

# PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD DE ALIMENTOS NO SALUDABLES DIRIGIDA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES





# plataforma de infancia españa

**Propuestas para la regulación de  
la publicidad de alimentos no saludables  
dirigida a niñas, niños y adolescentes**

Edita: Plataforma de Infancia  
Coordina: Almudena Escorial Senante  
Elabora: Isabel Gacho Carmona

AGOSTO 2024

Las opiniones y propuestas de las niñas, niños y adolescentes han sido elaboradas por 35 participantes del grupo de participación del Colectivo de Acción para el Juego y la Educación CAJE, de Alcalá de Henares.





# Índice interactivo

<b>01</b>	
Introducción	07

<b>02</b>	
La importancia de la alimentación saludable en la infancia	11
2.1 Consumo de alimentos poco saludables y pobreza	14
2.2 Publicidad y su relación con el consumo de alimentos no saludables	15

<b>03</b>	
Regulación de la publicidad alimentaria dirigida a la infancia en España	21
3.1 Marco internacional	22
3.2 Normativa europea	24
3.3 Normativa y regulación en España	25
3.3.a Constitución Española	25
3.3.b Legislación	25
3.3.c Estrategia NAOS y Código PAOS	27
3.3.d Planes de regulación	28

<b>04</b>	
Carencias en la regulación actual	31

<b>05</b>	
Propuestas	37

01

## Introducción





**Las opiniones y propuestas de las niñas, niños y adolescentes han sido elaboradas por 35 participantes del grupo de participación del Colectivo de Acción para el Juego y la Educación CAJE, de Alcalá de Henares.**

La alimentación durante la infancia es esencial para el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social de niñas y niños. Una alimentación no saludable durante esta etapa puede tener consecuencias a largo plazo que van más allá de la salud corporal, afectando también al bienestar emocional y al rendimiento académico, entre otras cuestiones. Además, se trata de un problema que afecta el doble a los niños y niñas que viven en familias con rentas más bajas.

El entorno en el que se encuentran los niños y niñas juega un papel clave en sus hábitos alimentarios. La exposición constante a la publicidad de alimentos no saludables en medios de comunicación, como la televisión, Internet y las redes sociales, puede influir significativamente en sus elecciones alimentarias. Los anuncios de alimentos poco saludables suelen ser atractivos y persuasivos, lo que puede llevar a que niñas y niños desarrollen preferencias por alimentos altos en calorías, grasas y azúcares. Esta asociación entre la exposición a la publicidad de alimentos no saludables y la dieta poco saludable en la infancia ha sido documentada en numerosos estudios.

Existe un consenso en la comunidad internacional con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como punta de lanza, los ejemplos del éxito de la regulación normativa de la materia en diferentes países, y la evidencia científica como principales argumentos, de que la estricta regulación de la publicidad de alimentos no saludables dirigidos a niños, niñas y adolescentes es clave para acabar con los problemas de salud derivados de su consumo.

En este documento, la Plataforma de Infancia expone la situación de la problemática en España, analiza la regulación actual y concluye con unas propuestas de regulación concretas.

## 02

### La importancia de la alimentación saludable en la infancia





La evidencia científica<sup>1</sup> es sólida en cuanto a la conexión entre una alimentación no saludable en y diversas enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad, la diabetes, la hipertensión arterial o el colesterol elevado. Además, este tipo de enfermedades son una de las principales causas de muerte prematura a nivel mundial, provocando más de 11 millones de muertes al año<sup>2</sup>. En el caso de España, se le atribuye a la alimentación insana entre un 40-55 % de las dolencias cardiovasculares, un 45 % de las diabetes y entre un 30-40 % de algunos cánceres<sup>3</sup>. El consumo de alimentos y bebidas altos en grasas, sal y azúcar (también conocidas como alimentos y bebidas HFSS, por sus siglas en inglés) tiene consecuencias especialmente graves en los niños y niñas y puede acortar su esperanza de vida.

Más allá de las enfermedades crónicas no transmisibles, los efectos negativos de una alimentación no saludable en la infancia también se extienden al desarrollo cognitivo y emocional de niños y niñas<sup>4</sup>. Investigaciones recientes han revelado que una dieta alta en grasas saturadas y azúcares refinados puede afectar a la función cerebral, comprometiendo la memoria, la concentración y el rendimiento académico. Esto, sumado a la deficiencia de algunos nutrientes, como ácidos grasos omega-3 y hierro, también afecta negativamente en el desarrollo, lo que puede afectar a largo plazo en su éxito académico y profesional.

Otra problemática derivada de una alimentación poco saludable y la deficiencia de ciertos nutrientes durante la infancia es que puede comprometer el sistema inmunológico de niñas y niños y aumentar su susceptibilidad a enfermedades infecciosas.

Actualmente, es preocupante que, en España, en línea con la tendencia global, se ha reducido el consumo de legumbres y vegetales, y ha aumentado el consumo de alimentos ricos en grasas saturadas, azúcares simples o sodio, y excesivamente calóricos<sup>5</sup>. A modo de ejemplo, y según datos del estudio **Aladino 2019**<sup>6</sup>, los niños y niñas de 6 a 9 años incluían habitualmente en su desayuno: galletas (57,5 %), cereales (45,2 %), cacao en polvo (44,8 %) y bollería (12,2 %).

La obesidad infantil es uno de los problemas más serios relacionados con una alimentación no saludable, ya que está asociada con otras problemáticas derivadas. En España, de acuerdo con el Estudio PASOS 2022<sup>7</sup>, la prevalencia de exceso de peso para niñas, niños y adolescentes de entre 8 y 16 años es de un 33,4 % (21,6 % sobrepeso y 11,8 % obesidad, incluyendo la obesidad severa que la presenta un 1,5 % del total). Es decir, 1 de cada 3 niños y niñas tiene exceso de peso. Dicho estudio también concluye que la prevalencia de obesidad (16,2 %) y la de obesidad severa (2,2 %) es mayor entre los menores de 12 años respecto a la población adolescente (8,1 % y 0,9 %, respectivamente). También la prevalencia de sobrepeso es ligeramente superior en la población infantil (21,8 %) que en la adolescente (21,5 %). Además, España

ocupa el tercer puesto entre los países europeos con mayor prevalencia de sobrepeso y ocupa el cuarto lugar en obesidad.

Las consecuencias de la obesidad infantil son tanto inmediatas como a largo plazo<sup>8</sup>. Según la Organización Mundial de la Salud, alrededor del 60 % de la población infantil con sobrepeso arrastrará esta circunstancia a la vida adulta, con el coste tanto económico como en salud que esto conlleva. En el corto plazo, las niñas y niños con obesidad pueden experimentar dificultades respiratorias o problemas ortopédicos. Más allá de las consecuencias físicas, también puede acarrear consecuencias en la salud mental, tales como como baja autoestima, depresión o ansiedad. También consecuencias sociales como discriminación, dificultades para relacionarse o estigma. A largo plazo, existe una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades cardiovasculares, diabetes tipo 2 y ciertos tipos de cáncer. Se trata de una problemática en aumento, como muestran los datos recogidos por los estudios Aladino desde 1987<sup>9</sup>.

1. World Health Organization (OMS). (2017). *Informe de la comisión independiente de alto nivel de la OMS sobre Enfermedades No Transmisibles*. Es hora de actuar. Disponible en: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/272712/9789243514161-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>  
2. Afshin A, Sur PJ, Fay KA, Cornaby L, Ferrara G, Salama JS, et al. (2017). *Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017*. Lancet, 393: 1958–1972. Disponible en: [https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(19\)30041-8/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(19)30041-8/fulltext)  
3. Datos del Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), Disponible en: [https://justiciaalimentaria.org/wp-content/uploads/2022/01/resumen\\_dameveneno\\_v2.pdf](https://justiciaalimentaria.org/wp-content/uploads/2022/01/resumen_dameveneno_v2.pdf)  
4. Educo (2019) *Cómo afecta la nutrición al cerebro del niño*. Disponible en: <https://www.educo.org/blog/como-afecta-la-nutricion-en-el-cerebro-del-nino>  
5. Bernabeu-Mestre J, Galiana-Sánchez ME, Trescastro-López EM. (2015). *Procesos transicionales y dinámicos de salud en la España de la segunda mitad del siglo XX*. En E. Perdiguero (ed.). Política, salud y enfermedad en España: entre el desarrollismo y la transición democrática. Alicante, Universidad Miguel Hernández.  
6. Ministerio de Consumo (2019) *Estudio ALADINO*. Disponible en: [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino\\_2019.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino_2019.htm)  
7. Gasol Foundation (2022) *Estudio PASOS*. Disponible en: <https://gasolfoundation.org/es/estudio-pasos-2022-habitos-deterioro/>

8. Cara B Ebbeling PhD, Dorota B Pawlak PhD, Dr David S Ludwig MD (2022) *Childhood obesity: public-health crisis, common sense cure*. The Lancet Volume 360, Issue 9331, 10 August 2022, Pages 473-482. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0140673602096782>  
9. AESAN (2021) *El Ministerio de Consumo lanza una consulta pública sobre un Proyecto de Real Decreto sobre publicidad de alimentos y bebidas dirigida al público infantil*. Disponible en: [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/noticias\\_y\\_actualizaciones/noticias/2021/publicidad\\_infantil.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/noticias_y_actualizaciones/noticias/2021/publicidad_infantil.htm)



## 2.1 Consumo de alimentos poco saludables y pobreza

La relación entre la pobreza y la alimentación poco saludable se debe a diversos factores que incluyen el acceso a alimentos saludables, la educación nutricional o las propias condiciones económicas de las familias.

Centrándonos en este último factor, la capacidad económica limitada de las familias en situación de pobreza restringe su acceso a alimentos frescos y nutritivos<sup>10</sup>. Los alimentos saludables, como frutas, verduras, pescado y carnes magras, suelen ser más caros que los productos ultraprocesados, que son ricos en grasas saturadas, azúcares y sal, pero más asequibles. Las familias con menos ingresos destinan una mayor parte de su presupuesto a productos básicos y menos a alimentos frescos y nutritivos, debido al alto costo de estos últimos.

En España, la carencia material severa en los hogares con niñas, niños y adolescentes volvió a batir su récord histórico en 2023<sup>11</sup>, alcanzando un 10,8 % en menores de 12 años. Y la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social AROPE en la infancia se incrementó en 1,7 puntos, pasando del 32,2 % en el año 2022 a un 33,9 % en el año 2023.

La desigualdad en la infancia tiene una relación directa con la malnutrición y con el exceso de peso infantil. El caso de España es especialmente preocupante, ya que es uno de los países de la Unión Europea en los que la tasa de riesgo de pobreza infantil y la de obesidad muestran una correlación más alta<sup>12</sup>. Los datos son contundentes: el porcentaje de niños y niñas con obesidad se duplica para los hogares con menos ingresos (23,7 %) en comparación con los que tienen más ingresos (10,5 %).

Además, los datos demuestran que hay grupos con especial vulnerabilidad al sobrepeso y la obesidad infantil. En función de factores como la pobreza, el origen migrante, el origen gitano o la discapacidad, se identifican grupos de niñas, niños y adolescentes especialmente vulnerables al exceso de peso.

Esta situación crea un ciclo vicioso en el que la pobreza y la mala alimentación perpetúan problemas de salud que, a su vez, pueden dificultar aún más la capacidad de mejorar las condiciones económicas.

## 2.2 Publicidad y su relación con el consumo de alimentos no saludables

La publicidad de alimentos poco saludables, potenciada por sus técnicas en constante cambio, ejercen una influencia significativa en las niñas y niños. La evidencia acumulada en los últimos 20 años<sup>13</sup> ha señalado a la publicidad de alimentos poco saludables como un factor que contribuye al aumento de las tasas de sobrepeso y obesidad, además de otras problemáticas en la salud y en la calidad de vida. En mayo de 2010, la OMS adoptó unánimemente una serie de recomendaciones al respecto<sup>14</sup>, destacando la importancia de abordar la publicidad de alimentos no saludables dirigida a la infancia como una prioridad para la comunidad internacional.

Estas recomendaciones definen la publicidad como “cualquier forma de comunicación comercial o mensaje que está diseñado para, o tiene el efecto de, aumentar el reconocimiento, atractivo y/o consumo de productos y servicios particulares. Comprende cualquier cosa que se utilice para publicitar o promocionar un producto o servicio”. Se entiende que abarca todas las formas de promoción, ya sea directa o indirecta, dentro de una estrategia publicitaria. Esta definición tan amplia busca disminuir el impacto de la publicidad de alimentos no saludables en las niñas y niños.

La publicidad de alimentos no saludables, como refrescos, golosinas, snacks y comidas rápidas, suele estar dirigida específicamente a las niñas, niños y adolescentes, a través de diferentes medios, incluyendo televisión, Internet y redes sociales, impactando en sus preferencias de consumo.

### LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES OPINAN

A partir de una consulta con un grupo de interés de 35 chicas y chicos, con los que se trabajó en dos franjas de edad, de 4 a 10 años y de 11 a 18 años, se abordaron una serie de preguntas para conocer su opinión sobre la publicidad de alimentos.

#### A partir de la pregunta “¿dónde recuerdas haber visto publicidad sobre alimentos para chicas y chicos?” dicen:

El grupo de niñas y niños de 4 a 10 años suele recibir la publicidad en su casa, ya sea a nivel físico con “folletos en el buzón” como a nivel mediático en “la radio o la tele” y sobre todo “a través de Internet: en la tablet, el teléfono móvil o los enlaces webs en Youtube”. Fuera de sus casas se encuentran la publicidad en espacios públicos, principalmente en la calle, en lugares como “tiendas, centros comerciales y supermercados e incluso en folletos que dejan en los parabrisas de los coches”, pero también en espacios de ocio como “en el cine” y en el transporte público “en las pantallas del Metro y en los autobuses”.

10. Gasol Foundation (2024) *Nivel socioeconómico y estilos de vida de la población infantil y adolescente en España*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Documents/2024/100724-informe-estilo-vida-infantil.pdf>

11. Plataforma de Infancia (2024). *España bate su récord histórico en carencia material severa en los hogares con niñas, niños y adolescentes*. Disponible en: <https://www.plataformadeinfancia.org/espana-bate-su-record-historico-en-carencia-material-severa-en-los-hogares-con-ninas-ninos-y-adolescentes/>

12. AESAN (2020). *Obesidad y Pobreza: Informe del Observatorio de la Nutrición y de Estudio de la Obesidad*. Disponible en: [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/nutricion/observatorio/Obesidad\\_Pobreza.pdf](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/nutricion/observatorio/Obesidad_Pobreza.pdf)

13. UNICEF (2020). *Enfoque de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la Publicidad*. Disponible en: <https://www.unicef.org/media/139596/file/Enfoque%20de%20Derechos%20NNA%20Publicidad.pdf>

14. World Health Organization (2010) *A Set of Recommendations on the Marketing of Foods and Non-Alcoholic Beverages to Children*, WHO, Ginebra. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241500210>





El grupo de niñas, niños y adolescentes de 11 a 18 años comenta que recibe la publicidad principalmente a través de dispositivos, ya que a esta edad es cuando empiezan a utilizarlos de manera generalizada, a través de plataformas como “en Youtube y en Twitch” y “en videojuegos”, pero también “en la tele y en las plataformas como Hitv o Teoplus”. Inciden en que reciben mucha publicidad “en las redes sociales, como Tik Tok o Instagram” y “a través de los *influencers*, con productos para atraer a los niños”.

Además de Internet, también ven que hay publicidad “en los carteles de las calles, como marquesinas en las entradas de los bazares y tiendas de comida rápida” y “en la publicidad que llega a casa”.

Se dan cuenta que “en general hay mucha publicidad de estos anuncios”.

Además de Internet, también ven que hay publicidad “en los carteles de las calles, como marquesinas en las entradas de los bazares y tiendas de comida rápida” y “en la publicidad que llega a casa”.

Se dan cuenta que “en general hay mucha publicidad de estos anuncios”.

Numerosos estudios<sup>15</sup> demuestran que la exposición a anuncios de alimentos no saludables en televisión se asocia con un mayor consumo de estos productos entre las niñas, niños y adolescentes. Organismos internacionales de referencia en el tema también son claros sobre esta relación. En el informe **Tackling Food Marketing to Children in a Digital World: Transdisciplinary Perspectives**<sup>16</sup>, de 2018, la OMS afirmó que 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.

Las niñas y niños expuestos a altos niveles de publicidad de alimentos ultraprocesados tienen una mayor probabilidad de desarrollar preferencias por estos alimentos y de consumirlos en exceso. En nuestro ordenamiento jurídico, el Preámbulo de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, señala que, en sus relaciones de consumo, los niños, niñas y adolescentes presentan una mayor sensibilidad a la publicidad y a las prácticas comerciales agresivas, ya que disponen de menor capacidad para reconocer el peligro, y pueden sentirse atraídos por la apariencia de productos que entrañen riesgos para su salud o seguridad.

15. Algunos ejemplos:

Moreno Aznar, L. A., & Miguel-Berges, M. L. (2022). *Publicidad de alimentos no saludables: Posicionamiento del Comité de Nutrición y Lactancia Materna de la Asociación Española de Pediatría*. Disponible en: <https://www.analesdepediatria.org/es-publicidad-alimentos-no-saludables-posicionamiento-articulo-S1695403322001862>

Rodríguez García, C. (2022). *Evaluación de la calidad nutricional de los menús escolares en España*. Disponible en: <https://revista.nutricion.org/index.php/ncdh/article/view/196/168>

16. World Health Organization (2021). *Together on the Road to Evidence-based Decision-making for Health in the Eastern Mediterranean Region*. Disponible en: <https://iris.who.int/handle/10665/344003>

## LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES OPINAN

**Ante la pregunta “¿Qué te atrae de esos anuncios para que los veas? ¿Los recuerdas? ¿Por qué?” dicen:**

El grupos de 4 a 10 años recuerda anuncios publicitarios por distintos motivos, como la estética “porque tiene muchos colores, como el morado” o “porque la canción es pegadiza”, como por las sensaciones que les generan “porque cuando lo echan en el vaso en el anuncio suena como si fuera fresco” o “porque sale con una montaña rusa y parece que te alegran y te sientes bien si lo tomas” o por otros motivos que les atraen como “porque lo anunciaba un futbolista” y las “bebidas energéticas porque se ven con el deporte” o porque les dan recompensas como “por los juguetes que dan”. Y a veces porque se aglutinan todos estos motivos “por las frases que dicen, porque dice que el pan es esponjoso y dan ganas de comerlo, porque lo anuncia gente famosa...”. Y para determinados productos, recuerdan más la marca en sí que el producto que se comercializa, según dan a entender, por la cantidad de exposición que reciben de las mismas.

El grupo de niñas, niños y adolescentes de 11 a 18 años, por su parte, lo que le atrae de la publicidad de alimentos es muy parecido, aunque con características de su edad. “El buen rollo, animación, música, etc.”, “los famosos que presentan el anuncio” o “que en los anuncios se utilicen personajes de ficción que nos gustan o conocemos mucho, como super héroes”, también “que den recompensas u ofertas si los compras”.

**A partir de la pregunta “Cuando ves el anuncio, ¿sabes las consecuencias de tomar estos alimentos?” dicen:**

Para el grupo niñas, niños y adolescentes de 11 a 18 años “no está bien explicado, solo quieren el dinero y no la salud”. Consideran que “no sabemos lo que tomamos y es malo para el desarrollo de los niños y niñas” y “las bebidas energéticas también son malas para los niños pequeños”, así como “la adicción a los snacks”. Y concluyen que “decir que es sano es mentir”.

En España, la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) reveló que nueve de cada diez anuncios de alimentos dirigidos a niños y niñas<sup>17</sup> son de productos con un perfil nutricional poco saludable, con altos contenidos de azúcar, sal y grasas saturadas.

El informe **Publicidad, alimentación y derechos de la infancia en España**<sup>18</sup> es un estudio que permite conocer el nivel de exposición de los niños, niñas y adolescentes (8-16 años) a la publicidad de alimentos y bebidas y la relación con su alimentación. Según dicho estudio, un 81,8 % de niños, niñas y adolescentes declara haber estado expuestos a la publicidad sobre productos de alimentación y bebidas durante el último mes. De ellos, más de 8 de cada 10 que declaran haber estado expuestos a dicha publicidad aseguran que esa publicidad es sobre productos de alimentación y bebidas no saludables. Además, casi un 60 % de los y las participantes declara haber estado expuesto a la publicidad sobre

17. OCU (2021). *Adiós a la publicidad de alimentos no saludables*. Disponible en: <https://www.ocu.org/alimentacion/comer-bien/noticias/no-publicidad-alimentos-menores>

18. Gasol Foundation (2023). *Publicidad, alimentación y derechos de la infancia en España*. Disponible en: <https://gasolfoundation.org/es/informe-publicidad/>



comida rápida más de 6 días a la semana o, incluso, varias veces al día. Otros datos que merecen la pena resaltar de dicho estudio, es que el porcentaje de niñas y niños que declara consumir comida rápida más de dos días a la semana es un 13,3 % superior entre quienes declaran haber estado expuestos a la publicidad específica sobre este grupo de productos.

Por su parte, la Comisión Europea, en su estudio **Study on the exposure of children to linear, non-linear and online marketing of foods high in fat, salt or sugar**<sup>19</sup> concluye que, de media, un niño o niña de entre 4 y 17 años en la Unión Europea estuvo expuesto en 2017 a 4,7 anuncios de alimentos y bebidas altas en azúcar, sal o grasas, o de restaurantes de comida rápida en medios audiovisuales por día.

### LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES OPINAN

**A partir de la pregunta “¿Cuántos anuncios sobre alimentos crees haber visto esta semana? ¿Qué te parece esa cantidad?” dicen:**

El grupo de niñas, niños y adolescentes de 11 a 18 años: “pensamos que hay muchos anuncios de alimentos y en momentos de vacaciones muchos más”. De “hamburgueserías de comida rápida, todos los días”. Y se han fijado que “en la Eurocopa, como tres cuartas partes son de anuncios o les dan gratis los productos a los futbolistas para que los enseñen”.

Esta exposición a la publicidad puede influir en dos tipos de comportamientos de compra<sup>20</sup>. Por una parte, los niños y niñas presionan a sus padres y madres para que adquieran los productos que han visto en la televisión. Según Justicia Alimentaria, los niños y niñas tienen un 43 % de influencia en las compras familiares. Por otra parte, cuando disponen de su propio dinero, destinan el 33 % de sus compras a alimentos y bebidas.

<sup>19</sup>. European Commission (2021). *Study on the exposure of children to linear, non-linear and online marketing of foods high in fat, salt or sugar*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/347b8314-e2c0-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>20</sup>. La Capria, A. (2019). *El Código PAOS fracasa: La mayoría de anuncios de alimentos y bebidas para niños incumple la autorregulación*. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-08-15/codigo-paos-anuncios-alimentos-bebidas-infantiles\\_2171515/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-08-15/codigo-paos-anuncios-alimentos-bebidas-infantiles_2171515/)

# 03

## Regulación de la publicidad alimentaria dirigida a la infancia en España





## 3.1 Marco internacional

La necesidad de regular la publicidad de alimentos no saludables dirigida a niñas y niños se fundamenta profundamente en los principios establecidos en la **Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas** (CDN)<sup>21</sup>. Fue ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico español. Esta convención, un instrumento esencial en la protección de los derechos de niños y niñas, subraya varias responsabilidades que los Estados deben asumir para garantizar su bienestar y su desarrollo saludable. Dentro de su contenido, destacan los siguientes artículos:

En primer lugar, **el Artículo 3 de la CDN establece que en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, concernientes a los niños y niñas, el interés superior del niño debe ser una consideración primordial**. La publicidad de alimentos no saludables, que a menudo prioriza los beneficios económicos de las empresas por encima de la salud y el bienestar infantil, contraviene este principio. Los niños y niñas son especialmente vulnerables a los mensajes publicitarios debido a su desarrollo cognitivo y emocional en proceso, lo cual les dificulta distinguir entre contenido informativo y persuasivo. Por lo tanto, garantizar que la publicidad que reciben no perjudique su salud es una obligación que los Estados no pueden ignorar.

**El Artículo 6 de la CDN proclama el derecho inherente de todo niño o niña a la vida, la supervivencia y el desarrollo**. Este artículo no solo se refiere a la protección de la vida en su sentido más básico, sino también al desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social del niño o niña. La exposición continua a publicidad de alimentos no saludables compromete seriamente este derecho, ya que fomenta hábitos alimenticios que pueden llevar a problemas de salud como la obesidad, la diabetes y enfermedades cardiovasculares. Proteger a los niños y niñas de esta influencia negativa es, por tanto, una manera crucial de garantizar su pleno desarrollo. **La Observación general N.º 16 del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño de 2013, sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño** vinculó directamente este artículo con la limitación de algunas actividades empresariales. Concretamente establece que “la mercadotecnia dirigida a los niños y niñas 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”. Y 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”.

**El Artículo 17 de la CDN reconoce el papel esencial de los medios de comunicación en la vida de los niños y niñas y pide a los Estados que aseguren el acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, especialmente aquellos que promuevan su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental**. A la vez, deben proteger a las niñas y niños de información y material perjudicial para su bienestar. La publicidad de alimentos no saludables representa una información potencialmente dañina que puede inducir a comportamientos de consumo perjudiciales, afectando negativamente la salud de niñas, niños y adolescentes.

21. United Nations (1989). *Convention on the Rights of the Child*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

**El Artículo 24 garantiza el derecho de los niños y niñas a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a tener acceso a servicios de salud**. Permitir la publicidad de alimentos no saludables contraviene directamente este derecho, ya que promueve el consumo de productos que pueden conducir a enfermedades crónicas y afectar gravemente la salud infantil. Los Estados tienen la responsabilidad de adoptar todas las medidas apropiadas para disminuir la mortalidad infantil y combatir la enfermedad y la malnutrición, lo cual incluye regular la publicidad de productos que pueden dañar la salud de los niños.

El Comité de Derechos del Niño, **en la recomendación 35 de sus Observaciones Finales a España (2018)**<sup>22</sup> recomendó el fortalecimiento de los programas para hacer frente al aumento de la obesidad infantil. También el refuerzo de las estrategias que permitan a los hogares en riesgo de pobreza acceder a alimentos suficientes y saludables.

También es necesario señalar, como se ha comentado, que la **OMS** se ha pronunciado en numerosas ocasiones<sup>23</sup> sobre la regulación de publicidad de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil, estableciendo una serie de recomendaciones a la hora de aplicar políticas para restringir la comercialización de alimentos no saludables a los que están expuestos los niños, y que dichas políticas.

**Son las siguientes:**

- Que sean obligatorias.
- Que protejan a niños y niñas de todas las edades.
- Que utilicen un modelo de perfil nutricional dirigido por el Gobierno para clasificar los alimentos cuya comercialización debe restringirse.
- Que sean lo suficientemente exhaustivas como para minimizar el riesgo de migración de la comercialización a otros medios, a otros espacios dentro del mismo medio o a otros grupos de edad.
- Que restrinjan el poder de persuasión de la comercialización de alimentos.

Además, la Declaración de Viena sobre nutrición y enfermedades no transmisibles en el contexto de la salud 2020, aprobada por los ministros de Salud de los Estados miembros europeos de la OMS, incluía el compromiso de tomar “medidas decisivas para reducir la presión de comercialización de alimentos para los niños con respecto a los alimentos altos en energía, grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcares libres o sal” y desarrollar e implementar enfoques de políticas comunes que promuevan, entre otras cosas, el uso de herramientas de perfiles de nutrientes.

22. Comité de los Derechos del Niño (2018) *Observaciones finales del Comité a España*. Disponible en: <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2022/10/observaciones-finales-del-comite-a-espana-5-y-6-informe-de-aplicacion-de-los-derechos-del-nino.pdf>

23. World Health Organization (2023) *Policies to protect children from the harmful impact of food marketing WHO guideline*. Disponible en: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/370113/9789240075412-eng.pdf?sequence=1>



## 3.2 Normativa europea

La normativa europea que regula la publicidad de alimentos no saludables dirigida a niños, niñas y adolescentes está compuesta por varias directrices y reglamentos que se centran en cuestiones como la veracidad de la información o en alentar a desarrollar códigos de autorregulación a nivel nacional.

**Reglamento (UE) 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.** Este reglamento, conocido como el Reglamento de Información Alimentaria, establece requisitos detallados sobre la información que debe proporcionarse a los consumidores sobre los alimentos. Aunque su enfoque principal es el etiquetado, el reglamento también influye en la publicidad de alimentos al establecer que la información alimentaria no debe inducir a error, especialmente en relación con:

- Las características del alimento, como su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración de la conservación, país de origen o lugar de procedencia y método de fabricación o producción.
- Los efectos o propiedades del alimento, especialmente en relación con la salud.
- La publicidad de alimentos debe cumplir con estas disposiciones para evitar inducir a error a los consumidores, incluyendo a niños y niñas.

**Reglamento (CE) 1924/2006 sobre las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos.** Este reglamento regula las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables que se pueden hacer en la publicidad y el etiquetado de los alimentos en la Unión Europea. Según este reglamento:

- Solo se permiten declaraciones nutricionales y de propiedades saludables que hayan sido autorizadas y que se basen en pruebas científicas.
- Las declaraciones no deben ser falsas, ambiguas o engañosas.
- No deben dar lugar a dudas sobre la seguridad y/o la adecuación nutricional de otros alimentos.
- Deben estar acompañadas de información adicional necesaria para que los consumidores comprendan los beneficios del alimento para la salud.
- Estas disposiciones son particularmente relevantes para la publicidad dirigida a niñas y niños, ya que buscan evitar que se hagan afirmaciones engañosas sobre los beneficios nutricionales de los productos.

**La Directiva de servicios de comunicación audiovisual, Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018,** modificó 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. Introdujo varias novedades importantes en la regulación de la publicidad de alimentos dirigida a niños y niñas, en comparación con la Directiva 2010/13/UE. Estas modificaciones reflejan un enfoque más estricto y detallado para proteger a niños y niñas de los impactos negativos de la publicidad de alimentos y bebidas.

Establece de manera explícita que las comunicaciones audiovisuales comerciales no deben causar daño físico, psíquico o moral a los menores. En cuanto a la regulación, indica que debe alentarse a la creación de códigos de conducta basados en el modelo de perfiles nutricionales establecidos por la Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud. Fue traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

## 3.3 Normativa y regulación en España

### 3.3.a Constitución Española

**La Constitución Española** ofrece un marco de referencia para la protección de la infancia frente a la publicidad de alimentos no saludables dirigidos a niños, niñas y adolescentes. Merece la pena destacar:

- El derecho a la protección de la salud, recogido en el artículo 43, que establece que “compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”.
- La obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, recogida en el artículo 51, que establece que protegerán, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos. .
- Además, hay doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, la Sentencia 64/2019, de 9 de mayo, que establece que el interés superior del menor es 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.

### 3.3.b Legislación

En cuanto las normas con rango de Ley, diferentes normas contienen disposiciones relacionadas con la protección de la infancia frente la publicidad, pero el grueso de la regulación nacional se caracteriza por la falta de desarrollo reglamentario y se decanta el modelo de la corregulación. Entre estas normas destacan:

**La Ley 34/1988, de 11 de noviembre, Ley General de Publicidad,** establece el marco general para toda la publicidad en España. En su artículo 3. b) señala que es ilícita “la publicidad dirigida a menores de edad que les incite a la compra de un bien o de un servicio, explotando su inexperiencia o credulidad”, añadiéndose que “no se deberá inducir a error sobre las características de los productos”.

**LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor** contempla el derecho de los menores de edad a la información veraz y adecuada a su desarrollo. También se añade que, para garantizar que la publicidad o mensajes dirigidos a menores de edad o emitidos en la programación dirigida a éstos, no les perjudique moral o físicamente, podrá ser regulada por normas especiales.



**El Real Decreto Legislativo 1/2007 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias** introduce, a día de hoy, el concepto de “persona consumidora vulnerable”, que incluye a los menores de edad en situaciones concretas y apunta en su art. 8 que “son derechos básicos de los consumidores y usuarios y de las personas consumidoras vulnerables: La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad” y que “los derechos de las personas consumidoras vulnerables gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso”. La mencionada figura de persona consumidora vulnerable se introdujo finalmente en la normativa de consumo a través de la **Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica**.

**La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición** tiene como objetivo garantizar la seguridad alimentaria y mejorar los hábitos nutricionales de la población. Para ello, establece el marco legal para adoptar políticas públicas dirigidas a fomentar una alimentación saludable, pero a la hora de regular la publicidad de los alimentos, lo hace remitiéndose a la corregulación. En su artículo 46, regula la publicidad de alimentos dirigida a menores de 15 años. Lo hace mediante el fomento de los acuerdos de corregulación entre las autoridades competentes y los operadores económicos y los prestadores del servicio de comunicación comercial audiovisual para el establecimiento de códigos de conducta que regulen las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas. Además, apela a la potestad reglamentaria del Gobierno para regular estas comunicaciones comerciales si en el plazo de un año tales códigos no existiesen o no se adecuasen a la normativa. También establece otras cuestiones como que las escuelas infantiles y los centros escolares serán espacios protegidos de la publicidad.

**La Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual**, también establece la promoción de la autorregulación para los prestadores del servicio de comunicación audiovisual. Y, de manera específica, señala en su artículo 15.4. que “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, grasas saturadas o ácidos grasos trans, o que no se ajustan por otros conceptos a las directrices nutricionales nacionales o internacionales”. Además, en su artículo 124 va un paso más allá, estableciendo 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”. Esto es, otorga potestad reglamentaria basada en la eficacia de los códigos y no solo de su mera existencia.

### 3.3.c Estrategia NAOS y Código PAOS

En paralelo al desarrollo legislativo, y a la luz de las declaraciones de organismos internacionales y europeos en el marco de las políticas de prevención en salud sobre la adopción de estrategias de lucha contra la obesidad y de fomento de hábitos nutricionales saludables, en 2005 se aprobó la **Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad (NAOS)**<sup>24</sup>. Se trata de una iniciativa cuyo objetivo es sensibilizar a la población del problema que la obesidad representa para la salud e impulsar las políticas y programas dirigidos a mejorar los hábitos alimentarios y promover la práctica de actividad física. Las iniciativas que desarrolla priorizan las dirigidas hacia niños y niñas, jóvenes y grupos de población más desfavorecidos. Ese mismo año, la FIAB (Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas) lideró la elaboración y suscripción del Código de corregulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores, prevención de la obesidad y salud, conocido como Código PAOS.

El **Código PAOS**<sup>25</sup> es actualmente la principal herramienta de regulación de publicidad de alimentos dirigida a la infancia en España. Se trata de una iniciativa de corregulación promovida por la industria alimentaria cuyo principal objetivo es establecer un conjunto de reglas que guíen a las compañías adheridas en el desarrollo, ejecución y difusión de sus mensajes publicitarios dirigidos a niñas y niños con el fin de prevenir la obesidad infantil y promover hábitos alimenticios saludables. Actualmente, sus medidas se aplican a la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de hasta 12 años cuando su difusión se realiza en medios audiovisuales e impresos, y a menores de 15 años cuando la publicidad se lleva a cabo en Internet.

Establecido en 2005 y revisado en 2012 (a la luz de la Ley 17/2011<sup>26</sup>), el Código PAOS establece una serie de normas y directrices para los mensajes publicitarios dirigidos a niños y niñas. Estas normas se enfocan principalmente en controlar las estrategias de marketing utilizadas por las empresas publicitarias. Define un conjunto de principios éticos que orientan a las empresas que se adhieren en la creación, implementación y difusión de sus mensajes publicitarios sobre alimentos y bebidas destinados a menores de edad, con el objetivo de prevenir una presión excesiva de la publicidad. Abordan aspectos como el contenido de los anuncios, la hora de emisión, la presentación de personajes populares y la promoción de alimentos y bebidas no saludables. Por ejemplo, el código prohíbe el uso de personajes de dibujos animados o celebridades populares en anuncios de alimentos poco saludables.

De esta manera, busca evitar inducirles a error sobre las características del producto, explotar su ingenuidad, incitarles de forma indebida a la compra ejerciendo presión sobre sus padres y madres o la utilización de personajes famosos en los anuncios.

<sup>24</sup>. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (s.f.). *Estrategia NAOS (Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad)*. Disponible en: [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/estrategia\\_naos.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/estrategia_naos.htm)

<sup>25</sup>. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (s.f.). *Marketing y publicidad dirigida a menores*. Disponible en: [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/marketing\\_y\\_publicidad\\_dirigida\\_a\\_menores.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/marketing_y_publicidad_dirigida_a_menores.htm)

<sup>26</sup>. El artículo 46 de la Ley 17/2011 indica que [...] “1. 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, que regulen las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas, dirigidas a la población menor de quince años (...)” “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”.



Para garantizar el cumplimiento del Código PAOS, se han establecido procedimientos previos y posteriores a la emisión de anuncios. AUTOCONTROL revisa las propuestas de anuncios antes de su emisión mediante un control previo o “copy advice”. Las empresas adheridas al Código PAOS presentan voluntariamente sus anuncios a AUTOCONTROL, que emite un informe positivo, negativo o con modificaciones. Asimismo, para asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos del Código PAOS, se creó una Comisión de Seguimiento.

### 3.3.c Planes de regulación

Más allá de las normas y códigos mencionados, la regulación de la materia a través de la potestad reglamentaria del Ejecutivo lleva tiempo en la agenda. Durante la XIV Legislatura, y a iniciativa del Ministerio de Consumo, se desarrolló un borrador de Real Decreto titulado “Real Decreto sobre regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida al público infantil”, que tenía por objeto la reglamentación de la publicidad y las comunicaciones comerciales de alimentos (a través de su prohibición) y la promoción de acuerdos de corregulación y códigos de conducta. Finalmente, no fue aprobado.

Además, algunos planes y estrategias desarrollados por el Gobierno durante la XIV legislatura incluían esta regulación de manera directa o indirecta entre sus medidas. Por ejemplo, el Plan de Acción del Gobierno para la implementación de la Garantía Infantil Europea incluye, no solo diferentes medidas para garantizar la alimentación saludable a todos los niños y niñas. También, entre las reformas que plantea incluye desarrollar “regulaciones vinculadas a los derechos de las personas consumidoras y sobre la publicidad de productos no saludables” y señala, de manera más contundente, que “se pretende establecer una regulación de la publicidad de determinados alimentos y bebidas no saludables dirigida a los niños y niñas”.

Por su parte, el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Obesidad Infantil 2022-2030, que tiene como objetivo la reducción de la obesidad y el sobrepeso infantil de forma intersectorial, también aborda la regulación de la publicidad de estos alimentos y bebidas dirigida a la infancia. En su línea estratégica para garantizar la protección a la salud de la infancia incluye como medidas, además de mejorar la capacidad de decisión de las familias en base etiquetado frontal, el “desarrollar regulación del marketing de alimentos y bebidas”.

Actualmente, el Plan Anual Normativo de 2024 volvió a incluir la aprobación de un Real Decreto sobre la materia, esta vez titulado “Real Decreto de regulación y control de la publicidad de alimentos y bebidas con alto contenido en grasa, azúcares y sal dirigida a público infantil”. Su objetivo, según establece el propio Plan Anual Normativo, es “establecer normas relativas a la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a niñas y niños con el objetivo de reducir la exposición a la publicidad de alimentos altos en grasas, azúcares y sal y contribuir así a la reducción de las tasas de obesidad infantil”.

04

Carencias en la  
regulación actual







La regulación de la publicidad de alimentos no saludables dirigida a niños, niñas y adolescentes en España, aunque contiene algunas disposiciones concretas en normas de rango legal, **se sustenta, sobre todo, en la correulación**, que abarca múltiples aspectos de la comunicación comercial y la protección de la infancia. Se puede considerar que la evolución de la regulación de este tipo de publicidad ha tenido un desarrollo similar a los casos de Portugal y Reino Unido, pero sin terminar de culminar, por el momento, en una regulación completa a través de una norma de rango legal o reglamentario.

El Código PAOS se introdujo como una herramienta fundamental para abordar la publicidad de alimentos y bebidas no saludables. Su implementación ha permitido algunas mejoras tanto la calidad como la presión de los anuncios dirigidos a niños y niñas y ha servido para promover un sentido de responsabilidad social en las prácticas publicitarias. Sin embargo, apenas ha servido para reducir el porcentaje de publicidad de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil en España. Según un estudio de la Comisión Europea<sup>27</sup>, entre 2011 y 2021 este porcentaje solo se redujo de un 10,2 % a un 9,7 %. Además, concluye que uno de cada cuatro anuncios se emite en horario de máxima audiencia infantil. En este sentido, la OCU<sup>28</sup>, en un estudio publicado en 2019 concluyó que, a pesar de la existencia del Código Paos, el 58 % de los productos anunciados tenían una valoración D o E en la clasificación de Nutriscore.

Desde la Plataforma de Infancia, teniendo en cuenta factores como la relación entre la exposición a la publicidad de alimentos no saludables y su consumo por parte de niños y niñas, las graves consecuencias del abuso del consumo de estos productos en la infancia, así como de manera más concreta y las recomendaciones de la OMS en la materia, consideramos que **el marco regulatorio actual es insuficiente para proteger a la infancia**. Concretamente por estos motivos:

1. **Permite la publicidad de alimentos no saludables dirigida a niñas, niños y adolescentes.** Actualmente, tanto la normativa vigente como el Código de correulación, permiten este tipo de publicidad. El marco normativo solo establece ciertos límites de protección concretos frente a cuestiones como la falta de veracidad. Por su parte, el Código de correulación lo que establece es una serie de normas éticas. La experiencia de otros países donde se ha prohibido este tipo de publicidad ha demostrado que es la medida más eficaz. .
2. **Se sustenta en la correulación, que es de carácter voluntario.** Esto significa que las empresas alimentarias pueden decidir adherirse al código y comprometerse a cumplir sus normas éticas, pero no están legalmente obligadas a hacerlo. Esto significa que su cumplimiento depende de la buena voluntad de la industria publicitaria, lo que puede dar lugar a prácticas que no cumplen con los estándares nutricionales.

Existe evidencia científica<sup>29</sup> de que la autorregulación de la industria tiene un efecto nulo o mínimo en la exposición de los niños y las niñas a la publicidad de alimentos y bebidas no saludables. Por su

parte, la OMS<sup>30</sup> señala que las medidas voluntarias o la autorregulación suelen tener un valor limitado, a menos que los Gobiernos participen activamente promulgando normas, fijando un calendario para lograr los objetivos establecidos y aplicando sanciones en caso de incumplimiento.

3. **Carece de perfiles nutricionales definidos.** El Código PAOS no limita la publicidad de determinados productos en base a perfiles nutricionales concretos en función del contenido en azúcar, sal, grasas saturadas, trans y calorías. La OMS<sup>31</sup> asegura que, sin este criterio, el impacto de cualquier tipo de regulación es limitado. Esta Organización<sup>32</sup> define perfil nutricional como “la ciencia de clasificar u ordenar los alimentos según su composición nutricional por razones relacionadas con la prevención de enfermedades y la promoción de la salud”. Se trata de una herramienta para clasificar los alimentos que puede utilizarse en el desarrollo de políticas para mejorar la calidad nutricional de la alimentación de la población.

La Región Europea de la OMS diseñó un modelo de perfiles nutricionales en 2015 en el que definía diferentes categorías de alimentos. Estos perfiles han sido utilizados en la regulación en países de nuestro entorno, como Portugal, por ejemplo. También sirvió como base también para el borrador de Real Decreto sobre regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida al público infantil elaborado por el Ministerio de Consumo durante la XIV legislatura. El modelo fue revisado en 2023<sup>33</sup> y, actualmente, incluye todos los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidos a niñas y niños mayores de 3 años evaluándolos en función de su composición nutricional: energía, grasas totales, grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcares totales, azúcares añadidos, edulcorantes sin azúcar y sodio o sal.

A nivel europeo, la Directiva (UE) 2018/1808, como se mencionaba anteriormente, establece que debe alentarse a los Estados miembros a que en sus regulaciones utilicen “directrices nutricionales ampliamente reconocidas a nivel nacional e internacional, tales como el modelo de perfiles nutricionales de la Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud”. En España, la AESAN lleva proponiendo la incorporación de estos perfiles para la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida niños, niñas y adolescentes.

4. **Falta de supervisión independiente.** El cumplimiento o no de las pautas del Código PAOS se hace a través de AUTOCONTROL. Y, aunque se hace a través de un jurado de expertos, la Junta Directiva<sup>34</sup> del organismo está formada por miembros de grandes empresas alimenticias.
5. **Cobertura limitada del entorno digital.** El Código PAOS se centra principalmente en la publicidad en televisión, radio y prensa escrita, pero, —y, aunque lo introdujo con su modificación de 2012—, no aborda adecuadamente la publicidad en medios digitales que son cada vez más populares entre las niñas, niños y adolescentes, máxime teniendo en cuenta los cambios en el entorno digital que ha habido desde entonces.

30. Organización Mundial de la Salud (2017) *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil: plan de aplicación*. Disponible en: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA70/A70\\_31-sp.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_31-sp.pdf)

31. Organización Mundial de la Salud (2018) *Evaluating implementation of the WHO Set of Recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children: progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region*. Disponible en: <https://iris.who.int/handle/10665/345153>

32. World Health Organization (2015). *WHO Regional Office for Europe nutrient profile model: second edition*. Disponible en: <https://www.who.int/europe/publications/item/WHO-EURO-2023-6894-46660-68492>

33. Ídem

34. Disponible en: <https://www.autocontrol.es/autocontrol/organizacion/miembros-junta-directiva/>

27. Publications Office of the EU (2021) *Study on the exposure of children to linear, non-linear and online marketing of foods high in fat, salt or sugar*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/347b8314-e2c0-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en>

28. OCU (2024) *Contra la publicidad de alimentos infantiles*. Disponible en: <https://www.ocu.org/acciones-colectivas/publicidad-alimentos-infantiles>

29. K Ronit, J D Jensen (2024) *Obesity and industry self-regulation of food and beverage marketing: a literature review*. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24713622/>



6. **Falta de referencia a la regulación de los sucedáneos de leche materna.** Otra carencia en la regulación actual es la **falta de límites claros a las prácticas de comercialización “abusivas”** que emplea la industria de sucedáneos de leche materna, como señala el informe **Scope and impact of digital marketing strategies for promoting breast-milk substitutes**<sup>35</sup>, de la OMS. El organismo concluye que las prácticas de esta industria no cumplen con el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna, aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud celebrada en 1981.
7. **Solo contempla restricciones hasta los 15 años.** Las normas éticas del Código PAOS solo contemplan restricciones hasta los 12 y 15 años según el soporte de la publicidad. Para garantizar la protección de todos los niños y niñas, y siguiendo la definición de la Convención de Derechos del Niño —que estipula que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (es decir, a todas las personas menores de 18 años en el caso de España)—, y las recomendaciones de la OMS, es necesario proteger a todos los menores de 18 años. Países como Irlanda, Corea y Turquía aplican sus restricciones a la publicidad a niños, niñas y adolescentes a menores de 18 años<sup>36</sup>.

#### BUENAS PRÁCTICAS DE OTROS PAÍSES

Un número creciente de países reconoce la necesidad de intervenir en la publicidad dirigida a niñas, niños y adolescentes. De los 53 países en la Región Europea de la OMS<sup>37</sup>, el 54 % ha implementado medidas para limitar la comercialización de alimentos con alto contenido en grasas, azúcares y sal dirigida al público infantil. No obstante, continúa siendo necesario ampliar el alcance y los criterios de estas políticas en muchos países, como es el caso de España.

Estas políticas incluyen normas específicas sobre alimentos catalogados como no saludables y normas generales que buscan reducir la exposición de los niños a la publicidad, limitando la comercialización en ciertos medios y momentos. Estas regulaciones se centran en la programación dirigida al público infantil, aunque todavía en muchos casos solo aborda la publicidad tradicional. Como ejemplos de buenas prácticas, destacan los casos de Reino Unido y Portugal.

En 2007, **Reino Unido**, entonces miembro de la Unión Europea, fue el primer país de la Unión en imponer restricciones publicitarias para niños y niñas menores de 16 años sobre productos altos en grasas, sal y azúcar (HFSS). Esta prohibición aplica a canales infantiles de televisión, y a programas con una audiencia infantil de al menos el 25%. El establecimiento de los perfiles nutricionales lo hizo el Departamento de Salud. De modo complementario, también existe el Código BCAP 2010, dirigido a los anuncios que todo tipo de productos, que prohíbe cuestiones como el uso de personajes promocionales o colocación de productos. Además, desde 2017, se existe un Código de Autorregulación para la publicidad de alimentos y bebidas HFSS dirigida a menores de 16 años en Internet y otros medios distintos de la televisión y la radio.

**Portugal**, en abril de 2019, aprobó la Lei N.º 30/2019, que prohíbe la publicidad dirigida a niños y niñas menores de 16 años de alimentos y bebidas con alto contenido de energía, sal, azúcar y ácidos grasos saturados. Esta legislación cubre medios como radio y televisión durante programas dirigidos a la infancia, así como publicaciones infantiles en Internet y redes sociales. Además de los medios, la ley prohíbe la publicidad de alimentos y bebidas con altos niveles de azúcares, grasas saturadas, sal y grasas trans en entornos educativos, parques infantiles y áreas cercanas, y en eventos deportivos, culturales y recreativos. Se permiten excepciones limitadas para la publicidad dentro de establecimientos comerciales en áreas específicas. El establecimiento de perfiles nutricionales se detalló por decreto en base a los criterios establecidos por la OMS.

Además, muchos otros países tienen también algún tipo de restricción en este sentido. Por ejemplo, en Chile en 2016, y como parte de una estrategia más amplia para hacer frente a los altos índices de obesidad, se aprobó la Ley de Etiquetado y Publicidad de Alimentos<sup>38</sup>, que introdujo diferentes restricciones a la publicidad productos HFSS o calóricos dirigida a menores de 14 años, entre ellas la prohibición en los programas de televisión que se emiten entre las 6 a.m. y las 10 p.m. En Irlanda, desde 2013, la publicidad de este tipo de alimentos está prohibida durante los programas infantiles de televisión y radio. Y Suecia y Noruega tienen prohibida la publicidad en general en este tipo de programas.

35. World Health Organization (2022). *Scope and impact of digital marketing strategies for promoting breastmilk substitutes*. Disponible en: <https://www.who.int/publications/item/9789240046085>.

36. Disponible en: <https://www.autocontrol.es/autocontrol/organizacion/miembros-junta-directiva/>

37. World Health Organization (2018). *Progressing Early Childhood Development: Closing the Gap for Children in Europe*. Disponible en: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/345153/WHO-EURO-2018-3299-43058-60256-eng.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

38. UNICEF (2021). *Publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas no saludables dirigida a niños y niñas*. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/40861/file/Publicidad-de-alimentos-y-bebidas-no-alcoholicas-no-saludables.pdf>

05  
Propuestas





Para la elaboración de las propuestas, desde la Plataforma de Infancia se ha tenido en cuenta principalmente, las recomendaciones de la OMS, las aportaciones de chicas y chicos, los ejemplos de otros países y la situación específica del caso de España. Sobre esto último, como se ha visto, la regulación de publicidad de alimentos no saludables dirigida a la infancia y la adolescencia se basa en un código de corregulación de carácter voluntario. Y pese a que la legislación aborda numerosas cuestiones sobre la materia, se considera que es insuficiente a la hora de proteger a la infancia y la adolescencia frente a este tipo de publicidad.

Desde la Plataforma de Infancia se valora que es necesaria la regulación de esta cuestión a través de una norma vinculante, ya sea de rango legal o de naturaleza reglamentaria<sup>39</sup>. Dicha norma debe:

**Prohibir cualquier forma de publicidad o comunicación comercial de alimentos y bebidas con alto contenido en sodio, azúcares, edulcorantes, grasas y ácidos grasos saturados dirigida específicamente al público infantil.** Abogamos por la prohibición total y no por limitaciones parciales por los siguientes motivos:

La prohibición total de la publicidad ha demostrado ser más efectiva que la regulación en términos de reducir la exposición de los niños a mensajes comerciales perjudiciales. En países como Reino Unido o Portugal, donde se han implementado restricciones severas, se ha observado una disminución en el consumo de productos poco saludables entre las niñas y niños.

Las regulaciones parciales pueden ser complejas y estar llenas de lagunas que las empresas pueden explotar. Una prohibición clara y absoluta elimina cualquier ambigüedad y facilita la aplicación y supervisión por parte de las autoridades.

La prohibición puede complementar los esfuerzos educativos para promover hábitos alimenticios saludables. Sin la interferencia de mensajes contradictorios de la publicidad, las iniciativas educativas pueden tener un mayor impacto en la formación de buenos hábitos alimenticios en la infancia y la adolescencia.

Esta prohibición debe:

- **Proteger a los niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años de edad.**
- **Basarse en los perfiles nutricionales de la Región Europea de la OMS** para regular la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a la infancia y la adolescencia.
- **Adoptar una definición amplia de lo que es publicidad** dirigida a niños y niñas en línea con las recomendaciones de la OMS.
- **Cubrir un conjunto amplio de técnicas de persuasión** que atraen a niños y niñas, tales como regalos, concursos o el uso de la imagen de personajes populares.

Además, consideramos que la norma debe también contemplar las siguientes cuestiones:

- **Establecer un listado exhaustivo y completo de canales de comunicación publicitaria más allá de la dirigida específicamente a la infancia, para poder establecer límites claros sobre el emplazamiento de todas las comunicaciones comerciales** de este tipo de alimentos para minimizar el riesgo de migración de la comercialización a otros medios y asegurar que niños, niñas y adolescentes no puedan acceder a ellas. Debe prestar especial atención al entorno digital.
- **Establecer mecanismos de supervisión y evaluación con dotación presupuestaria** para asegurar su efectividad. Es fundamental designar desde el principio a la entidad gubernamental encargada de la supervisión.
- **Establecer un régimen sancionador que garantice el cumplimiento de la prohibición de las mencionadas comunicaciones comerciales.** Hacerlo en base a la legislación existente: artículo 50.2 f) de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición y el artículo 9.6 de la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- **Incluir también restricciones a la publicidad de los sucedáneos de leche materna** en línea con el Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud.
- **Garantizar la adaptación del código de corregulación a las mencionadas restricciones y fortalecerlo.** Se trata de una medida complementaria a la prohibición normativa que puede favorecer al cumplimiento de las prohibiciones, al ayudar a una mayor implicación de los actores involucrados.

#### LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES PROPONEN PARA MEJORAR LA PUBLICIDAD EN ALIMENTOS

Las niñas, niños y adolescentes trasladaron diversas ideas para regular la publicidad de los alimentos, entre las que se destacan:

- El grupo de niñas y niños de 4 a 10 años, “que los anuncios no tengan comida «chatarra»”.
- El grupo de niñas, niños y adolescentes de 11 a 18 años:
  - “Que queden más claros los componentes dañinos de las bebidas y los alimentos”.

<sup>39</sup>. En el caso de optarse por la vía reglamentaria, se podría hacer de acuerdo con la habilitación para el desarrollo reglamentario establecida en el artículo 124 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual



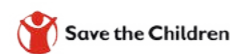
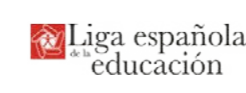
- “Que pongan en los anuncios la cadena alimenticia con la que se puede tomar dicho alimento al mes”.
- “Que haya un mensaje en el anuncio en el que avisen que si se consume diariamente puede perjudicar a la salud”.

### **LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES PROPONEN PARA MEJORAR LA PUBLICIDAD EN ALIMENTOS**

Las chicas y chicos propusieron diversas ideas para regular la publicidad de los alimentos, entre las que se destacan:

- El grupo de niñas y niños de 4 a 10 años:
  - “Que los anuncios sean verdad”, “que sean más realistas, con los tamaños, por ejemplo” y “que no te engañen”.
  - “Que no haya tantos anuncios”, “que haya, por ejemplo, algunos días sí y otros no” o “que avisen que los van a poner” o “que tú decidas si puedes verlos o quitarlos”.
- El grupo de niñas, niños y adolescentes de 11 a 18 años:
  - “Informar más información del producto y que se entienda”, “que queden más claros los componentes dañinos de las bebidas y los alimentos” y que “la letra pequeña que sea importante aparezca más relevante, grande y duradera”.
  - “Que haya un mensaje en el anuncio en el que avisen que si se consume diariamente puede perjudicar a la salud” (como en la publicidad de productos farmacéuticos).

# Somos una red de más de 70 organizaciones de infancia





plataforma  
de infancia  
españa

## SOMOS UNA RED DE MÁS DE 70 ORGANIZACIONES DE INFANCIA

Nuestra **misión** es proteger, promover y defender los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Nuestra **visión** es alcanzar el pleno cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, integrando el esfuerzo de las organizaciones de infancia y de todos los agentes sociales.

### Financia



[www.plataformadeinfancia.org](http://www.plataformadeinfancia.org)

