

Sobre el proyecto de Real Decreto por el que se establecen criterios para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de titularidad pública y centros privados para personas dependientes o con necesidades especiales

I. Introducción

En diciembre de 2025, el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 sometió a audiencia pública una norma de especial interés, que será objeto de análisis en esta entrada: el proyecto de Real Decreto por el que se establecen criterios para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de titularidad pública y centros privados para personas dependientes o con necesidades especiales (en adelante, el **Proyecto**).

El Proyecto pretende desarrollar los artículos 41 y 42 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Tiene como objetivo promover una alimentación más saludable y sostenible mediante la imposición de determinados requisitos relativos a la composición de los menús, la adquisición de productos ecológicos, el uso de alimentos de temporada, la reducción del desperdicio alimentario y la incorporación de determinados criterios de adjudicación en los contratos públicos de restauración.

La lectura conjunta del Proyecto, de su memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, la **MAIN**) y del reciente informe emitido por la CNMC ([IPN/CNMC/006/26](#)) permite identificar algunas deficiencias relevantes de técnica normativa, seguridad jurídica y compatibilidad con los principios que rigen la contratación pública, que serán objeto de análisis a continuación.

II. La compatibilidad de la MAIN con el texto del Proyecto

Una primera cuestión que merece atención es la relación entre la MAIN y el contenido normativo del Proyecto.

Desde un punto de vista formal, el Proyecto se presenta como una norma destinada a promover una alimentación saludable y sostenible. Sin embargo, buena parte de las justificaciones contenidas en la MAIN parecen perseguir objetivos que exceden de esa finalidad.

La cuestión, por tanto, consiste en dilucidar si los artículos 41 y 42 de la Ley 17/2011 proporcionan una habilitación suficiente para introducir medidas que, bajo la apariencia de criterios nutricionales o de sostenibilidad, persiguen también objetivos de política económica, agraria y territorial.

La propia MAIN ofrece algunos ejemplos en este sentido. Así, la imposición de una cuota mínima del 10% de frutas y hortalizas procedentes de canales cortos de distribución (concepto en el que nos detendremos luego) se justifica no sólo por consideraciones saludables, sino también por: (i) la necesidad de transferir valor añadido a productores primarios; (ii) favorecer pequeñas empresas agroalimentarias; (iii) retener rentas en economías regionales y rurales; e incluso (iv) sustituir importaciones por producción nacional.

Estos objetivos son legítimos. Lo discutible es que aparezcan incorporados en una norma cuyo fundamento legal consiste en garantizar una alimentación saludable y adecuada para determinados colectivos vulnerables.

En consecuencia, el informe de la CNMC insiste en varias ocasiones en la necesidad de justificar de forma más rigurosa determinadas restricciones, y de reforzar la conexión entre los fines perseguidos y los instrumentos elegidos.

III. Un ámbito de aplicación impreciso

Uno de los primeros aspectos controvertidos del Proyecto emerge incluso antes de entrar en el contenido de las obligaciones que despliega: el ámbito de aplicación no es obvio.

La CNMC ha llamado la atención sobre esta cuestión. En particular, señala que el Proyecto utiliza la noción de “*poder adjudicador*” para delimitar parte de su ámbito de aplicación, pese a que el artículo 41 de la Ley 17/2011 se refiere expresamente a las Administraciones públicas. Esta cuestión no es intrascendente, porque ambas nociones no son lo mismo, como se desprende de la mera lectura del artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Más allá de esta cuestión, el Proyecto tampoco termina de aclarar qué contratos pretende regular. En unos casos parece pensar en concesiones de servicios; en otros, en contratos de servicios; y en otros, incluso, en contratos de suministro.

La CNMC advierte de que algunos preceptos utilizan conceptos propios de las concesiones en artículos que aparentemente pretenden aplicarse también a contratos de servicios o de suministro.

Esto sucede, por ejemplo, con la referencia al “*precio de la concesión*” contenida en el artículo 14.

El artículo comienza con una referencia, de carácter general, a la contratación de alimentos y servicios de restauración mediante contratos sujetos a la LCSP. Sin embargo, cuando regula la

ponderación de los criterios de adjudicación, establece que el precio de la concesión no podrá superar el 49% de la puntuación total.

La redacción plantea una duda inmediata: ¿pensándose refiere el Proyecto únicamente a concesiones de servicios o pretende aplicar esta limitación a cualquier contrato relacionado con servicios de alimentación? El Proyecto no ofrece una respuesta clara.

Esta no es, además, la única imprecisión que afecta al ámbito de aplicación de la norma. La CNMC también cuestiona la utilización de la categoría de “*poder adjudicador*” y las dudas que ello genera respecto de determinadas entidades del sector público que no tienen dicha condición.

En definitiva, si la finalidad de la norma es mejorar la alimentación que reciben los usuarios de hospitales, residencias y otros centros asistenciales, cuesta entender por qué su aplicación debe depender de que la entidad del sector público tenga o no la condición de poder adjudicador.

IV. Los criterios de adjudicación y sus problemas de encaje con la LCSP

El artículo 14 obliga a incorporar determinados criterios de adjudicación en los contratos del sector público relacionados con la sostenibilidad de la producción, el bienestar animal, la prevención del desperdicio alimentario, la utilización de envases sostenibles, la formación del personal y la existencia de cocinas *in situ*.

Algunos de estos criterios presentan una conexión clara con los objetivos perseguidos por la norma. Otros, sin embargo, suscitan dudas que la propia CNMC ha puesto de manifiesto.

Es el caso de las cocinas *in situ*. Como señala la CNMC, no es evidente que la existencia de una cocina ubicada en el centro garantice una mejor prestación del servicio ni una alimentación de mayor calidad. Tampoco parece claro por qué debe favorecerse este modelo frente a otros sistemas de organización implantados en el sector de la restauración colectiva (como las cocinas centralizadas).

Respecto de la formación del personal ocurre lo mismo: la relación entre este criterio y la calidad efectiva de la prestación no es evidente. Además, podría ser recomendable que esta cuestión se valorase mejor en la fase de ejecución del contrato, y no en la fase de adjudicación, para evitar que se generen barreras de entrada en detrimento de operadores que tengan menos recursos que otros más consolidados en el sector.

Cabe preguntarse si los criterios previstos permiten identificar la mejor oferta, o si, por el contrario, favorecen determinadas formas de organización empresarial propias de operadores

económicos incumbentes. Precisamente por ello, la CNMC recomienda sustituir algunos de estos criterios por otros criterios vinculados directamente a los resultados obtenidos y a la calidad efectiva del servicio prestado.

La observación parece acertada. Al fin y al cabo, lo relevante no debería ser cómo se organiza internamente el adjudicatario, sino cuál es la calidad de la prestación que finalmente reciben los usuarios del servicio.

V. Conceptos jurídicos indeterminados y riesgos para la competencia

El Proyecto utiliza, además, algunos conceptos jurídicos indeterminados que pueden conllevar problemas prácticos. El caso más evidente es el de los llamados “*canales cortos de distribución*”.

La definición contenida en el Proyecto deja un margen de interpretación considerable, lo que conlleva el riesgo de que esta clase de conceptos terminen utilizándose para favorecer a operadores implantados en determinados territorios, o, incluso, para introducir exigencias de arraigo territorial, una práctica reiteradamente rechazada en el ámbito de la contratación pública, por su evidente impacto lesivo sobre el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores.

Algo parecido ocurre con las referencias a la proximidad, ya que no siempre resulta fácil determinar qué debe entenderse exactamente por producto próximo, ni cuál es el ámbito geográfico de referencia.

También sucede con los *productos de temporada*. La idea parece razonable y responde, además, a una finalidad fácilmente identificable desde la perspectiva de la salud alimentaria. Sin embargo, el Proyecto no aclara cómo debe determinarse esa condición. Algunas Administraciones, como la [catalana](#), han establecido calendarios específicos de productos estacionales, pero es llamativo, en todo caso, que el Proyecto no incorpore ningún criterio de esta índole.

VI. Desperdicio alimentario, sostenibilidad y gestión de residuos

La prevención del desperdicio alimentario es, probablemente, uno de los aspectos con menos aristas del Proyecto. La restauración colectiva genera importantes volúmenes de residuos alimentarios y es difícil cuestionar la conveniencia de introducir medidas destinadas a reducirlos.

Tampoco se trata de una preocupación novedosa. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y la reciente Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, ya habían situado esta cuestión en una posición central dentro de las políticas públicas relacionadas con la alimentación y la sostenibilidad.

De este modo, el artículo 10.3 del Proyecto incorpora medidas orientadas a la planificación eficiente de los menús, el aprovechamiento de ingredientes, la adecuación de las raciones a las necesidades de los usuarios y la reducción de residuos. Se trata de previsiones razonables, aunque formuladas en términos muy generales, y con un contenido que, en buena medida, ya está presente en la legislación en vigor (especialmente, en la Ley 1/2025).

La MAIN, en cambio, dedica varios párrafos a describir experiencias de reducción del desperdicio alimentario basadas en sistemas de control y medición de residuos, mecanismos de elección de menús por los usuarios, y técnicas avanzadas de planificación alimentaria. Sin embargo, ninguna de estas medidas encuentra un reflejo claro en el articulado del Proyecto, que se limita a imponer obligaciones formuladas en términos mucho más generales e inconcretos (y, por ello, más difíciles de cumplir en la práctica).

La incorporación de las estrategias de reducción del desperdicio alimentario como criterio de adjudicación parece razonable. Sin embargo, se trata de una materia que ya cuenta con una regulación específica a través de la Ley 1/2025 (si bien es cierto que a través de condiciones especiales de ejecución, y no de criterios de adjudicación). La previsión confirma que, en la práctica, el Proyecto no persigue únicamente objetivos relacionados con la alimentación saludable, sino también otros vinculados a la sostenibilidad ambiental y a la gestión de recursos.

La influencia de la Ley 7/2022 no se limita a la prevención del desperdicio alimentario. El Proyecto incorpora también diversas medidas dirigidas a reducir la generación de residuos de envases, especialmente mediante la limitación de formatos monodosis y el fomento de envases reutilizables.

Así ocurre, por ejemplo, con el artículo 4.1 e), que restringe el uso de envases monodosis para determinados productos, y con el artículo 10.1 b), que apuesta por la utilización de envases reutilizables para el suministro de agua. Se trata de previsiones plenamente coherentes con los objetivos de la Ley 7/2022. Lo que es menos evidente es su conexión con la finalidad que, al menos desde el punto de vista formal, justifica la aprobación del Proyecto.

VII. La disposición transitoria única

Merece una mención específica la disposición transitoria única del Proyecto, que obliga a adaptar los contratos vigentes a sus previsiones en el plazo máximo de veinticuatro meses desde su publicación.

Como ha señalado [Carlos Melón](#) en una reciente publicación en LinkedIn, la previsión plantea problemas difíciles de ignorar desde la perspectiva de la contratación pública. No resulta fácil determinar cómo deben incorporarse estas nuevas exigencias a contratos ya adjudicados ni cuál sería el título jurídico que permitiría hacerlo.

La duda afecta a la posibilidad de modificar contratos en vigor y a sus consecuencias económicas. Si las nuevas obligaciones implican costes adicionales para el contratista, la pregunta es obvia: ¿quién asume el coste de la adaptación?

El Proyecto guarda silencio sobre todas estas cuestiones. Y, al tratarse de una disposición llamada a afectar a contratos ya existentes, habría sido imprescindible ofrecer alguna respuesta.

VIII. Las máquinas de venta automática

La regulación de las máquinas de venta automática constituye otra de las novedades relevantes del Proyecto. La norma impone determinadas limitaciones sobre los productos que pueden ofrecerse a través de estos canales y condiciona la composición de la oferta disponible en función de criterios nutricionales previamente definidos.

Por otra parte, esta cuestión no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico. Como recuerda la CNMC, varias comunidades autónomas han incorporado ya medidas similares en sus respectivas normativas, particularmente en relación con la oferta alimentaria disponible en centros sanitarios o educativos. El Proyecto viene a reforzar y generalizar esta tendencia a nivel nacional.

La medida resulta coherente con la finalidad de la norma. Si el Proyecto pretende promover hábitos alimentarios más saludables en los centros afectados, parece lógico que esa preocupación se proyecte también sobre los productos comercializados a través de máquinas de venta automática.

Las nuevas obligaciones pueden tener consecuencias prácticas importantes para los operadores afectados. En muchos casos lo más probable es que sea necesario adaptar la oferta disponible y revisar la composición y las características de los productos comercializados. Además, la

explotación de estas máquinas suele vehicularse a través de contratos públicos, lo que añade complejidad a la aplicación de la futura regulación, precisamente por lo que se ha expuesto en el apartado anterior.

IX. Conclusiones

El Proyecto persigue una finalidad legítima. Pocas objeciones pueden formularse a la promoción de una alimentación más saludable y sostenible en hospitales, residencias y otros centros asistenciales.

Las dudas aparecen cuando se examinan los instrumentos elegidos para alcanzar ese objetivo y la técnica normativa empleada.

La MAIN parece atribuir a la norma finalidades que trascienden la promoción de una alimentación saludable, y se centran en ámbitos propios de la política agraria, económica y ambiental.

El ámbito de aplicación no siempre es claro. Algo parecido ocurre con determinados criterios de adjudicación y con algunos conceptos jurídicos indeterminados, que pueden generar dificultades interpretativas y problemas de aplicación práctica.

La regulación del desperdicio alimentario y de la gestión de residuos responden a objetivos conceptualmente correctos, aunque parecen exceder la finalidad propugnada por el Proyecto, y se solapan en cierta medida con la legislación que ya está vigente a este respecto.

La disposición transitoria única plantea interrogantes relevantes sobre la adaptación de los contratos vigentes que el Proyecto, por el momento, deja sin respuesta.

La regulación de las máquinas de venta automática revela, de nuevo, la amplitud material del Proyecto, ya que sus efectos se extienden a ámbitos que ya cuentan, en algunos casos, con regulación específica a nivel autonómico.

Habrà que esperar al texto definitivo para comprobar si estas cuestiones son corregidas durante la tramitación de la norma.