevención de la obesidad y salud**” (**Código PAOS**). Tras la entrada en vigor de la LSAN, se actualizó y firmó la versión actual del Código incidiendo en la forma de emisión de la publicidad para evitar una presión publicitaria indebida sobre los menores. La Comisión de Seguimiento del Código PAOS manifestó en 2018 la necesidad de modificar el Código para incluir perfiles nutricionales, pero las negociaciones no han conseguido de momento ofrecer una nueva versión del Código¹¹.

Además de la LSAN y el Código PAOS, debe tenerse en cuenta la [Ley 13/2022, de 7 de julio de 2022, General de Comunicación Audiovisual \(LGCA\)](#), que

¹⁰ Además del asesoramiento científico a la EFSA, la Comisión lanzó una [consulta pública](#) que finalizó el 7 de marzo.

¹¹ El Código PAOS se firmó por el Ministerio de Sanidad, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB) y Autocontrol. Se actualizó en 2012 para regular la publicidad de alimentos dirigida a menores de 12 años en los formatos tradicionales de publicidad (TV, radio, prensa o publicidad exterior) y a menores de 15 años cuando la publicidad se emite vía Internet. Es la versión en vigor actualmente.

contiene medidas para proteger a los menores de determinadas comunicaciones comerciales audiovisuales.

Por último, se recuerda que la CNMC ha emitido diferentes informes sobre ámbitos similares al regulado en este proyecto normativo, entre los que destacan los relativos a la normativa general de consumidores y usuarios, a la normativa general de telecomunicaciones y comunicación audiovisual o a las comunicaciones comerciales del juego¹².

2. CONTENIDO

El proyecto de Real decreto consta de un preámbulo y cuatro títulos, organizados en veinte artículos, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales. Incluye también un anexo que recoge las categorías de alimentos/bebidas y límites de contenido en nutrientes incluidos en el perfil nutricional de la OMS para la Región Europea.

El Título Preliminar establece el objeto de la norma, esto es, la reglamentación de las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil, así como la promoción de acuerdos de corregulación y códigos de conducta. Define también el ámbito subjetivo y los criterios que definen tales comunicaciones dirigidas al público infantil, entendiendo como tal a los menores de 15 años¹³.

El Título I contiene el régimen jurídico, diferenciando entre unos principios generales, como los de identificación de comunicaciones comerciales, de veracidad o de promoción de hábitos saludables; y otros específicos. Entre estos últimos, cabe destacar la prohibición de emisión de comunicaciones comerciales de determinados alimentos y bebidas dirigidas al público infantil (se definen en función de los perfiles nutricionales determinados por la Organización Mundial de la Salud), la prohibición de aparición de personas de relevancia en las comunicaciones comerciales, la regulación de actividades de promoción dirigidas al público infantil y las condiciones de las comunicaciones comerciales en servicios de comunicación audiovisual.

¹² Entre otros, [IPN/CNMC/027/21](#) relativo a la defensa de los consumidores y usuarios, [IPN/CNMC/026/21](#) sobre el APL General de Comunicación Audiovisual o el [IPN/CNMC/006/20](#) sobre el PRD de comunicaciones comerciales de las actividades del juego.

¹³ Las empresas afectadas serían aquellas que producen o fabrican alimentos y bebidas que se comercialicen en España, personas físicas y jurídicas que difundan comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas a través de cualquier medio en España y personas físicas y jurídicas que participen en fases intermedias de la elaboración, transmisión o difusión de comunicaciones comerciales en España.

El Título II se centra en los acuerdos de correulación y las previsiones necesarias para impulsarlos, así como los códigos de conducta y su contenido mínimo. Respecto a los primeros, el PRD precisa que la autoridad competente en materia de seguridad alimentaria y nutrición podrá suscribir acuerdos de correulación que coadyuven al cumplimiento de los principios generales del capítulo I del título I, así como de las obligaciones establecidas en el presente Real decreto, con entidades de autorregulación generales e intersectoriales¹⁴.

Respecto a los segundos, se precisa que en el marco de los acuerdos de correulación, podrán suscribirse códigos de conducta, de adhesión voluntaria de las empresas y demás entidades intervinientes en la actividad publicitaria, de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

A este respecto, se indica igualmente que la autoridad competente en seguridad alimentaria y nutrición publicará en su página web los acuerdos de correulación y códigos de conducta que haya firmado, las entidades adheridas y las integrantes de su comisión mixta de supervisión y control.

El Título III establece el régimen sancionador, señalando que el incumplimiento de la norma tendrá la consideración de infracción en materia de nutrición y, si la infracción se comete por los prestadores de servicios audiovisuales, se pondrá en conocimiento de la CNMC como autoridad competente en materia audiovisual. Asimismo, la autoridad competente en materia de seguridad alimentaria y nutrición y la CNMC se informarán, recíprocamente, de los requerimientos de cese que sean remitidos por las respectivas autoridades a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y de la apertura de procedimientos sancionadores en sus respectivos ámbitos competenciales en materia de comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigida a público infantil.

Por último, las disposiciones transitorias establecen las normas de adaptación de los vigentes códigos de autorregulación (tres meses), así como de los contratos de patrocinio y publicitarios suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la norma (seis meses). Por su parte, las disposiciones finales habilitan al titular del departamento ministerial correspondiente a desarrollar el texto y

¹⁴ En la medida en que estos acuerdos afecten a las comunicaciones comerciales efectuadas por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, deberá recabarse informe de la autoridad audiovisual competente de ámbito estatal con carácter previo a su firma, la cual podrá, en su caso, suscribir igualmente dichos acuerdos (artículo 15.3 PRD).

establecen su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La promoción del libre acceso y ejercicio de la actividad de producción y distribución alimentaria debe ser compatible con la intervención de los poderes públicos en defensa de otros objetivos de interés público, entre los que se encuentra la defensa y protección del menor, así como la promoción de hábitos de vida saludables.

Toda intervención pública que restrinja la actividad económica debe estar justificada sobre la base de la existencia de razones imperiosas de interés general y ajustarse a los principios de buena regulación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico (necesidad, proporcionalidad, no discriminación)¹⁵.

Respecto al PRD en cuestión, se considera relevante realizar estas consideraciones con carácter previo:

En primer lugar, debe hacerse referencia a la existencia de iniciativas normativas de la UE actualmente en tramitación.

La Comisión Europea está actualmente revisando la legislación existente sobre el suministro de información alimentaria a los consumidores y ha comunicado que presentará una propuesta legislativa para un sistema alimentario sostenible en el último trimestre de 2022. Entre las iniciativas clave, destacan la relativa al obligatorio etiquetado frontal de envases armonizado para todos los países de la Unión y el establecimiento de perfiles nutricionales para restringir la promoción de alimentos con alto contenido en grasas, azúcares o sal¹⁶.

Sin perjuicio de reconocer que se trata de dos actividades diferentes (etiquetado de envases y comunicación comercial de productos en otros medios), de no coincidir con el proyecto normativo actualmente en tramitación, tener unos perfiles nutricionales para el etiquetado (que de alguna forma es también

¹⁵ Puede consultarse a este respecto, entre otros, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

¹⁶ [Comunicación Estrategia de la Granja a la mesa COM 2020/381 e Iniciativa Facilitar opciones alimentarias más saludables: establecimiento de perfiles nutricionales.](#)

publicidad en el envase del producto) y otros distintos para las comunicaciones comerciales puede llevar a confusión a los consumidores.

Adicionalmente, debe subrayarse que la regulación de la publicidad tiene unos efectos no solo estáticos, sino también dinámicos sobre los operadores. Si deja de ser posible publicitar un producto, los operadores no tienen una respuesta pasiva, sino que reaccionan modificando sus procesos productivos para lograr que sus productos cumplan las nuevas especificaciones.

Es decir, que las limitaciones en la publicidad inducen el proceso de inversión / innovación de los operadores y, por tanto, tienen impacto sobre la competencia en el medio y largo plazo. Por eso, modificar la regulación en sucesivas ocasiones puede llevar a reducir la seguridad jurídica y a una merma de la competencia en los mercados.

Por tanto, recomendamos que se ponderen estos efectos a la hora de valorar el momento elegido para la adopción de la norma.

En segundo lugar, no corresponde a esta Comisión cuestionar la utilización de las diferentes vías de intervención que están a disposición de los poderes públicos, que disponen de un amplio margen de discrecionalidad¹⁷. No obstante, no todas ellas producen los mismos efectos sobre el mercado, siendo necesario que la intervención elegida sea la más adecuada desde el punto de vista de la consecución del objetivo público perseguido y de la minimización de sus efectos restrictivos sobre la competencia efectiva.

¹⁷ Podemos diferenciar entre la regulación directa, la corregulación y la autorregulación. En línea con la normativa relacionada, la experiencia nacional hasta el momento se ha sustentado en la autorregulación. El primer Código PAOS comprendía un conjunto de reglas éticas para guiar a las compañías adheridas en el desarrollo, ejecución y difusión de sus mensajes de publicidad de alimentos y bebidas dirigidos a menores hasta 12 años para evitar una excesiva presión publicitaria sobre ellos. La adhesión al mismo de los operadores de televisión en 2009 supuso un refuerzo importante del sistema y tres años más tarde aumentó el compromiso con la firma del [Código PAOS 2012](#), que extiende su campo de aplicación a la publicidad de alimentos y bebidas a través de internet dirigida a menores de 15 años. Puede consultarse aquí las [empresas adheridas al Código PAOS \(a fecha 13 junio 2022\)](#). En el ámbito europeo, se encuentra la Directiva 84/459/CEE sobre publicidad engañosa, la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas desleales con los consumidores, o el Libro Blanco de la Comisión Europea de 2007 “Estrategia Europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad” que reconoce las iniciativas de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a niños y la importancia del seguimiento de la adhesión a los códigos acordados. En el ámbito nacional, cabe mencionar la Ley 3/1991, de Competencia Desleal, que tras su modificación en 2009 reconoce y fomenta expresamente los sistemas de autorregulación y en particular sus elementos característicos (códigos de conducta y sistemas extrajudiciales de resolución de controversias) o la existencia desde 1996 de AUTOCONTROL, asociación que se encarga de gestionar el sistema de autorregulación publicitaria en España.

Debe recordarse que tanto las iniciativas normativas internacionales como el marco regulatorio nacional (en especial, el que deriva del artículo 46 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición y del recientemente aprobado artículo 124 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, general de la comunicación audiovisual) prevén potenciales limitaciones a la actividad publicitaria, así como el fomento de la utilización de figuras como la autorregulación o la corregulación¹⁸.

Además, dado que la normativa nacional citada indica que se debe acreditar el cumplimiento de una serie de requisitos para poder adoptar una medida regulatoria como la propuesta, en consonancia con lo previsto en las citadas leyes se invita a valorar las limitaciones de las vías de autorregulación y corregulación para lograr los fines perseguidos por la norma¹⁹.

Por otro lado, cabe señalar que, entre las diferentes funciones de la CNMC relacionadas con el ámbito objetivo del PRD, se encuentran las de supervisión y control del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual radiofónico de ámbito estatal y sonoro a

¹⁸ Cabe recordar que la reciente transposición de la Directiva (UE) 2018/1808 de servicios de comunicación audiovisual a la normativa nacional a través de la nueva LGCA, de evidente conexión con el ámbito objetivo regulado en esta norma, se complementa con modelos de autorregulación. Señala en su artículo 12: *“La autoridad audiovisual competente promoverá la autorregulación para que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma o las organizaciones que los representen, en cooperación, en caso necesario, con otros interesados como la industria, el comercio o las asociaciones u organizaciones profesionales o de usuarios o consumidores, adopten de forma voluntaria directrices entre sí y para sí y sean responsables del desarrollo de estas directrices, así como del seguimiento y aplicación de su cumplimiento”*.

¹⁹ La normativa nacional se decanta por modelos de autorregulación y corregulación. El artículo 46 de la Ley 17/2011 indica que [...] “2. Si en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta ley, no se hubieran adoptado estos códigos de conducta, el Gobierno establecerá reglamentariamente las normas que regulen tales comunicaciones comerciales, para garantizar la protección de la infancia y la juventud, así como los medios para hacerlas efectivas”. El artículo 12 de la Ley 13/2022: *“La autoridad audiovisual competente promoverá la autorregulación para que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma o las organizaciones que los representen, en cooperación, en caso necesario, con otros interesados como la industria, el comercio o las asociaciones u organizaciones profesionales o de usuarios o consumidores, adopten de forma voluntaria directrices entre sí y para sí y sean responsables del desarrollo de estas directrices, así como del seguimiento y aplicación de su cumplimiento”*. El artículo 15 señala que: *“4. En todo caso, se promoverán, tanto a nivel estatal como autonómico, códigos de conducta en los siguientes ámbitos: [...] d) Reducción efectiva de la exposición de los menores a las comunicaciones comerciales audiovisuales relativas a alimentos y bebidas con alto contenido en sal, azúcares, grasa, grasas saturadas o ácidos grasos trans, o que no se ajustan por otros conceptos a las directrices nutricionales nacionales o internacionales”*. De igual modo, debe recordarse que el art. 124 precisa que: *“En el caso de que no se hubieran adoptado códigos de conducta al efecto o de que la autoridad audiovisual competente llegue a la conclusión de que un código de conducta o partes del mismo han demostrado no ser suficientemente eficaces, el Gobierno establecerá reglamentariamente restricciones en cuanto al contenido de los mensajes o su horario de emisión aplicables a dichas comunicaciones comerciales audiovisuales con la finalidad de garantizar la protección de los menores de edad”*.

petición, así como la promoción de la autorregulación y corregulación a nivel nacional, europeo e internacional²⁰.

Sin perjuicio de que la MAIN (punto 6.2 impacto presupuestario) señala que “*las medidas incorporadas en este proyecto no comportarán nuevas necesidades de personal, pues estas serán cubiertas con los efectivos actualmente disponibles en el Ministerio de Consumo*”, cabe advertir de que la atribución de funciones que se realiza a la CNMC (por ejemplo, para analizar y tramitar las notificaciones que reciba sobre posibles infracciones en los servicios de comunicación audiovisual, a tenor de lo dispuesto en el artículo 19.2) conllevaría la necesidad de contar con perfiles profesionales con conocimiento y experiencia en este ámbito, de los que ahora mismo no se dispone, lo que se indica a los efectos presupuestarios oportunos²¹.

Adicionalmente, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de mejora en el propio articulado.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Delimitación de la publicidad infantil (*Artículo 2*)

En dicho precepto, se indica que se entiende dirigida al público infantil cualquier forma de comunicación comercial de alimentos y bebidas atendiendo a alguno de los siguientes criterios: el diseño y las circunstancias en que se lleva a cabo la emisión.

Sin perjuicio de valorarse positivamente la inclusión dentro de su ámbito objetivo de todo tipo de canales o medios de comunicación (tv, cine, prensa, web, redes sociales...), la norma presenta un riesgo de inseguridad jurídica en los siguientes aspectos:

Respecto al primer criterio (diseño), la norma recoge referencias a su “*contenido, lenguaje o imágenes*”, pero ninguno de estos instrumentos es concretado suficientemente en los elementos que podrían definir el mismo como susceptible atraer la atención o interés del público infantil. No se aclara tampoco si el hecho

²⁰ Artículos 12, 14 y 15 y título IV de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, y artículos 9.8 y 9.15 de la Ley de creación de la CNMC.

²¹ En concreto, la CNMC precisará dotarse de personal que pueda interpretar lo que se considera como alimentos y bebidas con alto contenido en sodio, azúcares, edulcorantes, grasas y ácidos grasos saturados, de acuerdo con las categorías o por límites de nutrientes críticos contemplados en el perfil nutricional de la Región Europea de la OMS, según recoge el anexo I del PRD.

de que, en este caso, se haga mención a “atraer la atención o interés” del público infantil implica diferencias respecto a lo que se recoge para el otro criterio, que menciona una emisión “dirigida al público infantil”.

Respecto al segundo criterio (circunstancias en que se lleva a cabo la emisión dirigida al público infantil), cabe indicar que, de acuerdo con la nueva LGCA, a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda, ya no existe la calificación de edad “especialmente recomendada para la infancia” y se establece únicamente como categoría la de “apta para todos los públicos” Por su parte, la categoría “apta para todos los públicos” no conlleva que los programas con dicha calificación estén específicamente dirigidos al público infantil. Se propone reforzar la coherencia con las categorías existentes²².

Además, debe recordarse que la clasificación de programas es solamente exigible a determinados prestadores de servicios de comunicación audiovisual, en concreto, a los de servicios de comunicación audiovisual televisiva. Por ello, resulta deseable que el conjunto de obligaciones que se establezca para los sujetos obligados (personas que emitan comunicaciones comerciales) en sus diferentes categorías (prestadores de servicios audiovisuales, intercambio de videos, prestadores de servicios de la sociedad de la información,...) resulten lo más homogéneas que sea posible, al objeto de evitar distorsiones de la competencia o discriminación entre diferentes operadores, de manera que no existan unas obligaciones significativamente más restrictivas para determinados sujetos que para otros.

Por otra parte, fijar una cifra de audiencia del 25% podría resultar de difícil aplicación, por cuanto que es una estimación que solo se conoce a posteriori, una vez se ha emitido el contenido. Si bien el prestador podría tener una estimación de la audiencia con carácter previo, aplicar esta regla a contenidos en los que hay incertidumbre sobre si se alcanza o no este umbral puede resultar complejo. Podría ser interesante por ello hacer referencia al promedio referenciado a un periodo temporal previo, de mayor facilidad en su identificación.

En resumen, sin obviar el papel que a este respecto pueden jugar las autoridades administrativas competentes a la hora de aplicar de forma coherente estos conceptos, se recomienda reforzar o, en su caso, corregir los aspectos reseñados, de forma que se puede compaginar de forma efectiva la protección

²² Se incluyen los siguientes grupos por edades: +7, +12, +16, +18 y X.

de la infancia con la necesaria seguridad jurídica que debe ofrecerse a los operadores en los casos concretos reseñados.

3.2.2. Ausencia de mención a las autoridades audiovisuales de regulación de ámbito autonómico (Artículos 3, 15, 17, 19 y 20)

De acuerdo con el artículo 3, están sujetas a esta norma, entre otros sujetos, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que difundan comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas. Ha de entenderse, por tanto, que afecta tanto a prestadores de ámbito estatal como de ámbito autonómico. A este respecto, cabe señalar que el artículo 2.10 de la LGCA, al definir el servicio de comunicación audiovisual, tiene en cuenta el papel de las comunidades autónomas a este respecto²³.

Sin embargo, el PRD tiene en cuenta únicamente la participación de la autoridad audiovisual de carácter estatal, la CNMC, obviando a las autoridades de regulación audiovisual de ámbito autonómico, que asumen la responsabilidad de supervisar los contenidos audiovisuales de, por ejemplo, las televisiones autonómicas y locales, públicas o privadas, así como a prestadores del mundo online cuyo servicio se dirija mayoritariamente a usuarios de una comunidad autónoma, en los términos que señala el precitado artículo 2.10.b).

En este sentido, a pesar de que el artículo 5 del PRD recoge menciones a la cooperación con otros órganos y organismos comunitarios, estatales, autonómicos y municipales, tanto el artículo 15.3, sobre el informe previo de acuerdos de autorregulación, el artículo 17, sobre la participación en la comisión mixta de supervisión y control de los códigos de conducta, el artículo 19.2 en relación con la aplicación del régimen sancionador por parte de la autoridad audiovisual competente, y el artículo 20.2 sobre colaboración institucional, se refieren únicamente a la autoridad audiovisual estatal, la CNMC.

²³ El artículo 2.10 LGCA define el servicio de comunicación audiovisual del siguiente modo: “a) El servicio de comunicación audiovisual mediante ondas hertzianas terrestres cuya licencia ha sido concedida por una Comunidad Autónoma de conformidad con lo previsto en el título II y en la normativa autonómica correspondiente. b) El servicio de comunicación audiovisual que se presta sobre la base de una comunicación previa ante la autoridad audiovisual competente de ámbito autonómico de conformidad con lo previsto en el título II y en la normativa autonómica correspondiente, siempre que se cumplan de forma simultánea las siguientes condiciones: 1.º Cuando el prestador tiene su sede central en una Comunidad Autónoma y las decisiones editoriales sobre el servicio de comunicación audiovisual se toman en dicha Comunidad Autónoma. 2.º Cuando el servicio de comunicación audiovisual se dirija mayoritariamente a usuarios establecidos en dicha Comunidad Autónoma por la naturaleza, temática o idioma de los contenidos audiovisuales que se emiten a través de dicho servicio. c) El servicio público de comunicación audiovisual de ámbito autonómico de conformidad con lo dispuesto en el título III. d) Los supuestos de desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio.”

Se recomienda, por ello, realizar los ajustes pertinentes para tener en cuenta las competencias de las autoridades de regulación audiovisual de ámbito autonómico, responsables de la supervisión y control de una parte relevante de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

Por otro lado, cabe recordar igualmente que el artículo 3.b) prevé que estén sujetos a esta norma *“Las personas físicas y jurídicas que difundan comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas a través de cualquier medio o soporte accesible desde España, como prestadores de servicios de comunicación audiovisual o electrónica [...]”*.

Dado que los servicios de comunicaciones electrónicas excluyen “los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos” (ver anexo II apartado 70 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones), no parece existir justificación para incluir a los prestadores de estos servicios en el ámbito del proyecto normativo, por lo que se propone la eliminación del inciso “o electrónica”.

3.2.3. Prohibición de emisión de comunicaciones comerciales a determinados perfiles nutricionales (Artículos 12 y 13 y Anexo I).

El artículo 12 señala que: *“1. Queda prohibida 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. 2. A los efectos de este real decreto, se consideran alimentos y bebidas con alto contenido en sodio, azúcares, edulcorantes, grasas y ácidos grasos saturados a todos aquellos contemplados, por categorías o por límites de nutrientes críticos, en el perfil nutricional de la Región Europea de la OMS recogido en el anexo I de este real decreto o en las sucesivas actualizaciones que dicho organismo pueda realizar”*.

A continuación, el artículo 13 añade para las mismas categorías de productos del anexo I la prohibición de realizar cualquier comunicación comercial de promociones (tales como premios, regalos, concursos, sorteos o patrocinios), telepromociones o emplazamiento de productos dirigidos a público infantil.

Es decir, la norma opta por un escenario en el que se prohíbe cualquier forma de comunicación comercial por las vías tradicionales (tv, radio, prensa...). Sin embargo, esta prohibición se instrumenta de forma diferente en lo que se refiere a la utilización de servicios de sociedad de la información (páginas web, correo

electrónico...), siempre que se disponga de instrumentos eficaces de control de acceso y mecanismos de bloqueo u ocultación de anuncios emergentes por parte de sus usuarios, para evitar que dichas comunicaciones se dirijan al público infantil (artículo 14).

La MAIN justifica esta medida restrictiva sobre la base de estos argumentos, entre otros:

“[...] el Código PAOS supuso un instrumento inicial frente a una publicidad inadecuada. Con su puesta en marcha se consiguió mejorar la calidad y presión de los mensajes publicitarios dirigidos a la infancia. Su naturaleza de código ético ha permitido, asimismo, el surgimiento de un nivel de responsabilidad social en las actividades publicitarias que ha contribuido a la adopción de hábitos saludables de alimentación. No obstante, tanto el ya señalado panorama normativo como el actual entorno alimentario son muy diferentes a los que existían en 2005, fecha de su adopción, o en 2012, fecha de su última revisión”.

“Según datos del Estudio ALADINO (escolares de 6 a 9 años), entre 2011 y 2019 la prevalencia del exceso de peso (sobrepeso y obesidad) ha disminuido un 3,9% y la de sobrepeso un 2,9%, en ambos casos de forma significativa. La población con normopeso aumentó un 3,7% y la prevalencia de obesidad en 2019 es ligeramente inferior. Sin embargo, en el periodo 2015-2019 puede observarse una estabilización de la tendencia previamente descendente” [...]

“Aunque las causas del exceso de peso son multifactoriales, no siendo posible evaluar el impacto de una sola de sus causas desencadenantes o de las políticas adoptadas para su prevención de una forma aislada, tras un posible impacto inicial positivo del código PAOS sobre la situación ponderal de los escolares españoles, éste parecería haber dejado de contribuir a la disminución del exceso de peso a partir del año 2015”²⁴ [...]

“En su última guía actualizada sobre “Ingesta de azúcar para niños y adultos en el año 2015” la OMS recomienda limitar el consumo de azúcares libres o azúcares añadidos a menos del 10% de la energía total consumida. Asimismo, también hace un llamamiento a una acción más intensiva en este terreno con una recomendación condicional: “Una reducción por debajo del 5% de la ingesta calórica total produciría beneficios adicionales para la salud” [...]

“A la vista de todo lo señalado, se evidencia que el consumo de azúcares de la población española, y muy especialmente en población infantil, está por encima de las recomendaciones establecidas. [...]

El problema [de la obesidad] se agrava en la población infantil, donde según datos del estudio ALADINO 2019, el 17,3% de niños y niñas de 6 a 9 años tiene obesidad y el 40,6% tiene sobrepeso en 2019, lo que se encuentra asociado a graves consecuencias para la salud, tanto a corto como a largo plazo” [...]

²⁴ Págs. 18 a 20.

“En último lugar, cabe destacar que el Derecho comparado ofrece modelos de regulaciones basadas en el principio de efectividad de la protección de los menores a través de los dos instrumentos concurrentes presentes en este real decreto: en primer término, la prohibición normativa de que los menores sean destinatarios de este tipo de comunicaciones comerciales; y, en segundo término, la autorregulación y los códigos de conducta como complemento adicional para reforzar los objetivos de la normativa reguladora. Así, Reino Unido fue el primer país en introducir restricciones de publicidad para menores aplicando un perfil nutricional, desarrollado específicamente para este propósito por la Food Standards Agency (FSA) en 2005. Dentro de la Unión Europea, países como Dinamarca o Irlanda han utilizado un modelo de perfiles nutricionales de nutrientes en relación con las restricciones de publicidad. Otro ejemplo es el de Portugal, que en 2019 introdujo restricciones a nivel legal de la publicidad dirigida a menores de 16 años sobre productos alimenticios y bebidas que contengan un elevado valor energético con altas proporciones de sal, azúcar, ácidos grasos saturados y transformados, basado en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la propia Unión Europea. Al margen de la Unión Europea, Noruega complementa la prohibición de publicidad de alimentos dirigida a menores con un código de autorregulación referido a técnicas y calidad de la publicidad, introducido en 2014 [...]”

Debe reseñarse que la lucha contra la obesidad infantil depende de un conjunto variado de factores (educativos, económicos, sociales...), entre los que la prohibición de publicidad no es sino una de las posibles formas de intervención. A pesar de que no se incluye una prohibición de fabricación o comercialización de productos, una medida que prohíbe o limita la publicidad de algunos de ellos presenta los siguientes efectos sobre la competencia:

- producirá previsiblemente una reducción del consumo de los productos afectados, si bien esta pueda variar mucho dependiendo de los productos y mercados afectados²⁵.
- sería igualmente previsible una reducción del precio de la publicidad en las franjas horarias que son más propias del público infantil, lo cual podría presentar externalidades positivas en forma de menores barreras de entrada para potenciales nuevos operadores de productos más saludables.
- será una barrera de entrada para nuevos operadores que quieran acceder al mercado con productos afectados por la prohibición, beneficiando a los

²⁵ Por ejemplo, la MAIN describe un estudio sobre el consumo de patatas fritas en el que la demanda de las mismas se ha reducido en un 10%.

fabricantes ya establecidos en el mercado, que no precisarán ni dependerán tanto de la publicidad para dar a conocer sus productos²⁶.

Los fabricantes y comercializadores afectados pueden plantearse estrategias alternativas, al menos por dos vías: por un lado, ofreciendo productos más saludables, realizando los ajustes pertinentes en la fabricación de aquellos, siempre que sea posible; por otro lado, reformulando la estrategia de publicidad, desplazando la misma a otros horarios y formatos con menores restricciones como, por ejemplo, la que puede realizarse en horarios no propios del público infantil²⁷.

En cualquier caso, desde esta Comisión se realizan estas consideraciones:

En primer lugar, sin cuestionar que la dirección de la política de consumo corresponde a las autoridades competentes, parece oportuno igualmente recordar que los perfiles nutricionales de la OMS permiten ser adaptados a los hábitos de cada país, como así lo indica la propia OMS²⁸ para establecer cuáles son los umbrales que se establecen para prohibir la publicidad de determinados alimentos.

En esta línea, puede citarse el caso de Portugal, utilizado como ejemplo en el PRD, en el que se han seguido los perfiles de la OMS, pero adaptándolos a la realidad nacional de aquel país. De esta forma, ninguna categoría se encuentra “no permitida”, sino que, para que un producto pueda ser publicitado en cada categoría de alimentos o bebidas, se establecen límites por 100 gramos para cada nutriente de los definidos por la OMS²⁹.

En segundo lugar, sin cuestionar que la prohibición total de comunicaciones comerciales para ciertas categorías completas de productos pueda ser necesaria si se justifica suficientemente, presenta como efecto colateral que puede suponer

²⁶ De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE (asunto C-405/98 Gourmet International), las restricciones o prohibiciones de publicidad son consideradas restricciones a modalidades de venta (“*selling arrangements*”). Además, el TJUE en el caso C-405/98 Gourmet International concluyó que una prohibición total de publicidad (en aquel caso, de alcohol) constituía una discriminación de hecho entre productos domésticos y europeos, ya que la publicidad constituye el principal instrumento de penetración de mercado y su prohibición impediría a productores europeos no asentados en el mercado en cuestión acceder a él y vender sus productos.

²⁷ En este sentido, es interesante comentar el caso de las bebidas alcohólicas en el que, con restricciones publicitarias similares, se ha producido el efecto de generar un mercado de bebidas con menos de 20^a para bebidas que antes tenían índices alcohólicos superiores.

²⁸ Abstract: “*This publication describes a regional nutrient profile model for use and adaptation by Member States*”. Documento citado en pie de página 4. También la EFSA recomienda la adaptación a las tradiciones de consumo nacionales en su [Dictamen científico de marzo de 2022](#).

²⁹ [Despacho nº 750-A/2019, de 21 de agosto](#)

un freno para la innovación y reformulación de aquellos, esto es, para fomentar un cambio que contribuya a una mejor composición nutricional de los mismos. Además, como consecuencia de la prohibición establecida, se les impedirá comunicar a los consumidores sobre esas posibles innovaciones.

A este respecto, cabe recordar que la reformulación es impulsada por la Unión Europea desde hace años. Recientemente, en el marco de la Estrategia de la Granja a la mesa, la Comisión Europea ha propuesto el lanzamiento de iniciativas para estimular la reformulación de alimentos procesados, incluido el establecimiento de niveles máximos para ciertos nutrientes. También el Gobierno de España apuesta por la reformulación con diversas iniciativas a través de la ASEAN³⁰.

En tercer lugar, resulta esencial que la prohibición de la publicidad de ciertos ingredientes respete el principio de neutralidad competitiva, de forma que su tratamiento sea similar en todas las situaciones (productos con componentes idénticos o análogos a los prohibidos), salvo que exista una razón imperiosa de interés general que justifique un trato diferenciado.

A este respecto, una de las sustancias básicas para la reformulación de alimentos y bebidas son los edulcorantes. El PRD hace referencia a ellos en la categoría “4d. Otras bebidas”, las cuales no podrán contener edulcorantes, pero no lo contempla en otro tipo de productos, que aparentemente podrían seguir utilizándolos. En productos como los cereales de desayuno o los yogures, este componente no se prohíbe. Por otro lado, existen diferencias de trato entre algunos de estos productos y otros como las galletas o la bollería. El tratamiento que se realiza de alguno de estos productos (por ejemplo, de los cereales de desayuno) es, por tanto, más beneficioso desde el punto de vista publicitario a pesar de contener igualmente ingredientes de los considerados por dichos perfiles como no saludables.

En este sentido, se recomienda que se realice una revisión en profundidad de los ingredientes a los que se sujeta la prohibición recogida en los artículos de referencia y los productos que los contienen, con objeto de garantizar el

³⁰ [ASEAN - reformulación de alimentos y bebidas](#). Desde el año 2008 el Grupo de Trabajo de Alto Nivel a nivel europeo trabaja para impulsar la reformulación de alimentos a nivel europeo y acelerar los compromisos y resultados y ampliar la oferta más saludable de alimentos y bebidas reformulados. Por su parte, el [Plan de colaboración para la mejora de la composición de los alimentos y bebidas y otras medidas 2020](#), iniciado en 2017, incluye 180 compromisos sectoriales a los que se han adherido 20 asociaciones que representan a casi 400 empresas de 5 sectores de la alimentación: fabricación, distribución, restauración social, restauración moderna y vending. En el marco del Plan la industria se ha comprometido a reducir en valores absolutos los azúcares, grasas y sal en categorías completas de productos.

cumplimiento de dicho principio, minimizando las distorsiones a la competencia que puedan derivarse de la misma y reforzando la justificación de aquellas distorsiones que se mantengan porque respondan a razones objetivas.

En otro orden de cosas, es igualmente deseable una adecuada coordinación con la LGCA recientemente aprobada. Por ejemplo, cabe recordar que la LGCA, en su artículo 91.4, no incluye los edulcorantes entre los nutrientes o sustancias de los cuales se desaconseja una ingesta excesiva, lo cual podría generar inseguridad jurídica para los operadores.

Por todo ello, se sugiere que se refuerce la justificación de la medida analizada (prohibición total de realizar comunicaciones comerciales a ciertas categorías de alimentos y bebidas) de forma que, por un lado, se valore como posible alternativa una modulación de los perfiles de la OMS a la realidad nacional de consumo y, por otro, se refuerce la justificación de las situaciones que pudieran ser susceptibles de una desventaja competitiva para cierto tipo de productos. De igual modo, se sugiere que, en lo que se refiere a las excepciones para poder realizar ciertas comunicaciones comerciales, se realice un tratamiento similar de los operadores, independientemente de las tecnologías de comunicación utilizadas.

3.2.4. Funciones de la CNMC relativas al régimen sancionador (Artículo 19)

En dicho precepto, se recoge la potestad de la CNMC para sancionar a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual:

“2. No obstante, en caso de que la autoridad competente de acuerdo con el artículo 3.2 a) de la Ley 17/2011, de 5 de julio, o la administración competente, de acuerdo con el artículo 48 del mismo texto legal, hallara indicios de una posible infracción de las obligaciones y prohibiciones de este real decreto por parte de prestadores del servicio de comunicación audiovisual, de prestadores de servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma o de redes sociales, lo pondrá en conocimiento de las autoridades audiovisuales competentes a los efectos de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 9 de Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. “

Cabe señalar que el artículo 156.3 de la LGCA, sobre responsabilidad por la comisión de infracciones, establece que:

“No incurrirá en responsabilidad administrativa el prestador del servicio de comunicación audiovisual, ni el prestador del servicio de intercambio de vídeos

a través de plataforma, ni el prestador del servicio de agregación de servicios de comunicación audiovisual, cuando emitan comunicaciones comerciales audiovisuales elaboradas por personas ajenas al prestador y que supongan una infracción de acuerdo con la normativa vigente sobre publicidad. No obstante, el prestador del servicio habrá de cesar en la emisión de tal comunicación comercial al primer requerimiento de la autoridad audiovisual o de cualquier organismo de autorregulación al que pertenezca.”

Así, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual no incurrirán en responsabilidad administrativa cuando emitan comunicaciones comerciales elaboradas por personas ajenas al prestador y que supongan una infracción de acuerdo con la normativa vigente sobre publicidad. La CNMC sí podrá requerir al prestador del servicio de comunicación audiovisual para que cese en la emisión de tal comunicación comercial, pero no sancionar por ello. Por tanto, se recomienda que el apartado 2 del artículo 19 no se incluya en dicho artículo porque su denominación (“régimen sancionador”) puede inducir a error a los operadores.

Por otro lado, en el mencionado apartado se debería hacer referencia a las redes sociales cuya funcionalidad esencial permita el intercambio de vídeos, y no a las redes sociales de forma amplia, ya que solo las primeras entran dentro del ámbito de la LGCA.

Finalmente, de acuerdo con lo señalado anteriormente, ha de tenerse en cuenta el papel de las autoridades de regulación audiovisual de ámbito autonómico, y adaptar este texto a la redacción dada a la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la disposición final quinta de la LGCA, en donde el artículo 9.10 es el relativo a la supervisión de obligaciones relacionadas con las comunicaciones comerciales³¹.

3.2.5. Adecuación a la nueva LGCA

El PRD remitido hace referencia a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Esta Ley ha sido derogada tras la aprobación de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de la Comunicación Audiovisual, publicada en el BOE de 8 de julio.

³¹ “10. Controlar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo de ámbito estatal, de conformidad con el título VI de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.”

La LGCA hace mención a las comunicaciones comerciales sobre alimentos y bebidas en el artículo 15 sobre códigos de conducta de autorregulación y correulación, el artículo 91 sobre obligaciones en materia de comunicaciones comerciales audiovisuales y el artículo 124 sobre la protección de los menores frente a las comunicaciones comerciales audiovisuales³².

Por otro lado, en el PRD, las definiciones de emplazamiento de producto (artículo 4.c), servicios de intercambio de vídeo a través de plataforma (artículo 4.m) y telepromoción (artículo 4.ñ), circunscritas todas ellas al ámbito audiovisual, podrían sustituirse por las definiciones incluidas en la LGCA (artículo 129.1, artículo 2.13 y artículo 130, respectivamente). En consecuencia, se sugiere adaptar el texto del PRD en su conjunto a la nueva LGCA.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La promoción del libre acceso y ejercicio de la actividad de producción y distribución alimentaria debe ser compatible con la intervención de los poderes públicos en defensa de otros objetivos de interés público, entre los que se encuentra la defensa y protección del menor, así como la promoción de hábitos de vida saludables.

Tanto el marco regulatorio nacional como las iniciativas normativas internacionales prevén potenciales limitaciones a la actividad publicitaria así como el fomento de la autorregulación y la correulación para la gestión de la publicidad de determinados productos que pueden tener afectación a la salud pública. En consonancia con lo previsto en las leyes 13/2022 y 17/2011, se invita

³² El artículo 15 contiene un mandato para promover, tanto a nivel estatal como autonómico, entre otros, códigos de conducta sobre la reducción efectiva de la exposición de los menores a las comunicaciones comerciales audiovisuales relativas a alimentos y bebidas con alto contenido en sal, azúcares, grasa, grasas saturadas o ácidos grasos trans, o que no se ajustan por otros conceptos a las directrices nutricionales nacionales o internacionales. El artículo 91.4 señala que se fomentará la autorregulación, mediante la elaboración de códigos de conducta, con el fin de que los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma reduzcan eficazmente la exposición de los menores a las comunicaciones comerciales audiovisuales relativas a alimentos y bebidas que contengan nutrientes o sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular grasas, ácidos grasos trans, sal o sodio y azúcares, de los cuales se desaconseja una ingesta excesiva en la dieta general y, en particular, evitar que dichas comunicaciones comerciales audiovisuales destaquen las cualidades positivas de sus aspectos nutricionales. El artículo 124.3 señala que la autoridad audiovisual competente impulsará la adopción de 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 grasos trans, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total, con la finalidad de reducir eficazmente la exposición de los menores a la comunicación comercial audiovisual de estos productos.

a valorar las limitaciones de las vías de autorregulación y corregulación para lograr los fines perseguidos por la norma.

Por otro lado, existen iniciativas regulatorias a nivel de la UE que podrían aprobarse en los próximos meses sobre etiquetado de productos nutricionales. Sin perjuicio de reconocer que se trata de dos actividades diferentes (etiquetado de envases y comunicación comercial de productos en otros medios), recomendamos que se ponderen los efectos sobre los operadores y los consumidores, a la hora de valorar el momento elegido para la adopción de la norma. Además, deben tenerse en cuenta las posibles necesidades de personal derivadas de las funciones atribuidas a la CNMC.

Adicionalmente, se han identificado determinados aspectos susceptibles de mejora en el articulado, sobre cuya base se efectúan las siguientes recomendaciones:

- Reforzar o, en su caso, corregir los aspectos relativos al ámbito objetivo del PRD, de forma que se puede compaginar de forma efectiva la protección de la infancia con la necesaria seguridad jurídica que debe ofrecerse a los operadores en aquellos casos que pueden plantear mayores dificultades de interpretación.
- Realizar los ajustes pertinentes para tener en cuenta las competencias de las autoridades de regulación audiovisual de ámbito autonómico, responsables de la supervisión y control de una parte relevante de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, así como eliminar el inciso “o electrónica” en la referencia que se realiza a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.
- Reforzar la justificación de la prohibición de realizar comunicaciones comerciales a ciertas categorías de alimentos y bebidas de forma que, por un lado, se valore la posible alternativa de una modulación de los perfiles de la OMS a la realidad nacional de consumo y, por otro, de acuerdo con el principio de neutralidad competitiva, se refuerce la justificación de las situaciones que pudieran ser susceptibles de una desventaja para cierto tipo de productos. De igual modo, se sugiere que, en lo que se refiere a las excepciones para poder realizar ciertas comunicaciones comerciales, se realice un tratamiento similar de los operadores, independientemente de las tecnologías de comunicación utilizadas.

- Realizar ajustes en lo relativo a la potestad sancionadora de la CNMC ante una infracción de los prestadores audiovisuales (se contemple el requerimiento al prestador del servicio de comunicación audiovisual para que cese en la emisión, pero no sancionar por ello), se haga mención a las redes sociales cuya funcionalidad esencial permita el intercambio de vídeos, y no a las redes sociales de forma amplia, ya que solo las primeras entran dentro del ámbito de la LGCA, y se incluya el papel de las autoridades autonómicas.
- Actualizar las referencias del PRD a la nueva Ley 13/2022, de 7 de julio, General de la Comunicación Audiovisual.

La Presidenta
Cani Fernández Vicién

El Secretario del Consejo
Miguel Bordiu García-Ovies