

# Publicidad de alimentos y bebidas dirigida al público infantil y juvenil: regulación versus autorregulación



Olga Ruiz Legido (Sevilla, 1968) es presidenta de FACUA. Es Licenciada en Derecho por la Universidad de Sevilla y responsable del Gabinete Técnico Jurídico y del Área de Servicios Públicos de FACUA. Fue la presidenta

de FACUA Andalucía desde 2009 hasta 2020. Ha sido y es ponente en jornadas y seminarios sobre temas de salud, telecomos, servicios y suministros públicos, así como autora de estudios editados por FACUA sobre el sector de las telecomunicaciones y el suministro de agua en Andalucía, y profesora colaboradora durante más de seis años en el Curso de Experto en Consumo de la Universidad de Granada. Es coautora del libro FACUA y el movimiento de los consumidores (2007).

El aumento del sobrepeso y la obesidad en España durante las últimas décadas viene arrojando cifras que sitúan la prevalencia de la obesidad infantil entre las más altas de Europa, equiparándose a las cifras de otros países como Estados Unidos y México. Según uno de los últimos informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), España sería el tercer país con mayor índice de obesidad infantil y juvenil de Europa, tan solo superado por Grecia e Italia. Los últimos datos del estudio Aladino de 2019 (*Estudio sobre la Alimentación, Actividad Física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España*) revelan que el 40,6% de los niños y niñas de 6 a 9 años de nuestro país padecen exceso de peso: el 23,3%, sobrepeso; el 17,3%, obesidad; y el 4,2%, obesidad grave.

Estamos ante una auténtica crisis de salud pública que no ha parado de crecer en los últimos años. Si desde 2003 los datos han ido en aumento de forma paulatina, el crecimiento entre 2017 a 2021 ha sido exponencial. España ha pasado de ser séptima (2019) en el *ranking* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Econó-

micos (OCDE) a ser tercera en datos de obesidad entre jóvenes de 5 a 19 años.

Las causas del exceso de peso en menores son diversas y complejas pero lo cierto es que, sin perjuicio del influjo que ejercen otros factores, el origen de este problema puede localizarse en dos elementos fundamentales: un estilo de vida sedentario y una alimentación inadecuada que afecta ampliamente a la población infantil y juvenil.

El sobrepeso y la obesidad se pueden prevenir pero para ello son necesarios contextos sociales, económicos y políticos favorables que posibiliten una correcta formación e información de la población, favorezcan y garanticen adecuadas condiciones de vida y el acceso a una alimentación saludable. Se precisa también un marco regulatorio y de control del mercado que propicien y alienen comportamientos y hábitos sanos y radiquen aquellos claramente perjudiciales para la salud.

Un colectivo especialmente sensible al condicionamiento de sus hábitos es el público infantil y juvenil. Así, para garantizar contextos seguros y mensajes que favorezcan una correcta información y seguridad en sus conductas alimenticias, debe tenerse en consideración que la publicidad de alimentos y bebidas a la que se ve sometida la población infantil, sobreexpuesta a técnicas promocionales agresivas de productos no saludables (especialmente los de alto contenido en

grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal, los denominados alimentos y bebidas HFSS), condiciona el desarrollo de sus preferencias alimentarias, la accesibilidad y aceptabilidad de productos, la elección de estos y su consumo, contribuyendo así, en última instancia, a consolidar hábitos alimentarios insanos en un colectivo especialmente vulnerable.

La obligación de protección de la juventud, la infancia y la salud son mandatos constitucionalmente reconocidos y límites claros de la actividad publicitaria. La Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición dispone en su artículo 37.6 que: *"los poderes públicos adoptarán medidas de intervención y fomento para la prevención y tratamiento de la obesidad, especialmente, de la obesidad infantil y de otros trastornos alimentarios"*.

Sin embargo, pese a que, desde el año 2005, empresas de la industria alimentaria y autoridades

**La obligación de protección de la juventud, la infancia y la salud son mandatos constitucionalmente reconocidos y límites claros de la actividad publicitaria**

de consumo y sanitarias han intentado desarrollar en España mecanismos de autorregulación a través del denominado Código PAOS -acuerdo de autorregulación entre los sectores empresariales involucrados para mejorar la calidad de la publicidad de alimentos destinada a menores y disminuir la presión sobre ellos-, tales mecanismos han revelado su más absoluta ineficacia, presentando un elevado grado de incumplimiento sistemático de los mismos, consolidándose una publicidad "*agresiva e instigadora*" hacia el consumo de alimentos HFSS dirigida precisamente

al colectivo objeto de protección, sin que además el incumplimiento de los propios acuerdos o compromisos autorregulatorios por parte de la industria alimentaria haya tenido consecuencia alguna. Esto pone en evidencia una vez más el fracaso de los sistemas de autorregulación en nuestro país.

De ahí que, precisamente, resulte imprescindible el desarrollo de un marco normativo de contenido obligatorio, restrictivo con la publicidad de los alimentos HFSS y ambicioso con la salud

de la población, que garantice la oportuna protección del 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. Un público fácil de atraer y manipular con técnicas de venta persuasivas en las que el producto ocupa un segundo plano, relegado por incentivos promocionales, regalos directos, sorteos, etc.

Para que las políticas públicas tendentes a salvaguardar la salud de la población sean efectivas deben ser globales, integradoras y coherentes. En este



sentido, el desarrollo de medidas regulatorias en el ámbito de la publicidad y presentación de los alimentos, junto con una normativa más restrictiva de su publicidad dirigida a un colectivo vulnerable como los menores, también debería hacerse extensiva al propio etiquetado e información del producto. 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.

La publicidad de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil debe desarrollarse en un marco normativo de cumplimiento obligatorio que efectivamente reduzca el impacto que sobre los menores genera la promoción y anuncios de alimentos y bebidas ricas en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.

La protección efectiva de los menores exige que la referida regulación sea lo suficientemente restrictiva como para asegurar que en todos los entornos en que se desarrollen los menores de 16 años (guarderías, centros escolares, espacios de juego, centros o espacios deportivos y culturales, consultorios, servicios de atención familiar y pediátrica, entre otros muchos) estén libres de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de alimentos y bebidas ricas en grasas saturadas, ácidos grasos tipo trans, azúcares libres o sal.

También, y para evitar la exposición de los menores de 16 años a técnicas promocionales de alimentos no saludables, resultaría apropiado hacer extensiva la prohibición de toda clase de publicidad y promoción de alimentos y bebidas HFSS a los servicios de comunicación audiovisual en sus distintas modalidades (televisivo, radiofónico, sonoro y de intercambio de vídeos a través de plataformas) y en las redes sociales.

### **Códigos de conducta: falta de compromiso real, seguimiento ineficaz y nulo control**

La autorregulación ha demostrado en todos estos años que no es la fórmula para la consecución de avances en este ámbito ni para garantizar una auténtica protección de la salud de los consumidores más vulnerables, los menores de edad. En este sentido, un abordaje serio y riguroso para afrontar el problema ha de venir de una legislación clara y exigente, participada con los diferentes agentes sociales implicados, entre ellos las asociaciones de consumidores y usuarios. Sólo a través de una regulación clara y una eficaz vigilancia del mercado que permita sancionar de forma proporcionada las infracciones cometidas puede alcanzarse un efecto disuasorio en el sector de la industria alimentaria y sus técnicas de venta que conlleve una auténtica mejora con respecto a los derechos que asisten a los consumidores. Cualquier código de conducta voluntario ha de concebirse siempre como un

elemento adicional y complementario, sumatorio, no alternativo ni sustitutorio, de una legislación clara, efectiva y garantista que incorpore mecanismos de inspección y sanción administrativa en caso de incumplimiento.

Al tratarse de códigos que se desarrollan en el ámbito de la voluntariedad (no de la obligatoriedad de una norma jurídica), carecen de consecuencias gravosas frente a su incumplimiento. Estos códigos son compromisos voluntarios para adoptar determinadas conductas y no tienen previstos mecanismos o sistemas de control alguno ni instrumentos de seguimiento y control. Carecen de un régimen de reprobación efectivo y disuasorio en caso de incumplimiento y de las garantías necesarias para su eficacia práctica. Suelen adoptarse en muchos casos como instrumentos al servicio exclusivo de campañas de buena imagen corporativa y para evitar regulaciones obligatorias.

La experiencia ha venido evidenciando que estos códigos de conducta terminan siendo utilizados como instrumento de *marketing* y que no son eficaces para la consecución de los objetivos marcados, sin que la solución pase por que las organizaciones de consumidores formen parte de las comisiones de seguimiento de unos instrumentos elaborados, aprobados y voluntariamente adoptados por el sector empresarial, a modo de útiles convidados de piedra.



Este tipo de soluciones, creación de mecanismos de corregulación y comisiones mixtas de seguimiento, resultan mecanismos "*trampa*", insuficientes, imprecisos y sin contenido obligacional alguno.

La regulación voluntaria se ha desarrollado en nuestro país realmente con el propósito de evitar la regulación, como herramienta al servicio

de una competencia de papel maché, pero no en beneficio de la salud de los consumidores.

El incumplimiento de los acuerdos de correulación y los códigos de conducta adoptados en el marco de aquellos han quedado siempre fuera de todo procedimiento sancionador, por lo que nunca ha tenido consecuencias para el sector empresarial ni ha sido objeto de reproche social alguno.

Las medidas que hasta ahora han adoptado la mayoría de los gobiernos europeos y España para limitar la comercialización y publicidad de alimentos poco saludables para los niños y jóvenes han sido ineficaces al apostar por la autorregulación de la industria alimentaria.

Es el momento de un cambio de estrategia en las políticas públicas y en las medidas a adoptar. Dicho cambio pasa por regular de forma valiente

y restrictiva, en su caso prohibiendo la publicidad de alimentos y bebidas HFSS. Hay que dar el paso de aprobar una norma con contenido obligacional para el sector, con posibilidad real de seguimiento, control y penalización de las conductas incumplidoras a través de un procedimiento sancionador, delimitando e identificando claramente las autoridades competentes y evitando la inseguridad jurídica y el vacío competencial.

El objetivo actual pasa por reducir de manera efectiva el impacto perjudicial que tiene el *marketing* de los productos con alto contenido de grasas, sal y azúcar en la salud de los la infancia y la juventud, y la autorregulación ha fracasado en su consecución. La protección de la salud de la población infantil ha de prevalecer sobre los intereses del mercado, la industria alimentaria y la publicidad.