



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS DE DESARROLLO DE LOS ARTÍCULOS 40 Y 41 DE LA LEY 17/2011, DE 5 DE JULIO, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN, PARA EL FOMENTO DE UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE Y SOSTENIBLE EN CENTROS EDUCATIVOS

**IPN/CNMC/024/24**

11 de octubre de 2024

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

# INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS DE DESARROLLO DE LOS ARTÍCULOS 40 Y 41 DE LA LEY 17/2011, DE 5 DE JULIO, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN, PARA EL FOMENTO DE UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE Y SOSTENIBLE EN CENTROS EDUCATIVOS

Expediente nº: IPN/CNMC/024/24

## PLENO

### Presidenta

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

### Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

### Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 11 de octubre de 2024

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 sobre el proyecto de real decreto de referencia que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 6 de agosto de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuyen 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 obesidad y los hábitos incorrectos de alimentación suponen un serio problema tanto en España como en el resto de Europa, con especial incidencia en la población infantil. Tiene consecuencias directas en la salud y afecta a la calidad de vida de los escolares, generando rechazo, fracaso escolar y exclusión, además de un importante gasto al sistema sanitario<sup>1</sup>.

El **Estudio sobre Alimentación, Actividad física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España (2023)**<sup>2</sup>, elaborado por la Agencia española de seguridad alimentaria y nutrición (AESAN) constata dos circunstancias relevantes:

Por un lado, que la tasa de exceso de peso infantil<sup>3</sup> en España está decreciendo (se situó en el 36,1% en 2023, frente al 40,6% en la que se situaba en 2019). Por otro, que este descenso apenas se ha dado en niños que pertenecen a familias con ingresos brutos inferiores a 18.000 euros anuales, donde los índices de sobrepeso y obesidad se mantienen estables desde 2011, cuando se hizo el primer estudio<sup>4</sup>.

De entre los factores asociados a la obesidad, destacan los relacionados con los hábitos de alimentación y con la falta de actividad física, como el bajo consumo de frutas y hortalizas o el uso excesivo de pantallas.

La Comisión Europea ha adoptado diversas medidas para atajar el problema. Destaca la [Estrategia europea “De la Granja a la mesa”](#) que propone medidas para mejorar la disponibilidad y promover dietas saludables y sostenibles en los servicios de restauración institucional, con criterios mínimos obligatorios en la

---

<sup>1</sup> Como recoge el [IPN/CNMC/028/22](#), el informe de la OCDE de 2019, “[The Heavy Burden of Obesity: the economics of prevention](#)” explica que la obesidad supone en España una reducción del PIB del 2,9%.

<sup>2</sup> El [Estudio ALADINO](#), de Vigilancia de la Alimentación, Actividad física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España, es una herramienta de Salud Pública incluida en la Iniciativa para la Vigilancia de la Obesidad Infantil (COSI), que la Oficina para la Región Europea de la Organización Mundial de la Salud (OMS) puso en marcha en 2007 y que hoy en día comprende más de 40 países. Esta iniciativa proporciona una metodología común, facilitando la comparabilidad de los resultados, y por tanto mejora la evaluación de las políticas y medidas llevadas a cabo.

<sup>3</sup> Incluyendo tanto la obesidad como el sobrepeso.

<sup>4</sup> En España, según otra fuente, el informe del año 2022 “Obesidad y Pobreza Infantil. Radiografía de una doble desigualdad”, elaborado por la AESAN y el Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, la prevalencia de la obesidad entre las niñas en hogares con menos ingresos es 2,3 veces superior que entre las que viven en hogares con más ingresos (en el caso de los niños esta diferencia es de 2,2 veces).

adquisición de alimentos y el [Plan de Acción de la UE contra la Obesidad Infantil 2014-2020](#), que considera el entorno escolar como un entorno esencial en la prevención de la obesidad infantil.

En el plano nacional, destaca la [ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública](#), que establece que las actuaciones de promoción de la salud tienen que prestar atención especial al ámbito educativo; la [ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#), que prioriza la calidad-precio para lograr objetivos de tipo social, ambiental y de innovación, y entre los planes nacionales destacan el [Plan de Acción Estatal para la implementación de la Garantía Infantil Europea](#) y el [Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Obesidad Infantil](#).

Por su parte, la [ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición](#) contiene en los artículos 40 y 41 medidas especiales en el ámbito escolar, orientadas al fomento de la alimentación saludable, la actividad física y la prevención de la obesidad.

Establece que las licitaciones de concesiones de servicios de restauración deben introducir requisitos para que la alimentación sea variada, equilibrada y adaptada a las necesidades nutricionales de los usuarios. Además, recoge que en los centros escolares no se permitirá la venta de alimentos y bebidas con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, azúcares y sal, y añade que dichos contenidos se establecerán reglamentariamente. El proyecto de real decreto que se informa da cumplimiento a este desarrollo.

Por último, cabe mencionar que la CNMC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre proyectos normativos de especial relevancia para la infancia, donde destacan el informe realizado en 2022 sobre el proyecto de real decreto relativo a la regulación de las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil, así como el informe realizado en 2024 sobre el anteproyecto de ley de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> [IPN/CNMC/028/22](#) PRD de comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil. Se recomendó, entre otros aspectos, justificar adecuadamente la prohibición de realizar comunicaciones comerciales a ciertas categorías de alimentos y realizar un tratamiento similar de los operadores en lo que se refiere a la excepción de realizar ciertas comunicaciones comerciales. [IPN/CNMC/025/24](#) APL de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad.

## 2. CONTENIDO

El proyecto de real decreto contiene un preámbulo, cuatro capítulos, once artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo recoge los objetivos, el contenido principal del proyecto, su adecuación a los principios de buena regulación y los principales trámites evacuados. Se incluye, asimismo, una referencia a los títulos competenciales que habilitan al Estado para dictar la norma proyectada y a la habilitación legal del proyecto.

El **capítulo I** (artículos 1 - 3) comprende el objeto del proyecto y su ámbito de aplicación, que incluye escuelas infantiles; colegios públicos de educación infantil, primaria, secundaria, bachillerato y ciclos formativos de grado básico o medio; centros privados de educación infantil a bachillerato y formación profesional; centros de educación especial. Se establecen también las definiciones aplicables a efectos de la norma.

El **capítulo II** (artículos 4 - 7) establece los criterios nutricionales y de sostenibilidad que deben incluirse en la contratación y adquisición de alimentos y bebidas en comedores escolares, apostando por la compra de proximidad y los canales cortos de distribución, la oferta de temporada, la producción ecológica, la reducción de generación de residuos y los criterios sociales y medioambientales.

Se establece además la prohibición de vender en centros educativos determinados tipos de alimentos y bebidas por su calidad nutricional (contenido en ácidos grasos saturados o trans, sal y azúcares que superen ciertos umbrales) o alto contenido en cafeína y se prohíbe que las máquinas expendedoras de alimentos y bebidas se localicen en zonas de acceso de alumnado de infantil y primaria, así como que puedan exhibir publicidad.

El **capítulo III** (artículos 8 - 9) recoge los requisitos y criterios de la programación de los menús escolares, qué profesionales deberán supervisar las comidas y las frecuencias de consumo semanal para los diferentes grupos de alimentos, teniendo en cuenta las necesidades especiales del alumnado por cuestiones médicas (alergias, intolerancias) o éticas/religiosas. Regula también cómo se transmitirá la información sobre los menús al entorno familiar (tanto el contenido que debe incluir como la forma de difusión a través de tabloneros de anuncios, páginas webs u otros medios de fácil acceso para todas las familias).

El **capítulo IV** (artículos 10 - 11) establece el control oficial que llevarán a cabo las autoridades competentes y el régimen sancionador aplicable en caso de incumplimiento, que será el establecido en la Ley 17/2011 de seguridad alimentaria y nutrición.

La **disposición derogatoria única** deroga las normas con igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el real decreto.

Las **dos disposiciones finales** se refieren al título competencial, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad y a la entrada en vigor, que se producirá a los 12 meses siguientes a su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” excepto lo dispuesto en los artículos 4.2 y 4.3 (relativos al porcentaje de frutas y hortalizas de temporada y de proximidad o procedentes de canales cortos de distribución y porcentaje de alimentos de producción ecológica) que entrará en vigor a los 24 meses de dicha publicación.

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

En términos generales, se valora positivamente el desarrollo a través de este real decreto de lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición para concretar y armonizar la adopción de medidas especiales dirigidas al ámbito escolar y los criterios que las Administraciones públicas deberán introducir cuando liciten sus servicios de restauración<sup>6</sup>.

Esta Comisión es plenamente consciente de la existencia de ciertos objetivos de interés público (protección de la salud pública, en especial de la infancia) que pueden justificar la existencia de limitaciones impuestas a los operadores económicos cuando pretendan el ejercicio de una actividad económica en el mercado.

---

<sup>6</sup> Hasta el momento, se había aprobado un [Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos \(julio 2010\)](#) entre AECOSAN, el Ministerio de Educación y las Consejerías de Sanidad y Educación. Sus recomendaciones sobre los criterios para la oferta alimentaria de máquinas expendedoras, cantinas y quioscos en centros educativos han sido contemplados en diversos textos normativos de algunas Comunidades Autónomas, pero se considera positivo su plasmación en una norma que garantice su utilización por todas las Administraciones Públicas competentes en este ámbito, lo que se lleva a cabo con este real decreto.

No obstante, desde esta Comisión también se recuerda que estas limitaciones deben respetar los principios de buena regulación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, lo que exige que las potenciales restricciones a la competencia que pudieran estar presentes se justifiquen desde la óptica de su adecuación a dichos principios básicos esenciales, como los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, entre otros<sup>7</sup>.

De acuerdo con dicho enfoque, se realizan observaciones al articulado en el siguiente apartado.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1 Fomento de la adquisición de productos de proximidad (artículo 4)

El artículo 4 del PRD establece los criterios generales de calidad nutricional y sostenibilidad que deben contemplar los pliegos de prescripciones técnicas que se utilicen para la adquisición de alimentos y bebidas en comedores escolares. Concretamente los apartados 1 y 2 priorizan la compra de proximidad, en los siguientes términos:

*“1. La oferta de alimentos y bebidas en centros educativos estará compuesta fundamentalmente por alimentos frescos, de temporada y de proximidad como: hortalizas, legumbres, cereales preferiblemente integrales, frutas, frutos secos y aceite de oliva, característicos de la dieta mediterránea, que incluye también un consumo moderado de fuentes de proteínas de origen animal como pescado, huevos, lácteos y carne, preferentemente de ave y conejo.*

*2. Al menos el 45 % de las frutas y hortalizas que se oferten serán de temporada y de proximidad o procedentes de canales cortos de distribución” [...]*

*14. Los pliegos de prescripciones técnicas incorporarán asimismo criterios sociales y medioambientales de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento*

---

<sup>7</sup> Principios recogidos en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, artículo 5, entre otros.

*Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.*

El ya mencionado artículo 41 de la Ley 17/2011, que lleva por título “Medidas dirigidas a las Administraciones públicas”, precisaba lo siguiente:

*“Cuando liciten las concesiones de sus servicios de restauración, las Administraciones públicas deberán introducir en el pliego de prescripciones técnicas requisitos para que la alimentación servida sea variada, equilibrada y adaptada a las necesidades nutricionales de los usuarios del servicio. Igualmente, supervisarán todo ello, atendiendo a las guías y objetivos nutricionales, establecidos por el departamento competente en materia sanitaria. Estos requisitos deberán ser objeto de especial consideración dentro de los criterios de adjudicación del contrato”.*

Además, cabe reseñar que tanto la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, como sobre todo el Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública, subrayan la importancia de estos aspectos como herramienta para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático, la mejor utilización de los recursos, la producción y el consumo sostenible.

En parecidos términos se expresa la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de cambio climático y transición energética, que establece condiciones especiales de ejecución que primen los alimentos frescos o de temporada y que cuenten con un ciclo corto de distribución y la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes<sup>8</sup>.

Desde esta Comisión se ha venido recordando tradicionalmente a los poderes públicos que tienen el deber constitucional de garantizar y proteger la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y, para lograrlo, deben promover mercados eficientes, caracterizados por la ausencia de restricciones

---

<sup>8</sup> Artículo 14.3 de la ley 28/2022: *“En los pliegos de cláusulas administrativas se valorará la inclusión de requisitos de capacidad y solvencia, y criterios de adjudicación que faciliten el acceso en condiciones de igualdad a las empresas emergentes ubicadas en zonas escasamente pobladas. Se promoverá, a través de la incorporación de requisitos y características específicas sociales y medioambientales que redunden en la mejora del medio rural, propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, ecológicos, e igualmente la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético, siempre que se respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación de la contratación pública”.*

que impidan, restrinjan o distorsionen indebidamente la competencia. Para ello, en aras del principio de neutralidad competitiva, deben establecer un marco regulatorio (normativa de contratación pública general y especial) y decisorio (por ejemplo, de los pliegos de licitaciones públicas) que garantice unas condiciones de competencia objetivas y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su nacionalidad, naturaleza (pública o privada) o forma jurídica<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo anterior, cabe realizar estas observaciones:

En primer lugar, cabe recordar que la compra de proximidad o la utilización de un canal corto de distribución es definida por el propio PRD de una forma poco precisa, que favorece una excesiva discrecionalidad por parte de las administraciones públicas contratantes. Así, la letra g) del artículo 2 del PRD indica:

*“[...] g) canal corto de distribución: de acuerdo con el Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), aquella cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores. Remite, por tanto, a la noción de proximidad entre productores y consumidores, tanto física como social; prevaleciendo el criterio de cercanía social o relacional entre productor y consumidor frente al criterio de cercanía geográfica, por lo que al no precisar la norma una distancia kilométrica que delimite esta cercanía física, se otorga un margen a los territorios para que ajusten el concepto a sus propias realidades”.*

En segundo lugar, ese margen de interpretación que se otorga no debería llevar a interpretar que el principio de proximidad se identifique con la exigencia de arraigo territorial, entendido como la exigencia en los pliegos de contratación de situar el establecimiento o sede del licitador en la localidad o ámbito en el que se deben prestar los servicios objeto de contrato. Ello podría favorecer la participación de ciertas empresas o mejorar su valoración, lo que debe ser

---

<sup>9</sup> [Recomendaciones de la CNMC a los poderes públicos](#) para una intervención favorecedora de la competencia y la recuperación económica inclusiva (2021).

considerado una restricción injustificada a la libre competencia que está, con carácter general, prohibida por la normativa vigente<sup>10</sup>.

Ahora bien, la jurisprudencia del TJUE y del TS han ido modulando esta exigencia, de forma que reconoce esta figura, si bien la sujeta a ciertos límites, indicando que el derecho de establecimiento se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público criterios de arraigo territorial siempre que se apliquen de manera discriminatoria, no estén justificados por razones imperiosas de interés general, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo<sup>11</sup>.

Cabe recordar igualmente que primar los productos frescos o de temporada, o contar con un canal corto de distribución, no tiene por qué implicar, necesariamente y en todos los casos, una vinculación con una exigencia de proximidad geográfica para el proveedor<sup>12</sup>. Para ello, por ejemplo, si la razón de

---

<sup>10</sup> Ver artículo 18.2 de la ley 20/2013 de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: “[...] Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular: 1.º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio. 2.º Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio [...]”

<sup>11</sup> Informe [IPN/CNMC/044/21](#), página 11, [Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE \(Sala tercera\) de 22 de octubre de 2005](#). Sentencia del Tribunal Supremo [STS 1447/2021](#), de 9 de diciembre: “La utilización de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, no puede considerarse contrario al derecho comunitario. Antes, al contrario, queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa nacional, sin que se aprecie vulneración del principio de igualdad y no discriminación”

<sup>12</sup> De especial interés es el informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias en su [Informe 2/2023](#), sobre el anteproyecto de ley canaria de economía circular, que considera que “la previsión relativa a los productos de proximidad podría suponer la introducción en la licitación de un criterio de arraigo territorial, no serían compatibles con los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre competencia que consagra la LCSP en sus artículos 1 y 132 con carácter formal y materialmente básico”. La Junta entiende que más que a la “proximidad” del proveedor se podría orientar al criterio a primar los productos frescos o de temporada o con un ciclo corto de distribución, que no necesariamente tiene que estar vinculado a la proximidad.

interés general que se alega es de tipo medio ambiental, parece aconsejable acudir a sistemas objetivos de medición de la huella de carbono del conjunto de tareas que conlleva la recogida, transporte y distribución de dichos productos, porque no siempre la entidad más próxima al centro escolar es la que puede disponer de mejores prestaciones en ese sentido.

Por ello, a pesar de la literalidad del Reglamento europeo citado (que se fundamenta en las relaciones entre productores y consumidores locales), atendiendo al objetivo perseguido por la norma (consumo de productos frescos o de temporada con canal corto de distribución), lo que parece más ajustado a los principios de buena regulación y administración es que el producto a adquirir tenga procedencia local, con independencia de la procedencia del sujeto interviniente. Y esa procedencia local sí debería ser concretada correctamente en los pliegos vinculados a la licitación en cuestión<sup>13</sup>.

Además, se recuerda que para minimizar el impacto de las restricciones en la competencia es relevante analizar en qué momento de la relación contractual se incluyen determinadas cláusulas, teniendo normalmente un efecto más nocivo para la competencia la inclusión en el momento de presentación de ofertas (por ejemplo, como especificaciones técnicas) que incluyéndolas como una condición especial de ejecución<sup>14</sup>.

En definitiva, para limitar los riesgos de inclusión de restricciones injustificadas a la competencia, además de tener en cuenta los requisitos exigidos por la jurisprudencia a este respecto (entre otros, que se utilicen de forma no discriminatoria y sobre la base de razones imperiosas de interés general), se recomienda utilizar un enfoque basado en el producto y su ciclo corto de distribución sobre la base de sistema objetivos de medición, así como analizar

---

<sup>13</sup> Puede consultarse el artículo [Producto de proximidad y comedores escolares en España: análisis de las licitaciones públicas \(2018-2022\)](#) recogido por el INAP. Varios Autores: Mónica Giménez Baldazo, Cristhians Aznaran Carmelino, Erica Ferreira Teles y María Armada Seguí (nº 64 Revista General de Derecho administrativo, Octubre de 2023, Iustel).

<sup>14</sup> Todo hace indicar que hay margen de mejora en este sentido pues el artículo citado en la anterior nota al pie concluye que la mayoría de las cláusulas de proximidad se incluyen como criterio de adjudicación y en muy pocas ocasiones como condición especial de ejecución.: *“(…), en las licitaciones estudiadas hay una clara preferencia por configurar las cláusulas de producto de proximidad como criterio de adjudicación (casi un 55% de los casos) o como especificaciones técnicas (un 40% aproximadamente). En muy pocas ocasiones se han configurado como condiciones especiales de ejecución del contrato (4,26% de los casos) y, sólo de manera excepcional, se han incluido como criterios de solvencia técnica (1,06%)”.*

qué tipo de exigencia contractual puede minimizar mejor los potenciales efectos negativos sobre la competencia.

### **3.2.2 Prohibición de venta de alimentos y bebidas con alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares en centros educativos (artículo 5.2.e)**

El artículo 5 fija los porcentajes máximos de ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares que pueden contener los alimentos y bebidas envasados vendidos en centros educativos. En concreto para los azúcares, el apartado 2.e) establece que:

*“El 10 % como máximo de las kilocalorías procederán de los azúcares añadidos, con un contenido máximo de 5 gramos de azúcares añadidos por porción envasada. Este límite no se aplicará a las frutas y hortalizas que no contengan azúcares añadidos. En la leche y productos lácteos no se contabilizará, a la hora de aplicar este límite, el azúcar naturalmente presente en la leche (lactosa) que aproximadamente corresponde a 4,8 gramos/100ml”.*

Este artículo desarrolla el artículo 40 de la Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición, dedicado a establecer medidas especiales dirigidas al ámbito escolar. Concretamente su apartado 6 indica:

*“En las escuelas infantiles y en los centros escolares no se permitirá la venta de alimentos y bebidas con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares. Estos contenidos se establecerán reglamentariamente”.*

Sin embargo, en la ley 17/2011 la mención a los azúcares es genérica, sin hacer distinción entre los diferentes tipos de azúcares. Sin embargo, el PRD establece un porcentaje máximo exclusivamente para los azúcares añadidos.

La Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) define en su [dictamen](#) del año 2022 los «azúcares totales» como todos los azúcares presentes en la dieta, y los subdivide en dos categorías: (i) «azúcares presentes naturalmente» en las frutas, las verduras y la leche y (ii) «azúcares libres», formados por los naturalmente en la miel y el almíbar, en los zumos de frutas y verduras y los concentrados de zumo y los «azúcares añadidos», que son azúcares refinados que se utilizan en la preparación de los alimentos y como azúcar de mesa.

Entre los últimos estudios y recomendaciones sobre la ingesta recomendada de azúcares se encuentra la [Directriz sobre ingesta de azúcares en adultos y niños](#)

de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el [resumen del dictamen de la Agencia europea de seguridad alimentaria \(EFSA\)](#). En el primero, la OMS hace hincapié en la necesaria reducción de ingesta de azúcares libres a menos del 10% de la ingesta calórica total<sup>15</sup>. Por su parte, la EFSA establece que la “*ingesta de azúcares añadidos y libres debe ser lo más baja posible*”. En ambos casos se hace referencia a azúcares libres (que incluyen los añadidos) o a azúcares libres y añadidos expresamente. Es decir, no se establece una distinción entre ambos tipos de azúcares de cara a limitar su ingesta.

Gráfico nº 1 Tipología de azúcares alimentarios



Gráfico 1: Categorías y subcategorías de azúcares alimentarios

Fuente: resumen dictamen EFSA 1.

Establecer en el PRD una prohibición para exclusivamente un tipo de azúcares (los añadidos), puede suponer una restricción a la competencia de ciertos productos. Dicha restricción puede estar amparada por una razón imperiosa de interés general, como es la salud pública. Sin embargo, esta justificación no se ha encontrado en la Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria ni en las recomendaciones de las autoridades sanitarias anteriormente mencionadas.

Por ello, si se considera que la restricción debe mantenerse en los términos recogidos en el PRD, debería reforzarse su justificación sobre la base de la

<sup>15</sup> Explica la OMS que la ingesta de azúcares libres disminuye la ingesta de alimentos con calorías más adecuadas desde el punto de vista nutricional y provoca consecuencias negativas como una dieta malsana, aumento de peso, mayor riesgo de contraer enfermedades no transmisibles y aumenta el riesgo de enfermedades dentales.

identificación de una razón de interés general y de su correcta adecuación con los principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad y no discriminación, entre otros), aportándose la debida fundamentación a este respecto.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En términos generales, se valora positivamente el desarrollo a través de este real decreto de lo establecido en la normativa de seguridad alimentaria y nutrición para concretar y armonizar la adopción de medidas especiales dirigidas al ámbito escolar y los criterios que las Administraciones públicas deberán introducir cuando liciten sus servicios de restauración.

Esta Comisión es plenamente consciente de la existencia de ciertos objetivos de interés público, como la protección de la salud pública, en especial de la infancia, que pueden justificar la existencia de limitaciones impuestas a los operadores económicos cuando pretendan el ejercicio de una actividad económica en el mercado.

No obstante, se recuerda que estas limitaciones deben respetar los principios de buena regulación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico. De acuerdo con dicho enfoque, se realizan estas observaciones:

- *Fomento de la adquisición de productos de proximidad.* Para limitar los riesgos de inclusión de restricciones injustificadas a la competencia, además de tener en cuenta los requisitos exigidos por la jurisprudencia a este respecto, se recomienda utilizar un enfoque basado en el producto y su ciclo corto de distribución sobre la base de sistema objetivos de medición, así como analizar qué tipo de exigencia contractual puede minimizar mejor los potenciales efectos negativos sobre la competencia.
- *Prohibición de venta de alimentos y bebidas con alto contenido en azúcares.* De mantenerse la prohibición solo sobre los azúcares añadidos, se recomienda reforzar su justificación sobre la base de la identificación de una razón de interés general y de su correcta adecuación con los principios de buena regulación, aportándose la debida fundamentación a este respecto.