

Expediente: 38/2018

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones de los programas de fomento de estilos saludables de alimentación y ejercicio físico en las escuelas infantiles y en centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 40/2018, de 20 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de diciembre de 2018,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación de la consulta

El día 5 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones de los programas de fomento de los estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico de las escuelas infantiles y en centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 17 de octubre de 2018.

I.2^a. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Con fecha 6 de junio de 2017 se emitió una memoria justificativa de la propuesta de proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones de los programas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en los Centros Docentes no Universitarios, firmada por los titulares de las jefaturas del Servicio de Ordenación e Igualdad de Oportunidades, del Servicio de Promoción de la Salud Comunitaria, y de la Sección de Promoción Deportiva del Gobierno de Navarra. En ella se incide en el problema de la obesidad infantil y juvenil, el “Plan de Acción Europeo de los alimentos y la nutrición” de la Oficina Europea de la Organización Mundial de la Salud (OMS) 2015-2020 y Libro verde de la Comisión Europea publicado el año 2005 con el objeto de fomentar una alimentación sana y la actividad física, así como los artículos 2 y 80.1 de la Ley Orgánica de 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Se señala que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 6 y 18 de la Ley 14/1986, 25 de abril, General de Sanidad, el apartado 2 del artículo 16 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y el artículo 12 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, a las administraciones general y foral les competen promocionar y desarrollar acciones de educación sanitaria, en especial en el ámbito educativo. Se incide en el contenido de la regulación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición y, en particular, en las medidas dirigidas a los centros escolares sobre el régimen e información a las familias con relación a las comidas que se sirven en ellos, la legislación de la prohibición de venta y publicidad de alimentos y bebidas no saludables. Se apunta la necesidad de completar la regulación ya existente en la materia y se concluye la procedencia de aprobar una norma con rango de Decreto Foral que aplique la normativa básica europea, estatal y foral en materia de promoción a la salud, de la alimentación saludable y del fomento del ejercicio físico en el ámbito escolar. También se indica que la futura norma no tendrá impacto económico en los presupuestos del Gobierno de Navarra.

2. Con fecha 22 de junio de 2017, se emitió por el Secretario General Técnico de Salud, un informe propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra, por el que se aprueba el inicio de elaboración de un Decreto Foral por el que se establecen las condiciones de los programas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra. Como antecedentes se detalla que los Departamentos de Salud, y Cultura, Deporte, Juventud y Educación han lanzado programas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y centros escolares no universitarios al amparo de las competencias que Navarra ostenta en este ámbito: los artículos 47, 53, 54 y 58 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Nuevo de Navarra (en adelante, LORAFNA), disposición final segunda de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud de Navarra, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y los Decretos Forales 60/2014, de 10 de julio, y 24/2015, 22 de julio, que prevé que se adoptarán previsiones para que la actividad física y la dieta equilibrada formen parte del comportamiento infantil y juvenil. En su análisis jurídico se señala la conveniencia de elaborar una norma con rango de Decreto Foral en cuanto a la promoción de actividad deportiva y vida saludable, indicándose que la implicación de los Departamentos de Salud y Educación obliga a que dicha norma sea adoptada por el Gobierno de Navarra, proponiéndose para su tramitación al Departamento de Salud, a través de la Dirección Gerencia del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y de la Secretaria General Técnica de ese Departamento.

3. Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de junio de 2017, se aprobó la propuesta antes referida, dándose inicio al procedimiento de elaboración de la norma y designándose como responsables de su tramitación a la Dirección Gerencia del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y a la Secretaria General Técnica de ese Departamento para su tramitación.

4. Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas (en adelante, LPACAP), se llevó a cabo una consulta previa a la elaboración del proyecto de Decreto Foral del 20 de julio al 11 de agosto de 2017. Las entidades Danone, CONSEBRO y Fundación Geocalci, realizaron diversas aportaciones, que fueron analizadas y contestadas en el informe emitido por el Jefe del Servicio de Salud Comunitaria del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra con fecha 21 de septiembre de 2017.

5. Consta en el expediente los tres borradores elaborados del proyecto de Decreto Foral, así como el texto definitivo que fue objeto de información pública.

6. Igualmente, según lo dispuesto en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, se procedió a publicar el Proyecto en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana, quedando éste expuesto del 9 de octubre hasta el 9 de noviembre de 2017.

7. Con fecha de 12 de octubre de 2017 se emplazó a participar en el proceso de elaboración de la norma proyectada a la Asociación de Centros de Enseñanza de Navarra, Escuelas Católicas de Navarra, Consejo Escolar de Navarra, las Federaciones de Apymas, la Federación de Municipios y Concejos, las empresas que ofrecen servicios a comedores, la asociación de celíacos de Navarra, a los colegios profesionales, y a los integrantes del Consejo del Deporte. Las alegaciones que estos colectivos presentaron fueron analizadas y evaluadas en el informe del Jefe del Servicio de Promoción de la Salud Comunitaria del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra de fecha 15 de enero de 2018, siendo incorporadas a la primera versión del proyecto de Decreto Foral.

8. Recoge el expediente un informe titulado “Anexo sobre el impacto económico en los presupuestos del Gobierno de Navarra”, correspondiente a la aprobación de la norma objeto de tramitación, de fecha 28 de febrero de 2018, firmado por el Jefe de Servicio de Promoción de la Salud Comunitaria y Director del Servicio de Ordenación e Igualdad de Oportunidades, en el que se indica que “no se espera que el decreto tenga impacto económico en los presupuestos”.

9. También figura entre la documentación el informe sobre el “impacto por razón del género en el Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen medidas de fomento de estilos de vida saludables de alimentación y del ejercicio físico en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra”. Este incide en la pertinencia de la norma en cuanto al género, valorándose su impacto sobre este particular e identificando los desequilibrios y las desigualdades en cuanto a la obesidad y sobrepeso entre hombres y mujeres, así como la práctica de la actividad física y alimentación, los mandatos normativos y grado de respuesta a todo ello de la norma proyectada. La valoración sobre la incidencia en el género del Proyecto es positiva, pues “va a contribuir a disminuir en el ámbito de los centros escolares, las desigualdades de género existentes entre los niños y niñas menores de 18 años y derivadas de los diferentes hábitos alimenticios adquiridos y de una práctica desigual de actividad deportiva, haciendo avanzar la igualdad de género”. En cuanto a la utilización del lenguaje, se afirma que el proyecto de Decreto Foral se ajusta a lo dispuesto en el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres pues utiliza expresiones neutras o ambos géneros.

10. El expediente incluye una memoria normativa y organizativa, un estudio de cargas y un informe sobre la evaluación del impacto sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género atinente al proyecto de Decreto Foral, fechados todos ellos el 10 de mayo de 2018 y firmados por el Secretario General Técnico del Departamento de Salud.

La memoria normativa enumera las competencias de Navarra para el desarrollo reglamentario, el marco normativo general en el que se inserta la norma proyectada -artículo 2.h) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, sobre Mejora de la Calidad Educativa (en adelante, LOMCE) y la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante, LSAN), Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante, LGS) y Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante,

LGSP), y las competencias específicas de la Comunidad Foral de Navarra para abordar esta regulación desde el plano educativo, de la salud, del deporte y el ocio -artículos 47, 53.1 y 44.14 de la LORAFNA-. Se citan los anteriormente referidos Decretos Forales 60/2014, de 16 de julio, y 24/2015, de 22 de abril, que regulan los currículos de las enseñanzas de educación primaria y de educación secundaria obligatoria en la Comunidad Foral de Navarra, y que establecen en sus disposiciones adicionales tercera y cuarta la obligación de adoptar medidas para que la actividad física y la dieta equilibrada formen parte del comportamiento infantil y juvenil, apuntándose la carencia de una regulación normativa previa sobre el fomento de estilos de vida saludables de alimentación y ejercicio físico en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra.

Por lo que se refiere al estudio de cargas administrativas, se analiza si el Proyecto introduce con las medidas que propone trabas innecesarias para las actividades empresariales y profesionales por cuanto fija la necesidad de supervisión de menús y dietas de los centros docentes escolares por profesionales con formación suficiente y acreditada en materia de nutrición y dietética; la exigencia de programación, valoración y calibración de los menús escolares a las empresas que operan en el sector y menús alternativos para alumnos con intolerancias, alergias u enfermedades alimentarias; la publicación de esa programación por parte de las empresas y acceso de esa información a las “personas con discapacidad”; la exigencia a las empresas de máquinas expendedoras de la inclusión de alimentos propios de la dieta mediterránea y prohibición de venta de los hipercalóricos; la formación de profesorado en la elaboración de materiales didácticos y potenciación de la práctica deportiva; la protección de las escuelas infantiles y centros escolares frente a la publicidad; y la elaboración de guías de alimentación escolar que deberán ponerse a disposición de los centros escolares. El informe concluye que tales prescripciones no pueden entenderse como trabas y, en su caso, se encuentran justificadas por la protección de los destinatarios de la norma; no afectando la norma proyectada a la simplificación e implantación de procedimientos por vía telemática.

La memoria organizativa destaca que el Proyecto no altera la estructura organizativa de las Administraciones Públicas de Navarra.

Por último, el informe sobre la evaluación del impacto por orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, señala que el proyecto de Decreto Foral no incide directamente en este ámbito.

11. El Proyecto fue informado, con fecha 10 de mayo de 2018, por el Secretario General Técnico del Departamento de Salud. En el informe se examina la justificación y competencia del Proyecto y la adecuación de la norma al ordenamiento jurídico, se informa del contenido del expediente y el procedimiento seguido para su elaboración y de los trámites que deben observarse antes de su aprobación; concluyéndose que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

12. Consta en el expediente un informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, de fecha 16 de mayo de 2018, firmado por la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutuko Zuzendari Kudeatzailea, relativo al proyecto de Decreto Foral. En él se analiza el impacto en cuanto al género de la norma proyectada y la utilización de lenguaje no sexista, concluyéndose el valor positivo de su impacto, así como que la norma se ha realizado con un lenguaje inclusivo.

13. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe sobre el proyecto de Decreto Foral el 18 de junio de 2018, en el que recuerda la necesidad de incluir el dictamen del Consejo Escolar de Navarra, conforme al apartado g) de la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, regulador del Consejo Escolar de Navarra, y remisión del texto del Proyecto a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra antes de su elevación al Gobierno Foral. Igualmente, se efectúan diversas consideraciones en cuanto al fondo de la normativa proyectada.

Las sugerencias emitidas fueron parcialmente aceptadas y se incorporaron al texto del Proyecto, como refleja el informe emitido por el

Secretario General Técnico del Departamento de Salud de Función Pública de fecha 31 de julio de 2018.

14. La segunda versión del texto del proyecto de Decreto Foral fue objeto de estudio, para su aprobación, por el Pleno del Consejo Escolar de Navarra, presentándose ante dicho órgano diversas enmiendas. Con fecha 26 de septiembre de 2018, el Consejo Escolar de Navarra emitió el dictamen 19/2018, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen medidas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, siendo aprobado por dieciocho votos a favor, dos en contra y una abstención. Las modificaciones que se sugirieron por parte de este órgano se incluyeron en la redacción última del Proyecto, según se afirma en el informe de “Anexo al expediente administrativo” de fecha 4 de octubre de 2018.

15. Con fecha 4 de octubre de 2018, la versión definitiva del texto del Proyecto se remitió a los distintos Departamentos para que efectuaran las consideraciones que estimasen oportunas.

16. La Comisión de Coordinación, en sesión de 15 de octubre de 2018, examinó el acuerdo por el que se tomaba en consideración la propuesta del presente Decreto Foral, según certificado del Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

17. El Gobierno de Navarra, en sesión de 17 de octubre de 2018, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las medidas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, diez artículos, divididos en cuatro capítulos, tres disposiciones

adicionales, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

En la exposición de motivos se explica de manera pormenorizada la importancia de que, en etapas tempranas, se adquieran hábitos de alimentación saludable y vida saludable mediante la práctica de ejercicio, haciéndose hincapié en el papel de la alimentación en los centros escolares, la educación nutricional y la promoción de la actividad deportiva. Alude a toda normativa implicada en la prosecución de esos fines, y objetivos perseguidos en la línea señalada, concluyendo que la norma proyectada viene a incorporar los criterios nutricionales para alimentos y bebidas ofertados en los centros educativos del documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos, aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 21 de julio de 2010, en el marco de la estrategia NAOS, Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad.

El capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, regula en su artículo 1 el objeto de la norma; en su artículo 2 define su ámbito de aplicación; mientras que su artículo 3 recoge diversas definiciones.

En el capítulo II se establecen las características nutricionales de los menús en el servicio de comedor y venta de alimentos en escuelas infantiles y centros escolares no universitarios. Así, el artículo 4 dispone diversas medidas relativas a los “menús y dieta sana y equilibrada”, y el artículo 5 disciplina la “venta de productos en centros educativos”.

Por su parte, el capítulo III prevé las medidas de promoción de la salud nutricional y prevención de obesidad infanto juvenil, a través de la promoción de estilos de alimentación y ejercicio físico saludable -artículo 6-, promoción de alimentos saludables -artículo 7-, y protección de la publicidad - artículo 8-. Y el capítulo IV, vigilancia, control, régimen sancionador, prevé en los artículos 9 y 10, respectivamente, la evaluación y seguimiento de los comedores escolares y las infracciones.

En las disposiciones adicionales, la primera, regula las “normas de higiene y de información alimentaria facilitada a los consumidores; la segunda, dispone las “guías de alimentación escolar”; la tercera, establece la “evaluación y seguimiento”. En cuanto a la disposición derogatoria, deroga las disposiciones que se opongan a la presente norma; y, en las disposiciones finales, primera y segunda, se fijan la habilitación para su desarrollo reglamentario y su entrada en vigor.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta persigue establecer medidas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, a fin de hacer efectivas la disposición adicional cuarta de la LOMCE, los artículos 6 y 18 de la LGS, el artículo 2 de la de la LGSP, la LSAN, el artículo de la 12 LFS, los artículos 27.3.a) y 29.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y los criterios adoptados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en el marco de la estrategia NAOS. Completa la regulación que, en este ámbito, se ha dispuesto por los Decretos Forales 60/2014, de 16 de julio, y 24/2015, de 22 de abril.

Por tanto, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, como se prevé en el artículo 14.1.g) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su presidente (en adelante, LFGNP) regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por

referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado, previo informe de la propuesta, por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de junio de 2017, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto al Departamento de Salud, atribuyendo las funciones pertinentes a la Dirección-Gerencia del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y a la Secretaria General Técnica.

El Proyecto fue sometido a consulta pública previa del 20 julio hasta el 11 de agosto de 2017, recibándose diversas aportaciones que fueron evaluadas y se tuvieron en cuenta en los tres borradores realizados de la norma. Asimismo, el texto del proyecto de Decreto Foral fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 9 de octubre al 9 de noviembre de 2017, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, efectuando diversas aportaciones..., ... y ..., que fueron oportunamente contestadas. También se emplazó para su participación en el proceso de la elaboración de esta norma a la ..., ..., Consejo Escolar de Navarra, las federaciones de apymas, la federación de municipios, las empresas que ofrecen servicios a comedores, la asociación de celíacos de Navarra, los colegios profesionales, y los miembros integrantes del Consejo del Deporte.

Acompañan al Proyecto las memorias justificativa, normativa, organizativa y de cargas administrativas, que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados los informes de impacto sobre orientación sexual y de género.

Constan en el expediente los informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP, y del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, cuyas

apreciaciones también han sido incorporadas al texto del proyecto de Decreto Foral.

Se ha remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y ha sido examinado en la correspondiente sesión del Consejo Escolar de Navarra, que propuso diversas correcciones que han sido evaluadas e incorporadas a la versión final del Proyecto.

En atención a todo ello, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se estima ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto. Marco normativo

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar “la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; “ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Dentro del marco europeo ha de destacarse que la Comisión Europea ha elaborado un Libro blanco de “Estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad”, COM (2007) 279 final, 30.5.2007, a fin de reducir los problemas de salud relacionados con la mala alimentación, el sobrepeso y la obesidad en la UE. El Grupo de Alto Nivel sobre salud, nutrición y actividad física (GAN), creado sobre la base de ese Libro blanco, adoptó en el año 2014 el “Plan de acción de la UE contra la obesidad infantil 2014-2020”, en la pretensión de frenar el aumento de la obesidad infantil antes de 2020, proponiéndose distintas

medidas encaminadas a la promoción de hábitos de vida saludable en los centros escolares y pre-escolares, la limitación de la exposición a las opciones de alimentación no saludables, la facilitación para que se opte por la alimentación más saludable, la promoción de la actividad física, etc.; todo ello en la línea de lo que se concreta en el presente proyecto de Decreto Foral.

Por lo que se refiere al marco normativo estatal, se cuenta con varias previsiones que, en ámbito de la educación y de la salud, se han venido adoptando en el sentido de la norma proyectada. Así, cabe destacar que el artículo 2.h) de la LOE prevé que, entre los fines del sistema educativo español, se encuentra el desarrollo de hábitos saludables, el ejercicio físico y el deporte. En este mismo sentido, la disposición adicional cuarta de la LOMCE establece que: “Las Administraciones educativas adoptarán medidas para que la actividad física y la dieta equilibrada formen parte del comportamiento infantil y juvenil. A estos efectos, dichas Administraciones promoverán la práctica diaria de deporte y ejercicio físico por parte de los alumnos y alumnas durante la jornada escolar, en los términos y condiciones que, siguiendo las recomendaciones de los organismos competentes, garanticen un desarrollo adecuado para favorecer una vida activa, saludable y autónoma. El diseño, coordinación y supervisión de las medidas que a estos efectos se adopten en el centro educativo, serán asumidos por el profesorado con cualificación o especialización adecuada en estos ámbitos”.

Por su parte, la LGS, en sus artículos 6.1.2 y 18.1 orienta la actuación de las Administraciones Públicas a promover la adecuada educación sanitaria de la población, disponiéndose en el artículo 16.2 de la LGSP que las actuaciones de promoción de la salud prestarán especial atención al ámbito educativo. En esta línea, el artículo 40 de la LSAN, dispone que:

“1. Las autoridades educativas competentes promoverán la enseñanza de la nutrición y alimentación en las escuelas infantiles y centros escolares, transmitiendo a los alumnos los conocimientos adecuados, para que éstos alcancen la capacidad de elegir, correctamente, los alimentos, así como las cantidades más adecuadas, que les permitan componer una alimentación sana y equilibrada y ejercer el autocontrol en su alimentación. A tal efecto, se introducirán contenidos orientados

a la prevención y a la concienciación sobre los beneficios de una nutrición equilibrada en los planes formativos del profesorado.

2. Las autoridades educativas competentes promoverán el conocimiento de los beneficios que, para la salud, tienen la actividad física y el deporte y fomentará su práctica entre el alumnado, tanto de forma reglada en las clases de educación física, como en las actividades extraescolares.

3. Las autoridades competentes velarán para que las comidas servidas en escuelas infantiles y centros escolares sean variadas, equilibradas y estén adaptadas a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad. Serán supervisadas por profesionales con formación acreditada en nutrición humana y dietética.

4. Las escuelas infantiles y los centros escolares proporcionarán a las familias, tutores o responsables de todos los comensales, incluidos aquellos con necesidades especiales (intolerancias, alergias alimentarias u otras enfermedades que así lo exijan), la programación mensual de los menús, de la forma más clara y detallada posible, y orientarán con menús adecuados, para que la cena sea complementaria con el menú del mediodía.

La información sobre los citados menús será accesible a personas con cualquier tipo de discapacidad, cuando así se requiera.

Asimismo, tendrán a disposición de las familias, tutores o responsables de los comensales la información de los productos utilizados para la elaboración de los menús, que sea exigible por las normas sobre etiquetado de productos alimenticios.

5. En los supuestos en que las condiciones de organización e instalaciones lo permitan, las escuelas infantiles y los centros escolares con alumnado con alergias o intolerancias alimentarias, diagnosticadas por especialistas, y que, mediante el correspondiente certificado médico, acrediten la imposibilidad de ingerir, determinados alimentos que perjudican su salud, elaborarán menús especiales, adaptados a esas alergias o intolerancias. Se garantizarán menús alternativos en el caso de intolerancia al gluten.

A excepción de lo establecido en el párrafo anterior, cuando las condiciones organizativas, o las instalaciones y los locales de cocina, no permitan cumplir las garantías exigidas para la elaboración de los menús especiales, o el coste adicional de dichas elaboraciones resulte inasumible, se facilitarán a los alumnos los medios de refrigeración y calentamiento adecuados, de uso exclusivo para estas comidas, para que pueda conservarse y consumirse el menú especial proporcionado por la familia.

6. 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

7. Las escuelas infantiles y los centros escolares serán espacios protegidos de la publicidad. Las campañas de promoción alimentaria, educación nutricional o promoción del deporte o actividad física en los centros así como el patrocinio de equipos y eventos deportivos en el ámbito académico deberán ser previamente autorizados por las autoridades educativas competentes, de acuerdo con los criterios establecidos por las autoridades sanitarias que tengan por objetivo promover hábitos nutricionales y deportivos saludables y prevenir la obesidad”.

Navarra cuenta, según se dispone en el artículo 47 la LORAFNA, con competencia plena en “la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía”. Igualmente, dispone de competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior e higiene, conforme al artículo 53.1 de la LORAFNA. Estas han sido desarrolladas en la LFS, cuyo artículo 12 prevé que “el sistema sanitario público de Navarra se orientará a la satisfacción del derecho a la protección de la salud, a través de la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y la atención sanitaria”. Por último, el artículo 44.14 de la LORAFNA le atribuye a la Comunidad Foral de Navarra, la competencia exclusiva en “materia de promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio”.

Por todo ello, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma de desarrollo de la legislación reseñada, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por el contraste de legalidad con las normas citadas, sin perjuicio de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

A) Habilitación y rango de la norma

Como se ha dicho, el Proyecto objeto de dictamen persigue el establecimiento de las condiciones de los programas de fomento de los estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico de las escuelas infantiles y en centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra. Con esta norma se viene a completar y fijar las previsiones avanzadas en los Decretos Forales 60/2014, de 16 de julio, y 24/2015, de 22 de abril, cuyas disposiciones adicionales tercera y cuarta prevén la obligación del Departamento de Educación de adoptar medidas para que la actividad física y la dieta equilibrada formen parte del comportamiento infantil y juvenil; siendo el rango el adecuado.

B) Justificación y forma

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en el Preámbulo de la norma, el Proyecto persigue el fomento de una alimentación saludable y equilibrada unida al ejercicio físico practicado de forma habitual, desde las etapas más tempranas de la vida, en aras de la mejora de la salud futura. Se destaca la responsabilidad sobre la educación nutricional que corresponde en primer lugar a la familia, quien debe recibir la información necesaria sobre la alimentación del alumnado en el ámbito educativo, y, en segundo término, a la escuela, así como al entorno social donde se desarrolla cada escolar. Se invocan las normas que en el ámbito educativo y de la salud fundamentan las actuaciones para acordar medidas que complementen lo dispuesto en los Decretos Forales 60/2014, de 16 de julio, y 24/2015, de 22 de abril, que establecen los currículos de las enseñanzas de Educación Primaria y de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Foral de Navarra, y disponen la obligación del Departamento de Educación de adoptar medidas para que la actividad física y la dieta equilibrada formen parte del comportamiento infantil y juvenil. También se destaca la influencia que ello pueda tener para la promoción específica de la salud de las mujeres, así como para prevenir su discriminación, conforme a los artículos 27.3.a) y 29.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de

mujeres y hombres. Resaltándose el papel básico del centro escolar en cuanto a la emisión de mensajes coherentes, fomento de la alimentación saludable y la práctica de la actividad física, así como que la comida que se sirva o pueda ser adquirida en centros educativos se ajuste a criterios de equilibrio nutricional, con protección de estos centros escolares y escuelas infantiles frente a la publicidad contraria; todo ello en la línea de la estrategia NAOS.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su necesidad y finalidad, pues desarrolla la regulación en este ámbito del ordenamiento jurídico navarro sobre fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios, complementando las previsiones de los Decretos Forales 60/2014, de 16 de julio, y 24/2015, de 22 de abril, de la Comunidad Foral de Navarra.

En consecuencia, cabe estimar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

C) Contenido del proyecto.

Como ya se ha indicado, el Proyecto consta de diez artículos estructurados en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El capítulo I regula las disposiciones generales. En el artículo 1, define el objeto de su regulación, que se concreta en tres aspectos: número 1, el establecimiento de medidas de promoción de la alimentación saludable en la población escolar para luchar contra la obesidad infantil y juvenil; número 2, la promoción de la actividad física para evitar el sedentarismo; y número 3, el aseguramiento de los centros docentes como espacios protegidos de la publicidad de los alimentos y de la venta de alimentos de alto contenido calórico, control y supervisión de los alimentos comercializados y de los menús que se sirvan en los centros docentes no universitarios.

En su artículo 2 se define el ámbito de aplicación de la norma, las escuelas infantiles y los centros escolares, de titularidad pública, privada o privados concertados de edad inferior a los 18 años.

El artículo 3 establece las definiciones, en cuanto a la regulación recogida en el Decreto Foral, relativa a qué se entiende por máquina expendedora, alimentos hipercalóricos, golosinas, bollería industrial, aperitivos, snacks y similares, y bebidas hipercalóricas.

Nada cabe objetar a estas normas que vienen a concretar para Navarra el ámbito de actuación y aplicación de las previsiones recogidas en el artículo 40 de la LSAN; norma básica, conforme según indica en su disposición final primera, y que hacen efectivas en el ámbito escolar las medidas de la estrategia NAOS, a la que se refiere el artículo 36 de la LSAN, en la línea de lo contemplado en la legislación de otras Comunidades Autónomas -caso, por ejemplo, del Decreto de la Región de Murcia número 97/2010, de 14 de mayo, por el que se establecen las características nutricionales de los menús y el fomento de hábitos alimentarios saludables en los Centros Docentes no Universitarios-.

El capítulo II se dedica a la definición de las características nutricionales de los menús en el servicio de comedor y venta de alimentos en escuelas infantiles y centros escolares no universitarios. Así, el artículo 4, en su número 1, dispone que los menús y dietas de los centros sujetos a la norma proyectada sean supervisados por profesionales que acrediten una formación técnica superior en dietética y nutrición o equivalente; en el número 2, se disponen los criterios que han de tenerse en cuenta para la programación de los menús; en el número 3, se prevé el servicio de las comidas a la temperatura adecuada, remitiéndose a la observancia de las exigencias del Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercialización de comidas preparadas; en el número 4, se establece, cuando sea posible, la elaboración de menús especiales para atender a los alumnos con alergias, intolerancias o enfermedades alimentarias, y, no siendo posible, la articulación de medidas por el centro para mantener y

consumir el proporcionado por la familia; y, en el número 5, se fija la obligación sobre la información y publicidad de los menús y alimentos dispensados en los centros escolares a fin de que se pueda completar el régimen alimenticio por las familias, su accesibilidad a las personas con discapacidad, y orientación a las familias para facilitar que lleven una dieta equilibrada.

El artículo 5 prevé la limitación de venta de alimentos hipercalóricos dentro de los centros docentes en máquinas expendedoras u otros lugares, disponiéndose la obligación de que los productos alimenticios que estén a la venta cumplan los criterios y requisitos definidos en el ANEXO.

No merece objeción alguna estas normas que concretan, para el ámbito escolar de Navarra, la regulación recogida en los apartados 3, 5 y 6 del artículo 40 de la LSAN.

No obstante, se advierte que la redacción del artículo 4, número 5, párrafo segundo puede suscitar alguna duda respecto a la identificación nominal de los menores afectados, lo cual puede vulnerar la protección de su privacidad. Por ello, se sugiere que se modifique la redacción, por ejemplo, de la forma siguiente: “referida a los menús para los comensales”.

En el capítulo III se desarrollan las medidas de promoción de la salud nutricional y prevención de la obesidad infanto juvenil.

El artículo 6, establece las medidas de promoción de estilos de alimentación y ejercicio físico saludables. Así, se atribuye tales funciones a los Departamentos competentes en materia de salud, educación y deporte; se les encomienda la formación de profesorado, la elaboración de materiales y potenciación de la práctica deportiva, así como la puesta en marcha de planes de actuación que tendrán en cuenta las diferencias existentes entre chicos y chicas, y que habrán de promover actuaciones específicas a fin de lograr la igualdad en el máximo nivel de desarrollo de los estilos de vida saludables.

Por su parte, el artículo 7 dispone la promoción de alimentos saludables con la inclusión de su oferta en las máquinas expendedoras, cantinas, bares o locales similares situados en el interior de los centros. También se incluye la obligación de que se abstengan de emplear los alimentos enumerados en el apartado 2 del artículo 3 en las celebraciones de cumpleaños o fiestas organizadas en el centro en horario lectivo.

En el artículo 8 se regula la medida relativa a la protección de las escuelas infantiles y los centros escolares frente a la publicidad. Se impone la autorización previa por las autoridades educativas competentes para acometer campañas de promoción alimentaria, educación nutricional o promoción del deporte o actividad física en los centros, y el patrocinio de equipos y eventos deportivos en el ámbito académico; exigiéndose a tal fin la presentación de una solicitud de autorización a la Dirección General de Educación, con un mes de antelación respecto a la fecha de celebración, y una documentación suficiente para que la naturaleza y actuaciones de la campaña puedan ser evaluadas. Para esta resolución se contará con el apoyo de la Comisión Técnica Interdepartamental de Educación-Salud que podrá acceder a la documentación y recabar información adicional.

El contenido de los preceptos reseñados se ajusta igualmente a la legalidad, pues incorpora lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 7 del artículo 40 de la LSAN.

Por lo que se refiere a la vigilancia, control y régimen sancionador, previsto en el capítulo IV, el artículo 9 atribuye al Departamento de Salud, a través del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, el control y seguimiento de las recomendaciones nutricionales de los comedores escolares autorizados; y a la Dirección Gerencia del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra el desarrollo de programas de inspección y control de la oferta alimentaria de las máquinas expendedoras previstas en la norma proyectada.

En el artículo 10 se describen como infracciones sanitarias, conforme a lo previsto en la LSAN, el incumplimiento de lo dispuesto en los apartados 1, 2, 4 y 5 del artículo 4, en los artículos 5 a 9 y anexo del Proyecto; mientras

que los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el artículo 4.3 de la norma proyectada se reconoce que constituirán infracción sanitaria conforme a lo previsto en el capítulo VI del Título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Estos preceptos son también conformes a la legalidad. Así, por lo que respecta al régimen de infracciones de la norma proyectada, el incumplimiento de las obligaciones dispuestas en los artículos 4 -excepto el punto 3-, 5,6,7,8, 9 y anexo, se comprueba que se ajusta a lo señalado en la LSAN, que tipifica en su artículo 50.2 como infracciones en el ámbito nutricional las siguientes: “c) el incumplimiento de las disposiciones establecidas por las normas de aplicación para la protección de los menores en el ámbito escolar, en materia de nutrición; d) el incumplimiento de la prohibición de comercialización de alimentos, que transgredan los criterios nutricionales que se determinen en el desarrollo reglamentario de esta ley; e) la transgresión de las prohibiciones que, en materia de publicidad relacionada con los alimentos y, en su caso, con sus propiedades nutricionales o saludables, establezca la legislación de aplicación; y f) el incumplimiento de las limitaciones establecidas por la normativa aplicable, en materia de formación o publicidad alimentaria dirigida a la infancia y la juventud”.

Igualmente, se advierte la coincidencia de lo señalado en cuanto al artículo 4.3 de la norma proyectada, que remite al Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas, con las previsiones del artículo 14 Real Decreto 3484/2000, referido al régimen sancionador: “Sin perjuicio de otra normativa que pudiera resultar de aplicación, las infracciones contra lo dispuesto en el presente Real Decreto constituirán infracción administrativa en materia de sanidad, de acuerdo con lo tipificado en el capítulo VI del Título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y serán objeto de sanción administrativa, previa la instrucción del oportuno expediente administrativo”.

Nada cabe objetar desde el plano de la legalidad, finalmente, al contenido de la disposición adicional primera, en la que se reconoce la aplicación de la norma proyectada sin perjuicio de lo establecido en el Reglamento (CEE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, en el Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas y en el Reglamento (UE) nº 1169/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información facilitada a los consumidores.

Asimismo son conformes al ordenamiento jurídico las disposiciones adicional segunda y tercera que, respectivamente, se comprometen en el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto Foral, a que el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra ponga a disposición de los centros escolares guías de alimentación, y se evalúe periódicamente por los Departamentos competentes las actuaciones de promoción de la actividad física y la alimentación saludables, fijando que ésta sea anual pasados dos años.

Por último, se ajustan a los parámetros legales, la disposición derogatoria, que deroga cuantas normas se opongan a la norma proyectada; la disposición final primera, que habilita al Departamento correspondiente para el desarrollo reglamentario; y la disposición final segunda, que establece la entrada en vigor del proyecto de Decreto Foral a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El texto del Proyecto se acompaña de un Anexo en el que recogen los criterios, requisitos y objetivos de limitación del contenido energético de grasas, azúcares y sal en los alimentos. Estos serán de aplicación a los alimentos envasados y no a los servidos sin envasar, debiéndose comprobar por las empresas de máquinas expendedoras de alimentos situadas en centros de educación no universitarios que los productos ofertados cumplen con los requisitos nutricionales que se especifican en el anexo. Se incorpora,

además, una tabla que refleja los valores en cifras por 100 gramos o 100 mililitros para facilitar su labor.

La previsión parece también conforme a derecho y acomodada al espíritu de la norma, facilitando a las empresas alimentarias responsables del abastecimiento y servicio de las máquinas expendedoras la información sobre los productos que podrán distribuir en los centros educativos conforme a las características nutricionales que se ajustan a las exigencias legales que se han especificado en el presente proyecto de Decreto Foral.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones de los programas de fomento de los estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico de las escuelas infantiles y en centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, resulta conforme al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.