

Dictamen núm. 12/2019, relativo al proyecto de decreto sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Islas Baleares

Según lo que dispone el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 22 de marzo de 2019 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Salud relativa al proyecto de decreto sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Islas Baleares.

Segundo. El día 27 de marzo de 2019 se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

Dictamen núm. 12/2019

1. Consulta Pública Previa a la elaboración de un proyecto de decreto por el cual se regulan determinados aspectos relacionados con una alimentación saludable basada en la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios.

2. Resolución por la que se ordena la tramitación de una consulta pública previa a la elaboración de un Proyecto de decreto por el cual se regulan determinados aspectos relacionados con una alimentación saludable basada en la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios.

3. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al trámite de consulta pública previa.

4. Resolución de la consejera de Salud por la que se inicia el procedimiento de elaboración de un proyecto de decreto sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Islas Baleares.

5. Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto.

6. Trámite de audiencia a las diferentes consejerías del Gobierno de las Islas Baleares y entidades interesadas y justificantes de su recepción.

7. Publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 146, de 22 de noviembre) de la resolución del director general de Consumo, por suplencia de la

directora general de Salud Pública y Participación, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto.

8. Solicitud de informe al Consejo de Consumo de las Islas Baleares.

9. Informe favorable del Consejo de Consumo de las Islas Baleares.

10. Certificado emitido por la secretaria del Consejo de Salud de las Islas Baleares, mediante el cual se hace constar como este Consejo ha informado favorablemente el proyecto de decreto correspondiente.

11. Solicitud de informe al Consejo Escolar de las Islas Baleares.

12. Informe emitido por el Consejo Escolar de las Islas Baleares.

13. Solicitud de informe al instituto Balear de la Mujer.

14. Informe emitido por el Instituto Balear de la Mujer.

15. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al trámite de participación ciudadana.

16. Diligencia emitida por la jefa del servicio de producción normativa de la Consejería de Salud relativa en las alegaciones presentadas por vía telemática al trámite de información pública.

17. Alegaciones presentadas durante los trámites de audiencia e información pública.

18. Diligencia emitida por la directora general de Salud Pública relativa al cumplimiento del trámite que prevé el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Unidad de Mercado.

19. Certificado emitido por el presidente de la Comisión de Salud del Parlamento de las Islas Baleares, a través del cual certifica que la Comisión de Salud del Parlamento de las Islas Baleares ha aprobado la proposición no de ley RGE núm. 15179/18, que insta en el Gobierno de las Islas Baleares a aprobar por vía de urgencia, antes de acabar esta legislatura, el proyecto de decreto sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos de las Islas Baleares.

20. Informe jurídico.

21. Informe de la Secretaría General.

22. Proyecto de decreto sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Islas Baleares.

23. Oficio de la consejera de Salud mediante el cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y que se tramite por el procedimiento de urgencia.

Cuarto. Dado que se justifica en la solicitud la necesidad que el procedimiento se tramite por vía de urgencia, el presidente del CES dicta una resolución en la cual ordena que se tramite dentro del plazo de 10 días hábiles, de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento que regula la organización y el funcionamiento del Consejo Económico y Social, aprobado por el Decreto 67/2010, de 28 de mayo.

Quinto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo del área Social elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 9 de abril de 2019.

II. Contenido del proyecto de decreto

El Proyecto de decreto enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 17 artículos divididos en cinco capítulos, y una parte final formada por una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos de finales.

I. En la parte expositiva se hace referencia al marco normativo que lo habilita. Así, por un lado en el ámbito autonómico, se hace mención a los artículos 30.48 y 31.4 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que atribuyen a la comunidad autónoma de las Islas Baleares la competencia exclusiva en materia de promoción de la salud en todos los ámbitos, en el marco de las bases y la coordinación general de la sanidad, y el despliegue legislativo y la ejecución en materia de salud y sanidad, respectivamente, y a la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Islas Baleares, y de la otra, al ámbito estatal, se hace referencia a la Ley 14/1986, de

25 de abril, general de sanidad, a la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, y a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. Ya para acabar, en relación al ámbito comunitario, se hace una mención expés al Reglamento (UE) 1169/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre información alimentaria facilitada a los consumidores.

A continuación, se justifica la aprobación del presente proyecto normativo en el hecho que dado que no se ha producido el despliegue reglamentario que prevé con este fin la Ley 17/2011, de 5 de julio, se han incorporado en este Decreto las recomendaciones que prevé el Documento de consenso sobre la alimentación saludable en los centros educativos, así como los requisitos que tienen que cumplir los menús que se sirven en los centros escolares basados en las recomendaciones de este Documento y en las previsiones de la Ley 17/2011, menús que, en todo caso, tienen que aportar alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades energéticas y nutricionales de las personas usuarias, teniendo en cuenta que la edad escolar es una etapa de crecimiento y desarrollo corporal.

Finalmente, y de acuerdo con el que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica como este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

II. La parte dispositiva del proyecto de decreto se estructura en 17 artículos divididos en 5 capítulos:

El Capítulo I -Disposiciones generales- fija el objeto y ámbito de aplicación del proyecto de decreto, que es favorecer una alimentación saludable basada en los principios básicos del patrón de dieta mediterránea y fomentar la oferta y la disponibilidad de alimentos saludables en los centros educativos, los centros sanitarios y las dependencias administrativas sanitarias de las Islas Baleares que faciliten la adquisición y el mantenimiento de estilos de vida saludables. A continuación, incluye toda una serie de definiciones a los efectos de la norma y la promoción de la alimentación saludable.

El Capítulo II -Alimentación saludable en los centros educativos- se divide en dos secciones:

- La Sección 1.^a hace referencia a los centros educativos no universitarios, regulando los requisitos y criterios necesarios para la programación de los menús escolares y la frecuencia de consumo semanal, la información que las familias tienen que recibir sobre los menús, la prohibición de venta de alimentos y bebidas no saludables en los centros educativos no universitarios y el alimentos y bebidas ofrecidos en las celebraciones de los centros educativos.
 - La Sección 2.^a regula la oferta alimentaria en los centros educativos universitarios.
- El Capítulo III -Oferta alimentaria de los centros sanitarios y de las dependencias sanitarias especializadas- hace referencia a los menús que tienen que ofrecer estos tipos de centros así como también a los tipos de alimentos y bebidas que pueden ofrecer.

El Capítulo IV -Formación, publicidad y licitaciones públicas- prevé todo una serie de aspectos relativos a la formación que tienen que tener las personas responsables de la oferta alimentaria de los centros educativos y de los centros sanitarios sobre alimentación y dieta mediterránea, así como también, en materia de contratación pública, la inclusión en los pliegos de cláusulas específicas que garanticen una alimentación equilibrada.

Finalmente, el Capítulo V hace referencia a la evaluación de la política en salud, su vigilancia y control y al régimen sancionador.

III. En cuanto a la parte final.

La disposición transitoria única del proyecto hace referencia a la adaptación a la oferta alimentaria saludable, en el sentir que los centros educativos, los centros sanitarios y las dependencias administrativas sanitarias públicas disponen de un plazo de un año contador desde el día siguiente de la entrada en vigor de este Decreto para adaptar la oferta alimentaria a las previsiones de esta norma. Sin embargo, los contratos y los títulos habilitados vigentes a la entrada en vigor de este Decreto se mantendrán en las condiciones pactadas hasta el vencimiento del contrato o título habilitante correspondiente.

Por otro lado, la disposición derogatoria única establece que quedan derogadas todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan al que establece este Decreto.

Ya para acabar, en cuanto a las disposiciones finales, la primera autoriza a la

consejera de Salud para dictar todas las disposiciones necesarias para desarrollar este Decreto, y la segunda hace referencia a su entrada en vigor.

III. Observaciones generales

Primera. La Constitución española reconoce en el artículo 43, como Derecho de la ciudadanía, la protección de la salud y atribuye a los poderes públicos la potestad para organizar y tutelar la salud pública mediante la implantación de medidas preventivas y de las prestaciones y los servicios necesarios.

Segunda. La salud y el bienestar, presentes y futuros, de la población en edad escolar están profundamente condicionados por el tipo de alimentación recibida y el mantenimiento de un peso saludable. Como apunta la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Iniciativa global de salud a la escuela, el centro educativo es un espacio significativo para la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos sobre salud y nutrición por la cantidad de tiempo que permanecen los niños y niñas en él y puede convertirse en uno de los pilares básicos en la prevención de la obesidad, incidiendo sobre la modificación de los hábitos alimentarios inadecuados que están instalándose en la sociedad actual. El comedor escolar, además de servir a la Administración educativa como un factor importante de escolarización, ejerce una destacada función social y formativa, estando integrado en la vida y organización de los centros, de tal manera que su programación, desarrollo y evaluación forma parte de la programación general anual.

En el año 2005 el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud

acordó una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades e instituciones competentes en la gestión, organización y funcionamiento de los comedores escolares con el objetivo que se ofrecieran dietas equilibradas desde el punto de vista nutricional. Posteriormente, el Ministerio de Educación, en la Comisión General de Educación de diciembre de 2008, acordó sumarse a esta iniciativa. Para desarrollar estas recomendaciones generales se constituyó un grupo de trabajo compuesto por representantes de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), del Ministerio de Educación y de las consejerías de Sanidad y Educación de las comunidades autónomas.

Más adelante, el 21 de julio de 2010, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó el Documento de consenso sobre la alimentación saludable en los centros educativos, en el cual se recogen recomendaciones procedentes de varias organizaciones internacionales, como las expresadas por la Organización Mundial de la Salud en la Iniciativa global de salud a la escuela y las contenidas en el Libro Blanco para una estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad, en que se hace referencia a la infancia como un periodo determinante para inculcar comportamientos saludables y conocimientos para adoptar un estilo de vida saludable.

Tercera. La Dieta Mediterránea es una valiosa herencia cultural que representa mucho más que una simple pauta nutricional, rica y saludable. Es un estilo de vida equilibrado que recoge recetas, formas de cocinar, celebraciones, costumbres, productos típicos y actividades humanas diversas. Entre las muchas propiedades beneficiosas para la salud de este patrón alimentario se puede destacar el tipo de

grasa que lo caracteriza (óleo de oliva, pez y frutos secos), las proporciones en los nutrientes principales que guardan sus recetas (cereales y vegetales como base de los platos y carnes o similares como "guarnición") y la riqueza en micronutrientes que contiene, fruto de la utilización de verduras de temporada, hierbas aromáticas y condimentos.

En este sentido, en el año 2010 la UNESCO declaró la dieta mediterránea Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, según la cual, la dieta mediterránea no comprende solo la alimentación, sino que es también un elemento cultural que propicia la interacción social.

Cuarta. El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares aprecia y apoya a todas aquellas iniciativas dirigidas a promover una alimentación saludable y sostenible, puesto que considera que fomentar un tipo de alimentación basada en los principios básicos de la dieta mediterránea asegura un entorno alimentario adecuado, sin embargo, entendemos que no solo se tienen que reforzar las medidas de cariz normativo, sino que es necesario también que estas vayan acompañadas con una dotación de recursos adecuada y de la necesaria participación y consenso de todos los sujetos implicados: administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y el conjunto de la sociedad.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos hasta el momento de la

solicitud del dictamen, con una amplia fase y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, y de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados.

En este sentido, se ha realizado la consulta al Consejo de Salud de las Islas Baleares, en el cual se encuentran representadas las organizaciones sindicales y empresariales que tienen la condición de más representativas en las Islas Baleares, los colegios oficiales relacionados con las ciencias de la salud así como las asociaciones y las federaciones de pacientes y enfermos, al Consejo Balear de Consumo, como órgano de colaboración y participación en materia de consumo de las asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales y al Consejo Escolar de las Islas Baleares, que es el órgano de participación y consulta de toda la comunidad educativa, y están representados, además de los sectores propiamente educativos, los consejos insulares y los municipios.

Por contra, de acuerdo con la incidencia que tiene este proyecto normativo en materia de contratación (artículo 14), y especialmente, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, entendemos que se tendría que haber solicitado el informe preceptivo a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de acuerdo con el artículo 2.a) del 3/2016, de 29 de enero, por el cual se aprueba el texto consolidado del Decreto por el cual se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, el Registro de contratos y el Registro de contratistas.

Finalmente, se valora positivamente que se hayan considerado individualmente las

alegaciones presentadas, y se hayan contestado incluyendo los motivos por los cuales se aceptaban o se rechazaban.

Segunda. En relación con el preámbulo, tenemos que recordar que esta parte expositiva tiene que facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en virtud del cual se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si esto hace falta, para la comprensión del texto. Así, como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo *"puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, especialmente, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado al artículo 9.3 de la Constitución"*.

En este sentido, consideramos que, en general, el preámbulo cumple con todas estas delimitaciones, dado que fija su objeto; delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

Tercera. Ya para acabar, en cuanto al objeto y ámbito de aplicación del proyecto normativo, se propone incluir también en los centros que realicen prestaciones para personas dependientes y con necesidades especiales, puesto que de acuerdo con lo que prevé el artículo 42 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, estos centros tendrán que fomentar también la difusión de hábitos alimentarios saludables, asegurando la correcta alimentación de las personas que tienen a cargo.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de decreto sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general

Josep Valero González
Palma, 9 de abril de 2019

Visto y conforme

El president

Carles Manera Erbina