



APORTACIONES DE LA [ASOCIACIÓN MENSA CÍVICA](#)

CONSULTA PÚBLICA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO PARA EL FOMENTO DE UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE Y SOSTENIBLE EN LA CONTRATACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EN CENTROS DE PERSONAS DEPENDIENTES O CON NECESIDADES ESPECIALES

a) Problemas que se pretenden solucionar

La presente propuesta normativa pretende dar respuesta a una serie de problemas estructurales relacionados con la alimentación en los centros de atención a personas dependientes y en el conjunto de la contratación pública vinculada a la restauración colectiva.

En primer lugar, la situación epidemiológica de la población adulta en España refleja una **preocupante prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles**. Según datos del Ministerio de Sanidad (Encuesta Europea de Salud 2020), el 54,5% de los adultos presentan exceso de peso (sobrepeso u obesidad), y un 17,4% padece obesidad. Estas enfermedades están estrechamente ligadas a patrones dietéticos desequilibrados, caracterizados por un bajo consumo de frutas, verduras, legumbres y cereales integrales, y un alto consumo de productos ultraprocesados, ricos en azúcares, sal y grasas saturadas.

En el ámbito de los centros de atención a personas mayores y dependientes, estudios nacionales e internacionales apuntan a una elevada prevalencia de malnutrición, que oscila entre el 30% y el 50% en instituciones residenciales. La malnutrición en estos entornos tiene consecuencias severas: mayor riesgo de infecciones, caídas, deterioro funcional y aumento de la morbilidad y la mortalidad. Esta situación se ve agravada por la falta de adecuación nutricional de los menús, la escasa calidad de los alimentos ofrecidos y la desconexión entre el diseño de los servicios de alimentación y las necesidades reales de las personas usuarias. **Un problema de especial relevancia es la disfagia**, que afecta a un alto porcentaje de personas hospitalizadas y residentes institucionalizados, especialmente en edades avanzadas o con enfermedades neurodegenerativas. La falta de detección sistemática, de personal formado y de disponibilidad de dietas texturizadas adaptadas pone en riesgo la seguridad alimentaria de estas personas, elevando el riesgo de aspiraciones, infecciones respiratorias y desnutrición.

La valoración nutricional integral de los pacientes en estos centros sigue siendo irregular o insuficiente. No siempre se realiza una evaluación al ingreso y de forma periódica, ni se dispone de protocolos sistematizados de cribado nutricional, lo que impide la detección temprana de malnutrición y la aplicación de dietas terapéuticas adecuadas. También es deficiente la supervisión del estado de hidratación, un aspecto crítico para la salud en personas mayores y dependientes. Esta norma debería adoptar un enfoque sistémico e incluir la valoración nutricional de forma obligatoria al ingreso y semanalmente mediante herramientas validadas como NRS-2002, MUST, MNA-SF o SNAQ, para detectar precozmente el riesgo de desnutrición y permitir la implementación de dietas terapéuticas adecuadas. Este seguimiento podría hacerse de manera digital y a tiempo real. De igual manera, sería adecuado proponer el diseño de planes de seguimiento nutricional tras el alta hospitalaria.

Otros aspectos estructurales que requieren mejora incluyen la implementación de horarios protegidos de comidas, que garantizan que las comidas se realicen sin interrupciones ni interferencias médicas o administrativas, permitiendo a los pacientes concentrarse en alimentarse con la ayuda necesaria. La falta de tiempo, de personal de apoyo y de entornos adecuados limita la eficacia de este enfoque.

Por otro lado, la disponibilidad de máquinas de vending y otros puntos de venta en hospitales y centros sanitarios sigue sin estar alineada con los principios de una alimentación saludable. La presencia predominante de bebidas azucaradas, snacks procesados y bollería industrial refuerza hábitos poco saludables, incluso entre el personal sanitario y los visitantes. Por ello, sería necesario regular la oferta de vending: al menos el 75% de productos deben cumplir con criterios nutricionales (calorías, azúcares, grasas, sal); eliminar publicidad de productos insano y asegurar la disponibilidad de fruta, frutos secos, productos integrales y bebidas sin azúcar.



Por último, teniendo en cuenta, los últimos datos del Observatorio Sectorial DBK Informa, el mercado del catering en España alcanzó en 2024 un valor de 4.585 millones de euros, con un crecimiento del 8,8% respecto al año anterior. El 80% de este mercado corresponde al catering para colectividades (3.645 millones de euros), siendo el ámbito sanitario — que incluye hospitales y residencias de mayores — el subsegmento más relevante, con un 41% del total, por delante de centros educativos (37%) y empresas (17%). Por ello, esta consulta es especialmente relevante ya que los modelos actuales de contratación en restauración colectiva continúan priorizando el criterio del precio más bajo, relegando otros criterios de calidad, sostenibilidad y bienestar social. Esto tiene un impacto negativo en la salud de los usuarios, el personal y los visitantes y en la sostenibilidad del sistema alimentario, con un elevado uso de alimentos procesados, logística de larga distancia, elevado desperdicio alimentario y falta de transparencia.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación

Esta normativa se enmarca dentro de una doble oportunidad estratégica. A nivel nacional, responde a las prioridades establecidas en la **Estrategia Nacional de Alimentación**, publicada este año 2025, que propone:

5. Incorporar criterios de sostenibilidad en compras públicas.

5.1. Incluir los criterios de sostenibilidad que ya están armonizados en la UE, y que actualmente son de aplicación voluntaria, en la contratación y compras públicas de alimentos ofrecidos en los servicios de restauración colectiva de centros públicos, así como en sus servicios de catering y máquinas expendedoras.

5.2. Redactar guías para las administraciones con instrumentos voluntarios y obligatorios, que incluyan herramientas digitales.

5.3. Crear de una red europea de intercambio de conocimiento para la asistencia a los responsables de las compras públicas y favorecer planes de acción para aumentar su aplicación.

7.3. Reforzar aún más las políticas públicas (PAC, compra pública responsable, desperdicio alimentario...) de modo que se promueva y refuerce la sostenibilidad ambiental, económica y social de las estructuras productivas, consiguiendo el equilibrio entre las políticas de protección medioambiental y las de promoción económica/empleo.

9.1. Implementar políticas que apoyen a las personas productoras locales, facilitando el acceso a mercados locales y fomentando cadenas de suministro de km cero. Como por ejemplo la compra pública como palanca de vertebración sectorial de los canales cortos de comercialización.

A nivel nacional, también ayudaría a impulsar los compromisos de la **Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética**, que contempla una serie de medidas relacionadas con la contratación pública, destacando entre las mismas la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono. En concreto la ley hace referencia al Artículo 31 sobre contratación pública, en base a 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 Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que incide que en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales, sociales y/o de innovación.

A nivel europeo, se alinea con la **Estrategia de la Granja a la Mesa**, que persigue transiciones hacia sistemas alimentarios sostenibles, justos y resilientes, asegurando una alimentación saludable a todos los ciudadanos europeos. También se inscribe en el marco de la **Visión de la agricultura y alimentación** a largo plazo para las zonas rurales de la UE, publicada también este año 2025, que contempla el desarrollo de sistemas alimentarios locales, ecológicos y justos.



Además, la Comisión presentará una propuesta legislativa para reforzar el papel de la contratación pública. La contratación pública debe seguir un enfoque de «mejor relación calidad-precio» para recompensar los esfuerzos en materia de calidad y sostenibilidad realizados por los agricultores europeos, la industria alimentaria y servicios, y debería ofrecer oportunidades a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para participar en dichas actividades. Esto puede proporcionar los incentivos adecuados para promover el consumo de productos locales y de temporada, así como de alimentos producidos con altos estándares medioambientales y sociales, incluidos los productos ecológicos y los alimentos procedentes de cadenas de suministro más cortas. En relación con esto, el desarrollo de cadenas de suministro alimentario cortas sigue siendo de importancia estratégica para garantizar precios más justos para los agricultores y pescadores y un mejor acceso a productos frescos y de temporada para los consumidores.

En este contexto, el sistema de **contratación pública** para los comedores de la administración pública y en centros de personas dependientes o con necesidades especiales se configura como una palanca transformadora de gran potencial. Las personas usuarias de estos servicios, a menudo en situación de vulnerabilidad, dependen de la alimentación proporcionada por la institución para satisfacer sus necesidades nutricionales. Por ello, garantizar el suministro de alimentos saludables, seguros y sostenibles no solo es un deber institucional, sino también una herramienta eficaz para mejorar la salud pública, reducir desigualdades sociales y apoyar la transición ecológica del sistema alimentario.

Pese a los avances legislativos y a las numerosas buenas prácticas disponibles, la mayor parte de las decisiones de compra en estos centros siguen basándose en el precio más bajo, lo que limita la incorporación de criterios sociales y ambientales. La inclusión obligatoria de criterios como el suministro ecológico, de temporada, de proximidad o mediante canales cortos de distribución puede generar efectos positivos de gran alcance: fomento de hábitos alimentarios saludables, apoyo al tejido agrario y a la economía local, reducción del desperdicio alimentario y de plásticos de un solo uso, y refuerzo de la seguridad y soberanía alimentaria.

En resumen, el uso estratégico de la compra pública en restauración colectiva es una de las herramientas más efectivas para avanzar hacia un modelo alimentario justo, sostenible y saludable, alineado con los objetivos climáticos, sanitarios y de desarrollo rural a nivel nacional y europeo.

c) Los objetivos de la norma

En base a otras normativas relacionadas, consideramos que esta debe particularmente:

- Garantizar una alimentación adecuada, saludable, segura y culturalmente apropiada en los centros de personas dependientes, basada en las recomendaciones nutricionales de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) y que se revisen periódicamente (cada cinco años) para incorporar los avances científicos y las mejores prácticas internacionales. En concreto para este RD, tomar en consideración el documento de [Orientaciones para la elaboración de menús saludables y medioambientalmente sostenibles en centros residenciales y centros de día para personas mayores de la AESAN](#) como base de las recomendaciones para mejorar los entornos alimentarios de los centros de día y centros residenciales de personas mayores.
- Incorporar criterios obligatorios de sostenibilidad ambiental y social en los pliegos de contratación de servicios de alimentación financiados con fondos públicos, favoreciendo alimentos frescos, de temporada, de producción ecológica y de cadena corta de comercialización.
- Fomentar la participación activa de profesionales en nutrición y dietética en el diseño, evaluación y supervisión de los servicios de alimentación en centros públicos.
- Establecer mecanismos de monitorización y mejora continua de la calidad nutricional y ambiental de los menús y servicios alimentarios en centros residenciales.

En base a esto, proponemos incorporar los siguientes **criterios mínimos para fomentar la salud y la sostenibilidad en la alimentación** para los servicios de restauración con el fin de garantizar una oferta alimentaria que promueva la salud, el bienestar animal, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico local.



- Al menos el 75% de los platos del menú deben prepararse frescos (in situ o en una cocina central local) a partir de ingredientes no procesados y de temporada.
- Promover la compra de productos ecológicos. Teniendo en cuenta el Real Decreto para comedores escolares, proponemos que al menos el 5% del gasto en ingredientes del menú sean también de productos ecológicos. No obstante, teniendo en cuenta la capacidad productiva que hay en España, consideramos que la ambición debería ser mayor y proponemos que sea al menos el 15% del gasto. También podría contemplarse una lista de productos o un porcentaje en base al peso de las compra totales de alimentos y bebidas.
- Promover la compra de alimentos de origen animal certificados bajo esquemas de bienestar animal reconocidos.
- Prohibir el uso de especies de pescado incluidas en listas de "especies a evitar", para proteger las poblaciones en riesgo y promover la pesca sostenible y de temporada.
- Permitir que los licitadores puedan reservar lotes específicos para productos provenientes de cadenas cortas de comercialización, y fomentar el diálogo de mercado previo a la licitación para facilitar la participación de pequeños productores.
- Garantizar que, cuando se ofrezcan distintas opciones al comensal, la opción más saludable y sostenible sea claramente visible, fácil de identificar y accesible.
- Incluir la obligación de proporcionar información a familiares, tutores o responsables legales sobre las características del entorno alimentario y los alimentos servidos
- Asegurar que la información sobre los alimentos servidos esté disponible en formatos accesibles, adaptados a necesidades culturales, idiomáticas, de discapacidad o relacionadas con alérgenos, de manera clara y comprensible
- Favorecer que el sea agua potable, salvo prescripción médica, y esté disponible de forma visible y accesible.
- El personal de cocina debe recibir formación en la preparación de alimentos frescos y en la prevención y reducción del desperdicio alimentario, entre otros.

En referencia este último punto, **la mejora del sistema de alimentación en centros públicos no puede abordarse solo desde la compra y contratación, sino que requiere un enfoque formativo transversal.** Por ello, se propone incluir en la norma la obligatoriedad de acciones formativas dirigidas tanto al personal implicado en la preparación de menús como al conjunto de trabajadores implicados en la prestación del servicio:

- Formación inicial al inicio del contrato sobre todos los aspectos de sostenibilidad alimentaria contemplados, así como criterios de eficiencia energética, gestión del agua y de desperdicio alimentario.
- Formación específica para nuevo personal que se incorpore posteriormente.
- Capacitación del personal encargado de la planificación de menús, para asegurar la aplicación adecuada de los criterios de alimentación saludable y sostenible.
- Capacitación del personal asistencial con el fin de los/as pacientes reciban información clara, precisa y actualizada sobre alimentación y nutrición. Esta formación permitirá al equipo de salud orientar adecuadamente a los/as usuarios/as, promoviendo su participación activa en estas iniciativas, lo cual es clave para mejorar su adherencia a los tratamientos, fomentar hábitos de vida saludables y potenciar los resultados en su proceso de recuperación y bienestar integral.

Por último, **el modelo alimentario en estas instituciones**, al igual que en los centros educativos, **debe alinearse con el concepto de dieta planetaria**, centrada en el bienestar de las personas y la salud del planeta, basada principalmente en vegetales, legumbres, cereales integrales, frutas, frutos secos y semillas, con un consumo moderado de productos animales y una reducción drástica de alimentos ultraprocesados. Integrar estos principios en los menús públicos permitirá:

- Reducir el riesgo de enfermedades crónicas y mejorar la salud de la población atendida.
- Disminuir la huella ecológica de la producción alimentaria institucional.
- Contribuir a la transición ecológica del sistema agroalimentario.

Al mismo tiempo, **es fundamental reconocer que la alimentación es nuestra primera medicina**, por lo que garantizar esos criterios mínimos en los menús adaptados a las necesidades de salud, condiciones



clínicas y contextos sociales y culturales no solo mejora el bienestar y la calidad de vida, sino que previene complicaciones y reduce costes sanitarios a medio-largo plazo.

Por tanto, esta propuesta normativa no solo busca cambiar lo que se compra y se cocina, sino también transformar la cultura alimentaria institucional, mediante la formación, la sensibilización y el ejemplo desde lo público.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Desde una **perspectiva regulatoria** y dada la oportunidad que existe actualmente, sería necesario el desarrollo de un Real Decreto que establezca criterios mínimos obligatorios de calidad nutricional, sostenibilidad ambiental y bienestar animal en los servicios de restauración colectiva contratados por la administración pública. Esta norma permitiría homogeneizar los estándares en todo el territorio nacional y establecer un marco jurídico claro para los operadores y gestores de centros públicos.

Asimismo, estos criterios podrían integrarse de forma sistemática en el Catálogo de Prestaciones con Impacto Ambiental previsto en la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, garantizando su aplicación en los procesos de compra y licitación de las distintas administraciones. Esta inclusión facilitaría el seguimiento del cumplimiento y la rendición de cuentas en el marco de las políticas públicas nacionales. Por ello, sería necesario considerar indicadores de cumplimiento, implementar controles independientes y públicos sobre el cumplimiento de este RD y publicar periódicamente (mínimo una vez al año) los datos de evaluación del impacto de la norma. Esto requiere que se establezcan los mecanismos de coordinación y gobernanza necesarios para garantizar la correcta ejecución de la norma.

Otra vía importante es la **revisión y armonización de las guías y manuales de contratación elaborados por las comunidades autónomas y administraciones municipales**, de forma que reflejen las buenas prácticas, las recomendaciones europeas y los nuevos estándares de sostenibilidad. Estas guías pueden incorporar modelos de pliegos, cláusulas tipo y criterios de adjudicación adaptados a los distintos contextos territoriales.

En cuanto a **soluciones no regulatorias**, se propone la creación de redes de intercambio y colaboración entre centros públicos, comunidades autónomas, proveedores, organizaciones sociales y expertos, que permitan compartir experiencias, resolver dificultades comunes y generar conocimiento aplicado en tiempo real. Estas redes pueden adoptar la forma de plataformas digitales, grupos de trabajo o convocatorias de innovación abierta.

También resulta fundamental el **apoyo institucional a proyectos piloto**, que sirvan como experiencias demostrativas de compra pública innovadora y sostenible, evaluadas de forma rigurosa para medir su impacto en salud, sostenibilidad, economía local y aceptación social. Estos proyectos pueden facilitar la escalabilidad y replicabilidad del modelo propuesto.

Por último, se destaca la necesidad de impulsar **planes de formación y capacitación continua** dirigidos al personal responsable de la contratación, supervisión y gestión de los servicios de restauración en centros públicos. Esta formación debe incluir contenidos específicos sobre criterios nutricionales, ambientales, sociales, mecanismos legales, seguimiento y evaluación de resultados.

La aprobación de esta normativa, junto con la aplicación combinada de medidas regulatorias y no regulatorias, representa un paso clave para transformar de manera estructural el modelo alimentario de los servicios públicos. Esto permitiría garantizar el derecho a una alimentación saludable, sostenible y culturalmente adecuada para las personas más vulnerables de nuestra sociedad, al tiempo que se impulsa una transición justa del sistema agroalimentario y se refuerza la coherencia de las políticas públicas en materia de salud, medioambiente y desarrollo rural.