# La alimentación, de mercancía a derecho.

## 11 medidas urgentes



JUSTICIA ALIMENTARIA

# La alimentación, de mercancía a derecho.

## 11 medidas urgentes

Propuestas de acción pública desde los distintos niveles administrativos para avanzar hacia sistemas alimentarios basados en los derechos humanos y la soberanía alimentaria.

JUSTICIA ALIMENTARIA

C/ Floridablanca 66-72. 08015 Barcelona
justiciaalimentaria.org
comunicacion@justiciaalimentaria.org

**Autoría:** Justicia Alimentaria

**Diseño y maquetación:** puntoycoma.org

**Imágenes portada y página 135:** www.magnific.com

Octubre, 2026

Con la colaboración:

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Justicia Alimentaria y la autoría y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID

Este libro se distribuye bajo una licencia «Reconocimiento - No comercial», que se puede consultar en http://creativecommons.org/choose/?lang=es_ES. Está permitida la reproducción de los contenidos de esta publicación, siempre y cuando se cite la procedencia y se haga sin fines comerciales.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 4

OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ENFOQUE 5

PROPUESTAS DE REGULACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO 6

1. Regular el precio de alimentos y actuaciones sobre el encarecimiento de la alimentación ..... 7
2. Sistemas alimentarios locales. Medidas para la recuperación de infraestructuras públicas alimentarias ..... 15
3. Regulación de la publicidad infantil y el *marketing* de influencia de alimentos insanos ..... 25
4. Etiquetado de los alimentos, declaraciones nutricionales y de salud. ..... 32
5. *Greenwashing* e influencia corporativa en las políticas alimentarias: Sellos y avales científicos ..... 39
6. Desplastificar el sistema alimentario ..... 47
7. Reducción del uso de pesticidas y transición hacia modelos agroecológicos ..... 56
8. Transición del modelo de producción y consumo cárnico ..... 65
9. Garantía del derecho a la alimentación y de los derechos de las personas productoras y trabajadoras del sistema agroalimentario ..... 73
10. Digitalización del sistema alimentario y gobernanza pública de los datos agrícolas ..... 85
11. Educación alimentaria ..... 92

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 101

ANEXO. TABLAS RESUMEN 104

BIBLIOGRAFÍA 127

# INTRODUCCIÓN

La alimentación forma parte de muchas dimensiones de nuestra vida cotidiana y conecta cuestiones tan diversas como la salud, el trabajo, el territorio, la economía o el medio ambiente. Sin embargo, el sistema alimentario está profundamente atravesado por la lógica del mercado y por una creciente concentración del poder económico en un puñado de actores. **Los alimentos son una mercancía más dentro de cadenas cada vez más largas, globalizadas y oligopólicas, en las que unas pocas empresas deciden qué producimos, qué comemos, cuánto pagamos por ello y cuánto cobran a cambio quienes lo cultivan.**

**Esta realidad hace que transformar el sistema alimentario sea una tarea compleja.** Muchas de las decisiones que determinan su funcionamiento escapan incluso a la capacidad de actuación de los Estados, y buena parte del marco que regula la producción, la distribución y el consumo de alimentos se decide a escala europea e internacional. **Pero al mismo tiempo, las administraciones públicas disponen de algunas herramientas que sí pueden usarse para cambiar parte de las reglas del juego.** Este documento parte precisamente de esa realidad: conscientes de la distancia que existe entre las políticas que necesitamos y el marco de actuación de las instituciones públicas, pero también de que esas limitaciones no pueden convertirse en excusa para no actuar en los ámbitos en los que sí puede hacerse.

Las propuestas que se recogen a continuación no pretenden, por sí solas, dibujar un sistema alimentario perfecto. Son piezas, engranajes que, si se articulan entre sí y se acompañan de cambios estructurales más amplios, pueden contribuir a desplazarlo en otra dirección. Algunas son propuestas más reformistas, otras requieren cambios normativos profundos o dependen de decisiones que deben tomarse en otros niveles de gobierno.

**El objetivo, por tanto, no es presentar una receta cerrada, sino identificar dónde existen palancas de actuación, aprender de otras experiencias y propuestas, y pensar cómo podemos utilizarlas estratégicamente para avanzar hacia un sistema alimentario basado en los derechos humanos y la soberanía alimentaria.**

**Para ello, el documento analiza once ámbitos de actuación en los que se concentran algunos de los principales conflictos del sistema alimentario actual. En cada uno de ellos se revisa el marco normativo existente, las competencias de las distintas administraciones, las principales lagunas detectadas y algunas vías de acción posibles.**

# OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y ENFOQUE

## Objetivos

Este documento aproxima distintas medidas en las que *lo público* actúe en el sistema alimentario desde la salud pública, los derechos humanos o los compromisos ambientales. Aterriza propuestas políticas sobre alimentación, agricultura y consumo en el marco competencial y normativo que ya existe, e identifica posibles vías de actuación en cada nivel administrativo: Unión Europea, Estado, comunidades autónomas y municipios.

**A lo largo de la guía se abordan once ámbitos:** precio de los alimentos, infraestructuras públicas alimentarias, publicidad alimentaria, etiquetado, *greenwashing* e influencias corporativas, desplastificación, pesticidas, producción y consumo cárnico, derechos humanos, digitalización del sistema alimentario y educación alimentaria.

No es un análisis jurídico exhaustivo de cada materia. Es un ejercicio para detectar lagunas, identificar herramientas de regulación y poner sobre la mesa vías de acción que sirvan para la incidencia política.

## Metodología

La guía combina revisión normativa a partir de legislación europea, estatal, autonómica y local; y revisión bibliográfica de artículos académicos, informes, estudios y publicaciones especializadas. También se han revisado experiencias y medidas adoptadas en otros países, especialmente aquellas que pueden aportar referencias útiles para el desarrollo de políticas públicas en nuestro contexto.

En cada ámbito se ha seguido, con algunas adaptaciones, un mismo recorrido: identificar la problemática, revisar el marco regulador y competencial existente, detectar sus principales lagunas y explorar posibles vías de actuación.

El objetivo no ha sido únicamente conocer qué dice la normativa, sino también entender hasta dónde llega, qué deja fuera y qué margen existe para avanzar desde los distintos niveles administrativos.

## Marco de análisis y enfoque

La alimentación no se aborda únicamente como una cuestión de consumo individual ni como un mercado. Es también un ámbito atravesado por desigualdades sociales, impactos ambientales, relaciones de poder e intereses económicos. Por ello, se incorpora de forma transversal una perspectiva de salud pública, derechos humanos y soberanía alimentaria, prestando especial atención a las relaciones de poder que atraviesan el sistema alimentario y a sus efectos sobre las personas, los territorios y el medio ambiente.

Este enfoque implica también mirar en toda la cadena de suministro. El sistema alimentario actual funciona a través de cadenas globalizadas que conectan territorios, personas y mercados, y muchas de las decisiones que lo determinan se toman lejos del lugar en el que se producen o se consumen los alimentos. Por ello, el análisis incorpora también una perspectiva de justicia global y climática.

Finalmente, la guía adopta una perspectiva multinivel. Las competencias están repartidas entre distintas administraciones y no todas las transformaciones pueden impulsarse desde el mismo lugar. Pero tampoco pueden abordarse como compartimentos estancos, se apuesta por combinar herramientas y coordinar políticas y niveles de gobierno.

# PROPUESTAS DE REGULACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO

A partir del análisis realizado, se identifican una serie de ámbitos clave donde resulta necesario avanzar en el desarrollo de medidas regulatorias más ambiciosas y claras. No se trata de propuestas aisladas, sino de distintos puntos de entrada para abordar problemas estructurales del sistema alimentario actual.

**Las propuestas que se recogen a continuación responden a lógicas diferentes —salud pública, protección de derechos humanos, justicia climática o regulación de la especulación alimentaria—, pero en la práctica están profundamente interrelacionadas.** De hecho, la creciente malnutrición de la población, la precariedad laboral en el sector agroalimentario o su impacto en el clima no pueden abordarse desde una única política pública, sino que requieren intervenciones en varios niveles territoriales y competenciales.

En este sentido, **el objetivo de este apartado no es solo enumerar medidas, sino explorar cómo pueden desarrollarse desde el punto de vista normativo**. Para cada uno de los ámbitos se analiza la problemática, el marco regulador existente actual, las principales lagunas detectadas y sus posibles vías de actuación, teniendo en cuenta los distintos niveles competenciales e inspirándonos en algunas experiencias europeas e internacionales.

**Se trata, en definitiva, de propuestas orientadas a la acción tanto para administraciones públicas como para organizaciones. Todas ellas apuntan a la necesidad de reforzar el papel de las políticas públicas para garantizar sistemas alimentarios más justos, saludables y sostenibles.**

| Propuestas de regulación del sistema alimentario | |
|---|---|
| 1 | **Regular el precio de alimentos y actuaciones sobre el encarecimiento de la alimentación** |
| 2 | **Sistemas alimentarios locales. Medidas para la recuperación de infraestructuras públicas alimentarias** |
| 3 | **Regulación de la publicidad infantil y el marketing de influencia de alimentos insanos** |
| 4 | **Etiquetado de los alimentos, declaraciones nutricionales y de salud** |
| 5 | ***Greenwashing* e influencia corporativa en las políticas alimentarias: Sellos y avales científicos** |
| 6 | **Desplastificar el sistema alimentario** |
| 7 | **Reducción del uso de pesticidas y transición hacia modelos agroecológicos** |
| 8 | **Transición del modelo de producción y consumo cárnico** |
| 9 | **Garantía del derecho a la alimentación y de los derechos de las personas productoras y trabajadoras del sistema agroalimentario** |
| 10 | **Digitalización del sistema alimentario y gobernanza pública de los datos agrícolas** |
| 11 | **Educación alimentaria** |

# 1. Regular el precio de alimentos y actuaciones sobre el encarecimiento de la alimentación

## Problemática

Comer saludable se ha convertido hoy en día en un privilegio. **El derecho a una alimentación adecuada está en manos del mercado.** En alimentación existe el equivalente al despido libre en el ámbito laboral o el desahucio libre en el de la vivienda. **Lo público se ha retirado y la ciudadanía se encuentra sola ante las prácticas de las corporaciones alimentarias y los grandes supermercados.**

Los datos son muy claros: en el conjunto de la UE, los alimentos y las bebidas no alcohólicas han registrado el mayor aumento acumulado de precios en la última década, un 33,2 % entre 2016 y 2025 según los datos armonizados de inflación de Eurostat, por encima de la energía, los servicios o cualquier otro componente de la cesta[1]. En España, los alimentos y bebidas no alcohólicas son hoy un 40 % más caros que hace cinco años[2]. Según los últimos datos de consumo alimentario, más de la mitad de la población ha reducido de manera importante el consumo de carne y pescado, más del 25 % ha reducido el de fruta y huevos, así como la verdura y los lácteos que han caído más de un 10 % en la cesta de la compra. La rebaja del IVA aprobada en 2023 apenas ha tenido efecto de contención sobre los precios y ha actuado más como subvención indirecta a las grandes cadenas de supermercados.

Mientras suben los precios, un 44 % de la población española no puede permitirse una alimentación saludable de forma continuada. Al mismo tiempo, los alimentos básicos para una dieta sana son precisamente los que más se han encarecido, lo que empuja a muchos hogares a cambiar sus hábitos y sustituir productos frescos por opciones más baratas y, a menudo, de peor calidad nutricional. El precio de los alimentos deja así de ser solo una cuestión económica: se convierte en un problema de salud pública, de desigualdad y de garantía real del derecho a la alimentación.

En el otro extremo de la cadena, las personas agricultoras y ganaderas siguen denunciando que los precios que reciben apenas cubren sus costes de producción. Que los alimentos sean más caros, en otras palabras, no significa que quienes los producen ganen más, al contrario.

Al mismo tiempo que la inflación alimentaria lleva años inmersa en un escalada que parece no tener límites, los márgenes comerciales alimentarios no dejan de crecer.

Según los últimos datos del Observatorio de márgenes empresariales de la Agencia Tributaria y el Banco de España, la categoría de la que forman parte los supermercados obtuvo facturación y márgenes récord, con subidas que lo sitúan, de media, cerca del 8 %. La industria de la alimentación, por su parte, oscila con márgenes entre el 10-11 % desde hace, al menos, tres años.

La explicación más habitual atribuye esta subida a una sucesión de crisis: la pandemia de la COVID-19, la guerra en Ucrania, el encarecimiento de la energía, las sequías del cambio climático. Estas crisis, sin embargo, no explican por sí solas lo ocurrido. Más bien han dejado a la vista hasta qué punto nuestro sistema alimentario depende de factores externos sobre los que apenas existe control.

**La agricultura ha enterrado sus pies, cada vez más, en una dependencia total de fertilizantes químicos, piensos importados, combustibles fósiles y cadenas logísticas internacionalizadas.** Buena parte del precio de los alimentos ya no depende solo de lo que pasa en el territorio, sino también de la evolución del mercado energético, del comercio internacional o de conflictos geopolíticos a miles de kilómetros. Cuando falla cualquiera de estas piezas, el impacto acaba trasladándose **a toda la cadena alimentaria.**

**Los fertilizantes son el ejemplo más claro de esta vulnerabilidad, y de algo más.** Con la escalada del conflicto

en torno a Irán y el estrecho de Ormuz, ruta por la que transita buena parte del comercio mundial de urea, el precio de este fertilizante nitrogenado ha subido cerca de un 40 % en pocas semanas y en torno a un 80 % en términos interanuales[4]. Hasta aquí, el relato más repetido es que los fertilizantes nitrogenados son en el fondo gas fósil transformado, así que cualquier sacudida energética en Oriente Medio golpea directamente al campo europeo.

Lo que no cuadra es lo que pasa después. En España, el volumen de fertilizantes importados apenas creció en 2025, pero su valor lo hizo en más de un 20 %: se está pagando mucho más por lo mismo, no usando más cantidad. **La COAG ha calificado la situación de "anticipación especulativa", ya que gran parte del fertilizante disponible ya estaba almacenado antes del conflicto y no había motivo real para que subiera de precio tan rápido[5].** No es la primera vez. Durante la crisis energética de 2022, los beneficios de las nueve mayores empresas de fertilizantes pasaron de 28.000 a 49.000 millones de dólares, casi el doble, mientras en Estados Unidos el Departamento de Justicia investiga a varias de ellas por posible colusión en los precios.

Mientras tanto, el Gobierno español ha destinado cerca de 500 millones de euros en ayudas para que los agricultores compren fertilizante. Sin controles sobre los márgenes, esa medida acaba garantizando también la demanda a las empresas proveedoras. El Estado español importa buena parte de estos insumos y apenas tiene mecanismos para reducir esa dependencia, así que queda especialmente expuesto a este tipo de episodios.

El mal funcionamiento de la cadena alimentaria, ejemplificado en la distorsión de precios que pone en jaque el derecho a una alimentación adecuada de la mayoría de la población española, no ha sido abordado adecuadamente desde los poderes y ello debería corregirse de inmediato.

## Marco regulador y distribución competencial

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Unión Europea** | Establece las grandes reglas del mercado (competencia, PAC, ayudas de Estado, comercio internacional). | • Influye en la formación de precios a través de las ayudas de la PAC.<br>• Puede intervenir de forma excepcional ante perturbaciones graves del mercado. | • Política Agraria Común.<br>• Reglamento (UE) nº 1308/2013 de Organización Común de Mercados.<br>• Directiva de prácticas comerciales desleales.<br>• Normativa de competencia y de mercado interior del TFUE. |
| **Estatal** | Fija el marco jurídico común (cadena alimentaria, competencia, consumo, fiscalidad). | • Puede intervenir en las relaciones comerciales de la cadena.<br>• Vigila la competencia.<br>• Medidas fiscales (IVA).<br>• Seguimiento de precios y márgenes a través del Observatorio de la Cadena Alimentaria, AICA, CNMC y Observatorio de Márgenes Empresariales. | • Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria.<br>• Real Decreto 64/2015.<br>• Ley 15/2007 Defensa Competencia.<br>• Normativa fiscal. |
| **Autonómico** | • Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias.<br>• Comercio interior.<br>• Consumo.<br>• Salud Pública.<br>• Educación. | • Gestionan como organismo pagador las ayudas de la PAC.<br>• Compra pública y comedores.<br>• Algunas CC AA tienen observatorios de precios propios. | • Normativa de gestión de ayudas PAC/FEGA.<br>• Normativa autonómica de creación de observatorios de precios. |
| **Municipal** | Gestionan las infraestructuras alimentarias de proximidad y pueden impulsar políticas innovadoras. | • Contratación pública.<br>• Gestión de mercados municipales.<br>• Venta directa.<br>• Planificación urbana y desarrollo infraestructuras públicas alimentarias. | • Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local.<br>• Ley de Contratos del Sector Público. |

## Unión Europea

Aunque la alimentación es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales y un objetivo presente en varias políticas europeas, la Unión Europea no regula directamente el precio de los alimentos. Por regla general, los precios se fijan libremente en el mercado, conforme a las normas del mercado interior y del Derecho de la competencia recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Esto no significa, sin embargo, que la Unión Europea quede completamente al margen del funcionamiento del mercado alimentario. El ordenamiento europeo prevé distintos instrumentos que permiten influir indirectamente en la formación de los precios, o intervenir de forma excepcional cuando concurren circunstancias que amenazan la estabilidad del mercado.

El principal es la **Política Agraria Común** (PAC), a través de la cual orienta el modelo agrario europeo. Decide qué actividades reciben apoyo público y con qué condiciones sociales y ambientales. También marca qué sectores son prioritarios y qué inversiones pueden financiarse. Estas medidas no fijan directamente el precio de los alimentos, pero sí influyen en la rentabilidad de las explotaciones, en los costes de producción y, en última instancia, en la configuración del sistema alimentario europeo.

El otro gran instrumento es el Reglamento (UE) n.º 1308/2013, por el que se establece la Organización Común de Mercados Agrarios (OCM). Da a la Unión Europea herramientas para intervenir cuando el mercado sufre una perturbación grave: puede activar el almacenamiento público o privado de determinados productos, conceder ayudas extraordinarias o suspender temporalmente algunas normas mientras dure el riesgo.

## Nivel estatal

Corresponde al Estado establecer la legislación básica en materia de ordenación económica, defensa de la competencia, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, comercio exterior y protección de las personas consumidoras, competencias que le reconoce la Constitución Española. **El Estado no puede fijar con carácter general el precio de los alimentos en el mercado privado, pero sí dispone de instrumentos normativos para intervenir en el funcionamiento de la cadena alimentaria, corregir desequilibrios de mercado y adoptar medidas extraordinarias en situaciones de crisis.**

La principal norma en esta materia es la Ley 12/2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, modificada en 2021 para incorporar la Directiva (UE) 2019/633 sobre prácticas comerciales desleales. Su finalidad es mejorar el equilibrio entre los operadores de la cadena alimentaria: obliga a formalizar los contratos por escrito, prohíbe determinadas prácticas comerciales desleales y establece que cada operador debe pagar al anterior un precio que cubra, como mínimo, su coste efectivo de producción. La ley no regula el precio final de los alimentos, sino las relaciones comerciales entre los distintos eslabones de la cadena.

Esta misma ley creó el Observatorio de la Cadena Alimentaria, un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuya composición y funcionamiento desarrolló después el Real Decreto 64/2015. Reúne a representantes de todos los eslabones de la cadena, desde el sector productor hasta la distribución y los consumidores, y hace el seguimiento de los costes y los precios percibidos y pagados en cada fase, además de estudiar qué factores explican su evolución. Desde la reforma de la ley en 2021, tiene también la obligación de elaborar informes sobre la formación de precios de los alimentos y de publicar periódicamente índices de precios y costes de producción[6].

Junto a ello, el Estado aplica la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, que prohíbe los acuerdos para fijar precios, los abusos de posición dominante y otras prácticas que falseen la competencia. Corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) velar por su cumplimiento.

El Estado cuenta también con instrumentos fiscales y económicos, como la modificación del IVA aplicable a determinados alimentos o la concesión de ayudas ex-

traordinarias al sector agrario. Y hay varios organismos que vigilan de cerca la cadena. La **Agencia de Información y Control Alimentarios** (AICA) nació de la propia Ley 12/2013 como organismo autónomo adscrito al Ministerio; controla que se cumplan las reglas en las relaciones comerciales entre agricultores, ganaderos, industria y distribución, y por su origen en el sector oleícola también gestiona la información y el control de los mercados del aceite de oliva y los pagos a las interprofesionales lácteas y oleícolas[7]. El **Observatorio de la Cadena Alimentaria** hace un trabajo parecido pero más orientado al análisis: reúne los eslabones de la cadena y hace seguimiento de precios y costes, como se explicó antes. Y desde hace unos años hay un tercer actor con una mirada distinta, más fiscal que sectorial: el **Observatorio de Márgenes Empresariales**, que cruza datos del Impuesto sobre Sociedades y el IVA entre Hacienda, el Banco de España y la Agencia Tributaria para ver, trimestre a trimestre, cómo se reparten los márgenes. **Sus cifras de 2024, por ejemplo, mostraban un margen del 17 % para los intermediarios de la cadena alimentaria frente a apenas el 1 % en las tiendas de barrio[8].**

## Nivel autonómico

**Las comunidades autónomas no pueden fijar el precio de los alimentos, pero sí tienen competencias, reconocidas en la Constitución y desarrolladas en sus Estatutos de Autonomía, que les dan un margen de actuación real sobre el sistema alimentario:** agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias; comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios y de la libre circulación de bienes que corresponde al Estado; consumo; salud pública, en lo relativo a la organización y el control de los servicios sanitarios y la promoción de la salud; y educación, con competencias sobre los centros escolares y sus servicios complementarios. En la práctica, estas competencias se gestionan desde las consejerías de Agricultura, Comercio y Consumo, y Sanidad de cada comunidad.

Una de las palancas más importantes es la **gestión de las ayudas de la PAC**. El Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) coordina el sistema a nivel estatal, pero es cada comunidad autónoma la que actúa como organismo pagador: recibe y tramita la Solicitud Única de cada explotación situada en su territorio, gestiona los pagos directos a la renta y ejecuta buena parte de los programas de desarrollo rural. Aunque no fija precios, esta gestión determina qué explotaciones reciben ayuda, con qué condiciones y en qué sectores, lo que acaba influyendo en la rentabilidad agraria y en la orientación productiva del territorio.

**Las comunidades autónomas también pueden actuar a través de la compra pública y de los comedores que gestionan o subvencionan como centros de día, residencias o comedores escolares.** Varias han desarrollado programas de becas o gratuidad total del comedor escolar según renta familiar, aunque con criterios muy distintos entre territorios. Canarias, por ejemplo, permite deducirse el 100 % del gasto en comedor escolar, mientras que otras comunidades limitan la ayuda a familias con ingresos por debajo de determinados umbrales[9].

Por último, varias comunidades autónomas mantienen sus propios observatorios de precios agroalimentarios (Andalucía, Cataluña, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Navarra, País Vasco, Murcia y La Rioja cuentan con uno), que complementan al Observatorio de la Cadena Alimentaria estatal con datos más específicos de sus mercados y territorios.

## Nivel municipal

Las entidades locales cuentan con competencias que, si bien no les permiten intervenir directamente en la regulación de los precios de los alimentos, sí les otorgan **un importante margen de actuación sobre la organización de los sistemas alimentarios locales**. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye a los municipios competencias propias en ámbitos como los mercados, el comercio ambulante, la protección de la salud pública, el medio ambiente urbano, los servicios sociales, la promoción económica o la gestión de equipamientos municipales, todos ellos estrechamente relacionados con el acceso a la alimentación.

**Asimismo, las entidades locales pueden desarrollar políticas alimentarias a través de la contratación pública, la gestión de mercados municipales, la promoción del comercio de proximidad o la planificación urbana.** En el ámbito de sus competencias, pueden establecer criterios sociales, ambientales y nutricionales en los contratos públicos de suministro alimentario destinados a escuelas infantiles, centros de día, residencias o comedores sociales, siempre dentro del marco previsto por la Ley de Contratos del Sector Público y el Derecho de la Unión Europea.

Por último, los municipios también pueden impulsar estrategias alimentarias locales y desarrollar infraestructuras alimentarias de titularidad pública cuando respondan al interés general. En este sentido, **los mercados municipales, los mercadillos de venta directa, los obradores compartidos o los centros logísticos constituyen instrumentos jurídicamente viables** para reforzar los sistemas alimentarios locales, favorecer la comercialización de proximidad y mejorar el acceso de la población a alimentos saludables.

## Lagunas normativas

- **Carecemos de políticas públicas integrales de distribución alimentaria.** Existe una regulación amplia sobre producción agraria, seguridad alimentaria y competencia, pero se han descuidado los instrumentos orientados a garantizar el acceso universal a alimentos saludables mediante infraestructuras públicas de distribución.
- **Falta de transparencia real en la formación de precios.** La Ley de la Cadena Alimentaria y el Observatorio de Márgenes Empresariales han supuesto avances, pero sigue existiendo opacidad sobre cómo se reparte el valor a lo largo de la cadena. Personas productoras y consumidoras conocen el precio en origen y el precio final, pero no siempre resulta transparente qué margen se queda cada operador intermedio, y no existe un mecanismo sancionador específico frente a la especulación.
- **Tensión de fondo entre las políticas agrarias, comerciales, de competencia y de salud pública, que no siempre persiguen los mismos objetivos.** Algunas medidas fomentan la competitividad internacional y la liberalización del mercado alimentario, mientras otras buscan fortalecer la producción local, garantizar rentas agrarias dignas o mejorar el acceso a una alimentación saludable. La PAC, por ejemplo, empuja hacia producciones masivas que resultan altamente frágiles y especulativas, mientras que la normativa de competencia impide, precisamente, cualquier intervención directa sobre el precio.
- **El poder de compra y distribución, además, está muy concentrado**, y la regulación actual no solo lo permite, sino que en la práctica empuja hacia la integración vertical: unos pocos actores controlan varios eslabones de la cadena a la vez, lo que facilita que coordinen subidas de precio y trasladen los costes sociales y ambientales de esa coordinación a quienes están en los extremos de la cadena, sobre todo a los pequeños productores. **Los circuitos cortos de comercialización**, que la pandemia de COVID-19 demostró ser más resilientes que las grandes cadenas de distribución agroalimentaria, **siguen careciendo de una regulación específica que respalde su desarrollo** (se explica con más detalle en el siguiente capítulo).
- **Y, en definitiva, falta el derecho a la alimentación como principio rector de la política alimentaria.** El Estado español protege la seguridad alimentaria, la salud pública, la competencia y la agricultura, pero no existe una ley estatal del derecho a la alimentación que obligue a diseñar el sistema alimentario desde la perspectiva del acceso universal a alimentos adecuados. Esto hace que al final muchas decisiones sobre producción, distribución y comercialización respondan sobre todo a objetivos económicos, sin incorporar de forma sistemática criterios de equidad, sostenibilidad o acceso efectivo a una alimentación saludable.

# Vías de acción posibles

**El reto de fondo es que las políticas agrarias, comerciales y de competencia dejen de actuar de forma aislada y empiecen a perseguir un objetivo común: garantizar el derecho a la alimentación. Esto exige actuar en distintos niveles a la vez.**

## Unión Europea

- Reformar los incentivos de la PAC para favorecer la agricultura familiar y la producción agroecológica frente a las producciones masivas y especulativas.
- Recuperar la regulación de los mercados con la finalidad de potenciar los sistemas alimentarios locales, haciendo que la alimentación europea sea más resiliente y menos sensible a las turbulencias y volatilidad internacional.
- Proteger adecuadamente a la alimentación de la especulación alimentaria reformando las herramientas existentes y creando otras que aseguren que la alimentación queda al margen de la influencia masiva de los fondos de inversión especulativos y demás operadores financieros lesivos, para conseguir unos precios internos asequibles.

## Nivel estatal

- Crear mecanismos públicos de intervención ante la crisis de precios alimentarios que estamos viviendo, con el objetivo de dotar a las administraciones de herramientas para actuar cuando se producen crisis inflacionarias, climáticas o geopolíticas que comprometen el acceso a los alimentos:
  - Medidas para contener el precio de los alimentos en situaciones excepcionales (precios máximos temporales, acuerdos de contención de márgenes, reducción del IVA acompañada de mecanismos de control, etc.), legislando para ello dentro del margen que permite el derecho europeo cuando concurren razones de interés general, siempre que la medida sea justificada, proporcional y temporal.
  - Crear reservas estratégicas de alimentos básicos e insumos esenciales para reducir la vulnerabilidad ante interrupciones del suministro y evitar la especulación alimentaria.
  - Transformar el Observatorio de la Cadena Alimentaria y el Observatorio de Márgenes Empresariales en un organismo permanente de seguimiento de los precios y márgenes comerciales, dotado de capacidad inspectora y sancionadora frente a incumplimientos de la Ley de la Cadena Alimentaria, prácticas comerciales desleales o incrementos injustificados de márgenes, según el modelo desarrollado en Francia (o, alternativamente, crear una Autoridad Pública de Transparencia y Márgenes).
  - Limitar la especulación financiera con los alimentos básicos, restringiendo el peso que pueden tener en esos mercados los fondos de inversión y otros actores que no tienen ningún interés real en el producto físico y cuyo único objetivo es especular con el precio.
- Reforzar la aplicación de la Ley de la Cadena Alimentaria y limitar la excesiva concentración del poder de compra y distribución: incrementar los recursos de inspección y control, facilitar la denuncia anónima de agricultores y pequeñas empresas para reducir el miedo a represalias comerciales, y publicar periódicamente los expedientes sancionadores y los sectores con mayor nivel de incumplimiento.
- Universalizar y garantizar la gratuidad de los comedores escolares, con financiación estatal que asegure un mínimo común en todo el territorio, más allá de las becas desiguales que hoy ofrece cada comunidad autónoma.

## Nivel autonómico y municipal

- Fortalecer los circuitos cortos de comercialización y la venta directa: eliminar barreras administrativas e impulsar infraestructuras compartidas.
- Construir una iniciativa pública de distribución alimentaria para fortalecer la resiliencia del sistema alimentario (se desarrolla en el siguiente capítulo).

## Ejemplos europeos

Existen precedentes recientes de intervención pública sobre el precio de los alimentos en distintos Estados miembros de la Unión Europea, con resultados bastante distintos entre sí.

En **Hungría**, durante la crisis inflacionaria de 2022, el gobierno fijó precios máximos para seis productos básicos (azúcar, harina de trigo, aceite de girasol, carne de cerdo y de ave, y leche), a los que se sumaron después patatas y huevos[10]. Las empresas distribuidoras estaban obligadas a vender una cantidad mínima de cada producto al precio regulado. La cadena austriaca Spar, sancionada por no cumplir esas cantidades, llevó el caso a los tribunales húngaros, que a su vez preguntaron al TJUE. En septiembre de 2024, el TJUE falló que la medida vulneraba la libre competencia y el principio de proporcionalidad, no porque esté prohibido intervenir en los precios, sino porque, tal y como estaba diseñada, iba más allá de lo necesario para combatir la inflación y proteger a los consumidores[11]. De nuevo, en 2025, con una inflación de los alimentos del 7,1 % en febrero, probó congelando los márgenes minoristas de 30 productos esenciales y aprobó un impuesto especial sobre el comercio minorista, una vía distinta a fijar precios directamente que, de momento, no ha sido cuestionada en los mismos términos[12].

**Francia** ha seguido una estrategia distinta, menos directa pero más sostenida en el tiempo. En lugar de imponer precios máximos, ha reforzado el control administrativo de las relaciones comerciales entre productores y distribuidores a través de las leyes EGAlim y del seguimiento de los márgenes comerciales, con especial atención al sector agroalimentario. Entre 2021 y 2025, la inflación de los alimentos fue del 23 % en Francia, por debajo de la media europea del 31 %, pero el reparto del valor sigue siendo muy desigual: según un informe del Senado francés, la gran distribución se queda con alrededor del 40 % del valor de la cadena, frente a un 14 % para la industria y solo un 8 % para el sector agrario[13].

# 2. Sistemas alimentarios locales. Recuperación de infraestructuras públicas alimentarias

## Problemática

**Lenta pero inexorablemente, hemos ido pasando de abastecernos a través de cadenas cortas de suministro a depender de cadenas controladas por muy pocas manos.** Hasta los años setenta, el sistema alimentario español era en buena medida público e intervenido: las políticas proteccionistas y las condiciones socioeconómicas de la dictadura hicieron que los supermercados llegaran a España más tarde que al resto de Europa, y los mercados municipales mantuvieron durante ese tiempo su papel central de abastecimiento asequible en los barrios[14]. Ese modelo se desplazó en los años ochenta: con el auge del formato supermercado y una nueva visión *modernizadora* de la política urbana, los mercados dejaron de entenderse como una herramienta para garantizar el acceso a alimentos a precios asequibles, y pasaron a concebirse como equipamientos comerciales que debían *dinamizarse* y competir en términos puramente mercantiles.

Ese giro no fue solo cultural, también fue legal. La Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, modificó el artículo 26 de la Ley 7/1985 (Bases de Régimen Local) y sacó la gestión del mercado municipal de la lista de servicios obligatorios para los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes: pasó de ser una obligación a ser una opción.

**Los supermercados concentran hoy la mayor parte de las compras de alimentos:** se calcula que en torno a dos tercios del comercio alimentario pasa ya por sus cajas. Solo Mercadona cerró 2025 con una cuota de mercado del 29,5 % y llega al 93,2 % de las personas consumidoras, un peso equivalente al de sus seis principales competidores juntos[15]. Las cinco cadenas que lideran la distribución española, Mercadona, Carrefour, Lidl, Grupo Eroski y DIA, sumaban ya en 2023 más de la mitad (51 %) de la cuota de mercado de la distribución española[16].

**En todo caso, el Estado español tiene la suerte de contar con una gran red de infraestructuras alimentarias públicas:** mercados municipales, los Mercas, obradores compartidos, mataderos públicos... Por ejemplo, contamos con la empresa pública Mercasa que gestiona, junto con los ayuntamientos, una red de 24 unidades alimentarias que en 2024 comercializaron más de 9,1 millones de toneladas de alimentos, con más de 3.200 empresas operando en ellas y más de 80.000 personas y 110.000 transacciones cada día[17].

**Pero lo que podría ser una palanca para fortalecer los sistemas alimentarios locales y acercar a productoras y consumidoras se ha convertido, en buena medida, en otra cosa.** Un buen ejemplo es **Mercabarna**, el merca más grande de Europa por volumen: se presenta a sí mismo como el Hub Internacional, tiene su propio clúster de exportación, participa en ferias internacionales y está construido junto al puerto, el aeropuerto y la estación de mercancías de Barcelona para mover fruta y verdura hacia el resto de Europa. Es decir, **una infraestructura levantada con dinero público que ha terminado orientándose más hacia la importación y la exportación internacional que a acercar el alimento local a la población de su propio territorio**[18].

**Otra buena parte de estas infraestructuras se ha ido perdiendo o ha sido capturada por el capitalismo alimentario.** Hace dos décadas, el comercio de proximidad y los mercados municipales concentraban el 50 % del gasto en alimentos frescos; hoy esa cifra ha caído al 23,4 %, y los mercados que quedan (algo más de mil, con unos 40.000 puestos) han corrido tres suertes: o están gentrificados (como espacios de ocio gastronómico más que para la compra diaria de barrio); o están en decadencia, cerrados o abandonados por falta de inversión; o bien, han sido directamente engullidos por las grandes cadenas de distribución. Por poner un ejemplo, sólo en Barcelona, más de 25 mercados municipales alojan hoy

en su interior un Mercadona, un Lidl, un Carrefour o un Caprabo-Eroski, muchas veces tras reformas pagadas en parte con dinero público. O, en Madrid, donde en el Mercado de Barceló se autorizó la conversión de varios puestos en cocinas fantasma para reparto a domicilio[19].

**La pequeña agricultura desaparece al mismo ritmo.** Según el Censo Agrario del INE, España tenía 914.871 explotaciones en 2020, un 7,6 % menos que en 2009: unas 75.000 explotaciones menos en poco más de una década. La caída se ha concentrado precisamente en las explotaciones más pequeñas (un 10,3 % menos entre las de menos de 5 hectáreas) y en las de menor facturación (un 20 % menos entre las que ingresan menos de 4.000 euros al año)[20]. Y quienes quedan envejecen sin relevo generacional: más del 40 % de los titulares de explotaciones superan los 65 años, frente a un escaso 8 % de agricultores menores de 40[21].

**Por otro lado, hay que ir más allá de la recuperación de los mercados municipales.** Tenemos escuelas públicas porque la educación no puede depender solo de la capacidad de pago. Tenemos sanidad pública porque la salud no puede ser un privilegio. Entonces, **¿por qué aceptamos que el acceso a alimentos saludables dependa exclusivamente de la lógica del beneficio privado? Crear una red de supermercados públicos permitiría cumplir esa función social que ahora no existe**. Su objetivo principal no sería maximizar dividendos, sino garantizar acceso universal a una alimentación saludable, cercana y asequible. Y eso implica intervenir allí donde el mercado fracasa: en los barrios con menos oferta alimentaria, en las zonas expulsadas por la gentrificación comercial, en los territorios donde desaparece el pequeño comercio y solo sobreviven modelos basados en comida barata y ultraprocesada. No se trataría de sustituir toda la distribución alimentaria privada, sino de **crear una red pública capaz de garantizar un suelo mínimo de acceso digno a la alimentación**.

**Además, el supermercado público debe insertase en toda una red de infraestructuras públicas que funcione con unas lógicas diferentes a las oligopólicas actuales**, de esta manera se generan las sinergias y economías de escala necesarias para que el modelo pueda funcionar. Estamos hablando de centros de acopio, centrales de compra, obradores público-comunitarios, cocinas centrales, etc. Es necesario repensar la red de distribución alimentaria y recuperar su control público y social. La parte final de la cadena alimentaria, el lugar donde alimento y consumo se encuentran, es trascendental pero no hay que olvidar el resto.

## Marco regulador y distribución competencial

Este capítulo se centra en dos vías para promover los sistemas alimentarios locales: por un lado, herramientas como la compra pública de alimentos; y, por otro, las infraestructuras públicas alimentarias que sirven de espacios de encuentro entre productoras y consumidoras locales.

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Unión Europea** | Marco general del mercado agroalimentario. | • Criterios de compra pública sostenible (puede valorar productos de proximidad como criterio de sostenibilidad —no como requisito de admisión). | • Política Agraria Común (PAC).<br>• Estrategia de la Granja a la Mesa (2020).<br>• Directiva 2014/24/UE. |
| **Estatal** | • Infraestructuras alimentarias mayoristas (Red de Mercas).<br>• Marco general de contratación pública. | • Crea y sostiene la Red de Mercas a través de Mercasa desde 1966.<br>• Regula higiene de venta directa.<br>• Exige ordenanza previa para mercadillos de agricultores. | • Decreto 975/1966.<br>• Real Decreto 1086/2020.<br>• Real Decreto 1073/1980.<br>• Real Decreto 315/2025.<br>• Ley 9/2017 (LCSP). |
| **Autonómico** | • Agricultura y comercio interior.<br>• Venta directa y circuitos cortos.<br>• Aplicación autonómica LCSP. | • Regulan e impulsan la venta directa.<br>• Determinan espacios habilitados para venta de productos locales y requisitos.<br>• Elaboración de los contratos de licitaciones. | • Normativa autonómica de venta directa.<br>• Planes autonómicos de compra pública. |
| **Municipal** | • Venta ambulante (mercadillos y ferias).<br>• Mercados municipales.<br>• Infraestructuras públicas.<br>• Contratación pública. | • Ordenanzas para mercadillos y ferias.<br>• Gestión de mercados municipales y parte de la Red de Mercas.<br>• Instrucciones técnicas u orientaciones de compra pública sostenible. | • Ordenanzas municipales.<br>• Instrucciones técnicas propias. |

## Unión Europea

La Política Agraria Común y el Reglamento (UE) n.º 1308/2013, por el que se establece la Organización Común de Mercados Agrarios, son el marco general ya que entre los dos condicionan qué producciones reciben apoyo público y bajo qué condiciones pueden comercializarse en el conjunto de la UE.

Sobre las infraestructuras alimentarias públicas y los circuitos de venta directa, la UE no tiene competencia directa (ni gestión de mercados, ni condiciones de venta directa…). Ambas cuestiones corresponden por completo al Estado, las comunidades autónomas y los municipios.

Donde sí interviene la UE es en **la contratación pública alimentaria**: cómo compran alimentos las instituciones públicas (comedores escolares, hospitales, residencias). **La Estrategia De la Granja a la Mesa**, de 2020, planteó como objetivo fijar criterios mínimos obligatorios de sostenibilidad para esa compra pública[22]. Ese objetivo, sin embargo, **sigue sin traducirse en una norma vinculante**: la legislación que debía desarrollarlo llevaba planificada desde 2023 y todavía no se ha publicado[23]. Es decir, aunque el marco europeo de contratación pública permite incorporar criterios sociales y ambientales, la compra pública de alimentos no está obligada de forma general a priorizar criterios de sostenibilidad, proximidad o producción ecológica. **Esto deja un amplio margen de actuación a las administraciones públicas para utilizar la contratación como una herramienta de transformación del sistema alimentario, o simplemente no hacerlo.**

Donde sí hay reglas en vigor es en los principios generales de la contratación pública: la Directiva 2014/24/UE exige igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia en cualquier contrato público, incluidos los de suministro alimentario. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea aplica ese principio de forma expresa si observamos la jurisprudencia, concluyendo que exigir estar establecido en el territorio local como criterio de selección de los operadores económicos es contrario a la Directiva, un principio que se entiende extensible al suministro alimentario.

**En todo caso, esto no cierra la puerta a la proximidad**, ya que sí existe una vía legal para incorporarla. **A través de la Contratación Pública Ecológica, la Comisión Europea permite valorar la cercanía del origen como criterio de adjudicación** (algo que suma puntos, sin excluir a nadie de presentarse) siempre que se vincule a razones de sostenibilidad objetivas: la huella de carbono del transporte, la frescura del producto por un trayecto más corto… Lo que la normativa no permite es lo contrario: convertir la proximidad en un requisito de admisión que excluya de entrada a quien no sea del territorio[24].

## Nivel estatal

La principal norma estatal para las infraestructuras alimentarias públicas es de 1966. El Decreto 975/1966 autorizó la creación de **Mercados Centrales de Abastecimiento, S.A. (Mercasa)**, dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social, con el objetivo de construir y gestionar una red de mercados mayoristas y mejorar el ciclo de comercialización de los alimentos. Esta norma, casi sesenta años después, **sigue siendo la base jurídica de la Red de Mercas**, uno de los pilares menos visibles pero más importantes de la distribución alimentaria en el país.

**El Estado también fija el marco para la venta directa.** Real Decreto 1086/2020 flexibiliza las condiciones de higiene aplicables a la producción y comercialización de alimentos para facilitar que los agricultores vendan directamente al consumidor, dentro de lo que permite la normativa europea de higiene alimentaria. Y el Real Decreto 1073/1980, que regula la venta fuera de un establecimiento comercial permanente, es la norma que obliga a los ayuntamientos a aprobar una ordenanza municipal antes de autorizar mercadillos o ferias en la vía pública, y la que permite expresamente la venta directa de los agricultores y las tiendas ambulantes en los municipios de menos de 50.000 habitantes que no tengan mercadillo.

En cuanto a la **compra pública alimentaria**, el Estado cuenta con la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que transpone las Directivas europeas 2014/23/UE y 2014/24/UE. La LCSP exige que el

objeto del contrato esté determinado, que la necesidad a cubrir esté justificada de forma precisa y con una relación directa, clara y proporcional con ese objeto. Y que cualquier criterio de adjudicación (incluidos los criterios sociales y ambientales) esté igualmente vinculado, justificado y ponderado de forma proporcional.

En realidad, **esto abre las puertas a incluir criterios de proximidad (argumentándolos por tener menor huella de carbono) en las licitaciones y contratos públicos**. También es verdad que, en la práctica, son justamente los tribunales administrativos de recursos contractuales (tanto el estatal como los autonómicos) quienes acaban decidiendo, caso por caso, si una cláusula concreta se ajusta a la ley.

**En cuanto a los criterios de proximidad territorial, la frontera está en si el criterio excluye o solo puntúa.** Cuando una cláusula exige un origen o ubicación concretos como condición para poder presentarse a la licitación —por ejemplo, que ciertos productos procedan al 100 % de una comarca (TCCSP 302/2024), o que las instalaciones estén en una localidad muy concreta sin margen territorial más amplio (TACRC 71/2022)—, los tribunales tienden a anularla por restringir la libre concurrencia sin justificación suficiente. En cambio, cuando la proximidad se plantea como criterio de adjudicación que suma puntos, sin excluir a nadie, y se justifica por motivos ambientales objetivos —como la reducción de emisiones por transporte—, se confirma: así ocurrió con un criterio que otorgaba hasta 15 puntos según la distancia a las instalaciones del servicio (TCCSP 349/2020), o con uno que valoraba el ahorro por distancia real de transporte sin exigir tener el punto de entrega montado de antemano (TCPCC 111/2024).

Dicho de otro modo: **la ley no cierra la puerta a la proximidad, pero exige que el criterio sume puntos en lugar de excluir, y que esté respaldado por un estudio previo que justifique por qué es necesario y proporcional**.

## Nivel autonómico

Es cada comunidad autónoma la que regula, dentro de su ámbito competencial en materia de agricultura y comercio interior, **la venta directa y los circuitos cortos de comercialización** en su territorio. Esta regulación autonómica suele fijar tres elementos: los requisitos de acreditación, registro y seguridad alimentaria que debe cumplir quien vende directamente su producción; los espacios en los que puede realizarse esa venta (la propia explotación, mercados municipales, ferias, plataformas electrónicas); y el límite de volumen que puede destinarse a este canal frente al conjunto de la producción, para diferenciarlo de la actividad comercial ordinaria. Cuando no existe un decreto autonómico específico, la venta directa y los mercados de agricultores quedan regulados, con carácter supletorio, por la normativa general de venta ambulante que corresponde desarrollar a los municipios.

En materia de **contratación pública alimentaria**, las comunidades autónomas no tienen una ley propia distinta de la LCSP estatal, ya que esa competencia es exclusiva del Estado, pero sí **pueden aprobar instrumentos propios que orienten cómo aplicarla**. Por ejemplo, mediante planes de contratación pública alimentaria que insten a incorporar cláusulas sobre productos de proximidad, frescos, de temporada y de producción ecológica.

## Nivel municipal

A los municipios les corresponde autorizar y regular, mediante ordenanza propia, la **venta ambulante, los mercadillos y las ferias** en su término municipal, incluida la venta directa de los agricultores que comercializan su propia producción. El Real Decreto 1073/1980 es la norma que exige esa ordenanza previa: ningún ayuntamiento puede autorizar un mercadillo o una feria sin haber fijado antes, por esta vía, los requisitos de instalación, ubicación y control. **Los municipios son también quienes gestionan directamente los mercados municipales y, junto con Mercasa, buena parte de la Red de Mercas que opera en su territorio.**

Al igual que las comunidades autónomas, los municipios aplican la LCSP estatal en su **contratación pública alimentaria**. También, **algunos ayuntamientos han desarrollado sus propias guías o instrucciones internas para orientar esa aplicación hacia la proximidad y los productos agroecológicos**.

## Lagunas normativas

**En cuanto a las infraestructuras públicas alimentarias:**

- Las políticas públicas se han centrado históricamente en la producción agraria; la distribución y comercialización de alimentos ha quedado casi enteramente en manos privadas.
- Desde la Ley 27/2013, los municipios de más de 5.000 habitantes ya no tienen obligación legal de gestionar un mercado municipal: pasó de servicio obligatorio a voluntario, y ninguna norma posterior ha revertido ese retroceso. Además, se cambiaron las ordenanzas municipales para permitir actividades no alimentarias y la entrada de agentes privados en porcentajes altísimos.
- No existe ninguna figura legal que proteja el uso alimentario de estos espacios: nada impide que un mercado municipal reformado acabe ocupado por supermercados de grandes cadenas o por cocinas fantasma de reparto sin relación con el barrio.
- Los mercados centrales han ido girando hacia su función internacional: Mercabarna se promociona abiertamente como el Hub Alimentario del Mediterráneo, y en 2022 un 35 % de su comercio hortofrutícola fue exportación, un giro hacia las cadenas globales de suministro que convive, sin ninguna estrategia pública que lo oriente, con su función original de abastecimiento de proximidad.
- La infraestructura pública existente (Mercasa, mercados municipales, lonjas, mataderos) no se gestiona como un sistema integrado: cada pieza depende de una competencia sectorial distinta (comercio, agricultura, consumo, desarrollo rural), sin ninguna estrategia que las conecte, a diferencia de sectores como la energía, el agua o el transporte.
- El derecho a la alimentación nunca ha guiado la planificación de esta infraestructura, que se ha ido adaptando a la lógica del mercado en lugar de a la función de abastecimiento para la que se creó.
- Se han ido desmantelando las otras infraestructuras alimentarias existentes como centros de acopio, mataderos municipales o cocinas centrales públicas.
- No existe ninguna estrategia ni normativa que pretenda impulsar una infraestructura pública alimentaria coherente con el derecho a una alimentación adecuada, tampoco un apoyo claro y significativo a las iniciativas existentes en el ámbito de la esfera público-comunitaria.

**En cuanto al impulso de circuitos cortos y de proximidad:**

- Ausencia de reconocimiento legal de los sistemas alimentarios locales y agroecológicos como infraestructura estratégica de interés general.
- Regulación autonómica muy fragmentada: cada comunidad fija sus propios requisitos de acreditación, espacios y límites de volumen, sin un marco mínimo común. Cuando una comunidad no tiene decreto propio, la venta directa y/o de proximidad queda regulada solo de forma supletoria por ordenanzas de venta ambulante pensadas para otro tipo de comercio como ferias.
- En la compra pública alimentaria, falta voluntad política. La Directiva 2014/24/UE y la LCSP permiten valorar la proximidad como criterio de adjudicación si se argumenta como más sostenible, por tener menor huella de carbono.

# Vías de acción posibles

## Unión Europea

- Reconocer los sistemas alimentarios locales y las infraestructuras públicas alimentarias como elementos estratégicos para la resiliencia alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada.
- Reinterpretar las normas de contratación pública para facilitar la incorporación de criterios sociales, ambientales y de proximidad funcional.
- Reforzar los instrumentos de apoyo a los circuitos cortos de comercialización y a la producción agroecológica dentro de la PAC.

## Nivel estatal

- Aprobar una Estrategia Nacional de Alimentación que incluya un Plan Nacional de Recuperación e Impulso de Infraestructuras Alimentarias, reconociéndolas como estratégicas para el interés general.
- Reforzar y reorientar la red Mercasa como infraestructura pública estratégica al servicio de los sistemas alimentarios locales, favoreciendo la comercialización de alimentos frescos, de proximidad y procedentes de pequeñas y medianas explotaciones agrarias.
- Elaborar un mapa estatal de infraestructuras alimentarias públicas que identifique las necesidades logísticas, los territorios con menor acceso a alimentos saludables y las prioridades de inversión pública.
- Crear un marco jurídico que facilite la iniciativa pública en la distribución alimentaria.

## Nivel autonómico

- Desarrollar estrategias alimentarias territoriales que recuperen el control público e impulsen mercados, obradores, mataderos y plataformas logísticas interconectadas para abastecer a la población.
- Reconocer la venta directa, los circuitos cortos de comercialización y la agroecología como estratégicas.
- Incluir, en la contratación y compra pública, criterios agroecológicos y de proximidad.

## Nivel municipal

- Recuperar la función y el control público de los mercados municipales, evitando procesos de turistificación y gentrificación, e impulsarlos como centros alimentarios de barrio. Más allá de la venta de alimentos, los mercados municipales pueden convertirse en auténticos nodos de los sistemas alimentarios locales incorporando cocinas comunitarias, obradores compartidos, espacios de transformación, logística para pequeños productores, formación en alimentación, espacios para cooperativas de consumo, etc.
- Integrar las infraestructuras públicas municipales alimentarias en las estrategias públicas de alimentación, conectándolas con los centros públicos donde se ofrece comida adquirida mediante contratación o compra pública, como escuelas, hospitales, residencias, comedores sociales, bancos de alimentos, etc.
- Impulsar supermercados públicos como nueva infraestructura alimentaria de interés general.

## Los supermercados públicos

**Las administraciones públicas pueden, no solo regular el mercado alimentario, sino también participar en él.** Históricamente, el sector público ha intervenido en el abastecimiento mediante mercados municipales, mataderos públicos, lonjas o reservas estratégicas de alimentos. Un supermercado público sería, en realidad, una evolución contemporánea de estas infraestructuras.

La base jurídica la encontramos en el artículo 128.2 de la Constitución Española, que reconoce expresamente la iniciativa pública en la actividad económica: «Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general». Como un supermercado público no implicaría un monopolio ni la desaparición del comercio privado, no sería necesaria una ley específica que lo autorice: la legislación de régimen local ya habilita a los ayuntamientos a ejercer iniciativa pública económica (art. 86 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local), siempre que se acredite mediante un expediente que incluya un análisis de mercado (oferta, demanda, rentabilidad y efectos sobre la competencia existente) y que quede garantizada la sostenibilidad financiera de la Administración.

**Esta iniciativa podría ser impulsada tanto por ayuntamientos como por comunidades autónomas, e incluso por el Estado.** Los ayuntamientos podrían abrir supermercados, por ejemplo, en barrios con escasa oferta comercial, vinculándolos a estrategias alimentarias urbanas o a políticas de acceso a alimentos saludables. Las comunidades autónomas son, probablemente, el nivel que podría impulsarlo con más potencia, al tener competencias en agricultura, comercio interior, consumo y desarrollo rural; de hecho, tendría sentido que fueran ellas las que coordinaran redes regionales de abastecimiento con productoras del territorio.

Cabe recalcar que un **supermercado público** no implica necesariamente una planificación centralizada ni la eliminación del comercio privado. **Sería un operador más dentro del mercado alimentario, pero con unos objetivos orientados a garantizar el acceso universal a alimentos saludables a precios accesibles para la ciudadanía, y precios justos que favorezcan los circuitos cortos de comercialización y a las productoras agroecológicas.** Podría, de hecho, actuar como referencia para contener los precios de los productos básicos.

**Jurídicamente, hay tres fórmulas posibles, que implican mecanismos de gestión distintos:**

- Empresa pública de gestión directa, con capital 100 % de titularidad de la Administración.
- Empresa mixta, con participación de cooperativas agrarias y/o personas consumidoras junto a la Administración, también de gestión directa pero compartida.
- Concesión de gestión indirecta, mediante la cual el ayuntamiento define las reglas del juego a través de contratos de larga duración (por ejemplo, diez años) con cláusulas claras: porcentaje de compra local, condiciones laborales dignas, presencia de productos frescos, criterios ecológicos, límites comerciales o políticas de acceso social. Esta fórmula, con una cooperativa o entidad comunitaria como concesionaria, sería la más cercana a un modelo público-comunitario.

A nivel económico, el supermercado podría vender a precios más bajos que el mercado privado, siempre que esa diferencia se calcule como compensación por una misión de servicio público claramente definida y no supere el coste real (compra, logística, salarios, mantenimiento) más un margen razonable. Esta es precisamente la fórmula que exige la doctrina europea sobre Servicios de Interés Económico General (art. 106.2 TFUE) para que la compensación pública no se considere una ayuda de Estado ilegal. La misión debe estar bien definida, los parámetros de compensación fijados de antemano con transparencia, sin sobrecompensación, y con una selección objetiva del operador. Cumpliendo estas condiciones (conocidas como criterios Altmark), un supermercado público debería poder vender más barato sin infringir el derecho de la competencia europeo.

Cuando hablamos de supermercados públicos no hablamos de una rareza ideológica, sino de asumir que **la alimentación es demasiado importante para dejarla únicamente en manos de las grandes corporaciones**. No se trataría de sustituir toda la distribución alimentaria privada, sino de crear una red pública capaz de garantizar un suelo mínimo de acceso digno a la alimentación, interviniendo allí donde el mercado fracasa: en los barrios con menos oferta alimentaria, en las zonas expulsadas por la gentrificación comercial, en los territorios donde desaparece el pequeño comercio y solo sobreviven modelos basados en comida barata y ultraprocesada. Estos supermercados públicos podrían, además, incorporar cocinas comunitarias vinculadas a la compra pública alimentaria de escuelas, guarderías, residencias o comedores sociales.

## Ejemplos de otros países

**Italia** es uno de los países europeos que más ha avanzado en construir infraestructuras de proximidad para sus sistemas alimentarios locales. El punto de partida fue el Decreto Legislativo 228/2001, que cambió las reglas del juego al reconocer la transformación, comercialización y venta directa de productos propios como parte de la actividad agraria, y no como una actividad comercial aparte, sujeta a otra normativa. Con los años, ese marco se ha ido reforzando con simplificaciones administrativas e incentivos fiscales, lo que ha permitido consolidar una red amplia de mercados campesinos, puntos de venta en las propias explotaciones, cooperativas, agroturismos y otros canales de venta directa.

Sobre esa base se construyó *Campagna Amica*, la red que impulsa Coldiretti y que hoy reúne más de 1.000 mercados campesinos y más de 10.000 puntos de venta directa por todo el país. Es, actualmente, la mayor red organizada de comercialización directa de la Unión Europea[25]. No es solo un canal de venta: fortalece la economía rural, reduce intermediarios y acerca la producción a quien la consume.

Con 2,5 millones de habitantes, **Belo Horizonte**, **Brasil**, se ha convertido en uno de los referentes internacionales en políticas públicas de alimentación. Desde 1993, el municipio construyó una estrategia integral de seguridad alimentaria coordinada por una secretaría municipal específica, que aborda a la vez la producción, la distribución, el acceso y el consumo de alimentos. A diferencia de otras experiencias centradas solo en asistencia social o en apoyo a la producción agraria, Belo Horizonte entendió la alimentación como una responsabilidad pública que exige actuar sobre todo el sistema, no solo sobre una parte de él.

Para eso desarrolló una red propia de infraestructuras: restaurantes populares que sirven cerca de 10.000 comidas diarias a precios subvencionados[26], programas de alimentación en todas las escuelas municipales, mercados de agricultores para productores periurbanos, apoyo a pequeños comercios para que puedan vender fruta y verdura a precios asequibles, educación alimentaria y varios mecanismos de abastecimiento pensados específicamente para los barrios con más dificultad de acceso a alimentos saludables.

Lo más revelador de esta experiencia es que demuestra que garantizar el derecho a la alimentación no depende solo de producir más o de regular mejor los mercados: hace falta también construir una red pública de infraestructuras que conecte producción, distribución y consumo. Y todo esto con un coste de entre el 1 % y el 2 % del presupuesto municipal[27], que hoy llega a unas 300.000 personas cada día, convirtiendo a Belo Horizonte en una referencia internacional para diseñar políticas alimentarias locales.

# 3. Regulación de la publicidad infantil y el *marketing* de influencia de alimentos insanos

## Problemática

**La población infantil está expuesta de forma constante a la publicidad de alimentos y bebidas no saludables.** No es algo puntual ni aislado, sino que forma parte del día a día de niñas y niños, tanto en televisión como, cada vez más, y con más protagonismo, en redes sociales y plataformas digitales.

En estos anuncios se encuentra una gran oferta de productos insanos: alrededor del 76 % de los productos anunciados no serían adecuados en una dieta sana desde una perspectiva de salud pública[28].

Además, esta gran oferta de productos insanos ya está desplazando el consumo de alimentos frescos. La población infantil española ya basa casi la mitad de su dieta en productos ultraprocesados[29].

Todo esto tiene mucho que ver con cómo funciona la publicidad y con su presencia constante en los entornos de esta población. Según datos del Ministerio de Derechos Sociales, cada niña/o español/a recibe de media 11 impactos diarios de publicidad de alimentos perjudiciales en televisión. Si miramos redes sociales, la cifra puede subir hasta unos 30 impactos al día. En total, estamos hablando de más de 4.000 anuncios al año[30].

**Si se observa la inversión que hay detrás de la publicidad alimentaria, se entiende mejor el interés que tiene la industria en modificar los patrones alimentarios de la población infantil.** Una empresa como Coca-Cola destina más de 5.000 millones de dólares a publicidad en un año y, cada vez más, dirigida a canales digitales que es lo que más frecuenta la población infantil. De hecho, gracias a este cambio, y con 20.000 *influencers* integrados en su nueva estrategia de *marketing*, la propia empresa admite haber aumentado un 11 % en dos años su número de consumidores[31].

Como vemos en el ejemplo de Coca Cola, en los últimos años **los anuncios han ido pasando de ser claramente reconocidos como tales en la televisión, a estar integrados en contenidos de redes sociales, haciendo que muchas veces ni siquiera se interpreten como publicidad**. De hecho, el papel de las y los *influencers* es importante en este tipo de *marketing*. No es lo mismo ver un anuncio que ver a alguien a quien sigues recomendando un producto. En muchos casos, ni siquiera queda claro que sea publicidad. Y si además esa persona se percibe como cercana, el impacto es mayor.

A diferencia de la publicidad convencional, aquí no solo recibirás el mensaje, sino que el mensaje va a interactuar contigo. Este efecto que se produce en la persona receptora, conocido como *engagement*, hace que la influencia tenga un mayor grado de intensidad, sobre todo en la población infantil y adolescente.

**Todo esto tiene, evidentemente, consecuencias en la salud infantil.** La elevada presencia de productos ultraprocesados en la dieta infantil se traduce en una peor calidad de la alimentación, situaciones de malnutrición y un mayor riesgo de enfermedades de causa alimentaria. Además, son hábitos que se empiezan a construir desde edades muy tempranas y que luego no son fáciles de cambiar.

En este sentido, la exposición publicitaria no es inocente, forma parte de un contexto alimentario en el que la promoción de productos no saludables es endémica y cada vez más difícil de identificar, especialmente en entornos digitales. Por eso, **el problema no puede abordarse únicamente desde la responsabilidad individual**, sino que requiere intervenir sobre los entornos y las condiciones en las que se produce[32].

## Marco regulador y distribución competencial

La regulación de la publicidad alimentaria dirigida a población infantil se articula a través de distintos niveles competenciales. Mientras la Unión Europea fija el marco general en materia audiovisual, publicidad engañosa y protección de consumidores, el Estado concentra las principales competencias regulatorias sobre publicidad comercial y legislación sanitaria.

Por su parte, las comunidades autónomas y los municipios cuentan con márgenes de actuación más limitados, aunque relevantes en ámbitos vinculados a salud pública, contratación pública, centros educativos o regulación del espacio urbano.

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Unión Europea** | • Servicios audiovisuales.<br>• Publicidad engañosa.<br>• Protección consumidores. | Establece marcos generales y permite a los Estados adoptar medidas más restrictivas por motivos de salud pública. | • Directiva (UE) 2018/1808 de Servicios de Comunicación Audiovisual. |
| **Estatal** | • Publicidad comercial.<br>• Legislación sanitaria.<br>• Comunicación audiovisual. | Principal capacidad normativa y sancionadora en materia de publicidad alimentaria. | • Código PAOS.<br>• Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición.<br>• Ley 34/1988, General de Publicidad. |
| **Autonómico** | • Salud Pública.<br>• Educación.<br>• Contratación Pública. | Comedores escolares, *vending*, equipamientos públicos, campañas institucionales. | |
| **Municipal** | • Espacio público.<br>• Urbanismo.<br>• Contratación Pública. | Regulación de publicidad en equipamiento municipal. | |

## Unión Europea

No existe actualmente ninguna regulación europea específica que prohíba o limite la publicidad de alimentos no saludables dirigida a menores.

La Directiva (UE) 2018/1808 de Servicios de Comunicación Audiovisual no establece una prohibición general de la publicidad de alimentos no saludables dirigida a menores, pero sí incorpora referencias específicas a la protección de la infancia y **permite que los Estados adopten medidas más estrictas por motivos de interés general y salud pública**. En particular, el artículo 4 reconoce la posibilidad de que los Estados establezcan normas más detalladas o estrictas en los ámbitos coordinados por la Directiva, mientras que el artículo 9.4 impulsa el desarrollo de códigos de conducta sobre comunicaciones comerciales audiovisuales de alimentos y bebidas con altos contenidos en grasas, azúcares o sal dirigidas a menores.

Aun así, el enfoque predominante a nivel europeo continúa descansando principalmente sobre mecanismos de corregulación y autorregulación, más que sobre restricciones vinculantes de carácter general.

Además, el propio marco europeo ya contemplaba la posibilidad de desarrollar perfiles nutricionales que permitieran limitar la publicidad y las declaraciones comerciales asociadas a productos no saludables. El Reglamento (CE) 1924/2006 sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables (que veremos en el siguiente apartado) preveía que la Comisión Europea estableciera perfiles nutricionales específicos para determinar qué alimentos podían incorporar determinados mensajes comerciales y cuáles no.

La lógica detrás de esta previsión era evitar que productos con altos contenidos en azúcares, grasas o sal pudieran presentarse como saludables únicamente por destacar alguna característica concreta, como "rico en fibra" o "fuente de vitaminas".

Sin embargo, casi 20 años después, estos perfiles nutricionales siguen sin haberse desarrollado a nivel europeo. Esto ha generado un vacío regulatorio importante, ya que dificulta establecer criterios comunes sobre qué productos deberían quedar excluidos de determinadas estrategias publicitarias dirigidas a población infantil.

## Nivel estatal

El Estado tiene la competencia principal para regular la publicidad comercial, siendo el principal actor con capacidad para aprobar limitaciones generales sobre publicidad alimentaria dirigida a menores.

El marco regulador estatal combina normas sectoriales con el **Código PAOS, un mecanismo de autorregulación** fruto de un acuerdo en 2005 entre la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), el Ministerio de Sanidad, la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB) y AUTOCONTROL (un organismo independiente de autorregulación de la industria publicitaria en España).

El Código PAOS se presentó como un sistema de corregulación orientado a prevenir la obesidad infantil y proteger la salud de la población menor de edad. Se trata de documentos con conjuntos de reglas éticas dirigidas a las empresas adheridas sobre el diseño, difusión y contenido de la publicidad alimentaria dirigida a menores. En 2009 se amplió incorporando un acuerdo con operadores de televisión, para reforzar las franjas de protección infantil y, posteriormente, en 2012, el código amplió parcialmente su alcance a internet.

**Junto al Código PAOS, existen distintas normas estatales relevantes en materia de publicidad y protección de consumidores. Entre ellas destacan:**

- Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición
- Ley 34/1988, General de Publicidad
- Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de Defensa de Consumidores y Usuarios
- Ley 3/1991, de Competencia Desleal

- Real Decreto 1907/1996 sobre publicidad con pretendida finalidad sanitaria

La Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición incorpora algunas previsiones específicas relacionadas con la protección de menores. El artículo 40 establece medidas especiales dirigidas al ámbito escolar y plantea los centros educativos como espacios especialmente protegidos frente a determinadas prácticas publicitarias. Por su parte, el artículo 46 hace referencia a la publicidad de alimentos dirigida a menores de 15 años y señala la necesidad de impulsar sistemas de regulación voluntaria en este ámbito (que es a lo que responde el Código PAOS).

También resulta relevante el nuevo Código de Conducta sobre el uso de *influencers* en publicidad, impulsado por AUTOCONTROL y la Asociación Española de Anunciantes, que obliga a identificar de forma clara los contenidos promocionales para evitar publicidad encubierta. Aun así, su capacidad de control sobre las dinámicas actuales del *marketing* digital continúa siendo reducida, especialmente en plataformas digitales como Tik Tok o Instagram, donde la frontera entre contenido y publicidad resulta cada vez más difusa.

Por otra parte, en **2022, el Ministerio de Consumo presentó un borrador de Real Decreto para regular la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores**. El texto suponía un cambio relevante respecto al modelo existente, ya que incorporaba perfiles nutricionales de la OMS para limitar la publicidad de determinados productos y extendía parcialmente la regulación a plataformas digitales.

El borrador planteaba **restricciones sobre distintas categorías de productos con altos contenidos en grasas, azúcares o sal** y situaba la protección de la infancia como principal fundamento de la intervención pública. Sin embargo, **finalmente no llegó a aprobarse**.

Más recientemente, en abril de 2026, se registró en el Congreso una **Proposición de Ley para la promoción del consumo de alimentos y bebidas saludables que incorpora medidas mucho más amplias en materia de publicidad alimentaria dirigida a menores**. La propuesta planteaba sustituir los mecanismos autorregulatorios por la prohibición de la publicidad de alimentos y bebidas que no cumplan los perfiles nutricionales de la OMS cuando esta pueda implicar exposición de menores de 18 años, incluyendo redes sociales, plataformas digitales, videojuegos o aplicaciones móviles.

La proposición utilizaba como referencia los perfiles nutricionales de la OMS y reforzaba el papel de la intervención pública frente a los mecanismos voluntarios de corregulación. En todo caso, **en mayo de 2026, el Congreso de los Diputados negó la toma de consideración de la iniciativa, tumbando la propuesta**.

De esta forma, y a fecha de este escrito, el modelo estatal actual sigue caracterizándose por la autorregulación y por una capacidad limitada para responder a las transformaciones recientes del *marketing* alimentario digital. **Mientras las estrategias publicitarias evolucionan rápidamente y se integran cada vez más en redes sociales y plataformas digitales, la regulación sigue estancada.**

## Nivel Autonómico

Las comunidades autónomas no tienen competencia para regular de forma general la publicidad comercial, ya que esta corresponde principalmente al Estado. Aun así, **cuentan con márgenes de actuación relevantes** en ámbitos vinculados a salud pública, educación, protección de las personas consumidoras y organización de servicios públicos. Especialmente importante es su **capacidad de intervención sobre determinados entornos bajo competencia autonómica**, como:

- Centros educativos y sanitarios.
- Equipamientos públicos.
- Actividades y eventos dirigidos a menores.
- Campañas institucionales.
- Contratación pública alimentaria.

A través de estos ámbitos, las comunidades autónomas **pueden incorporar criterios relacionados con alimentación saludable y protección de la infancia, así como limitar determinadas formas de presencia comercial o**

**patrocinio de productos alimentarios no saludables** en espacios y actividades financiadas o gestionadas por la Administración Pública.

## Nivel municipal

Los municipios tienen competencias más limitadas, pero aun así **disponen de algunos instrumentos relevantes para intervenir sobre el entorno alimentario local**, especialmente en relación con espacio público, urbanismo y equipamientos municipales.

Uno de los principales ámbitos de actuación tiene que ver con la gestión de **espacios publicitarios vinculados al dominio público municipal**, como mobiliario urbano, transporte público o instalaciones municipales. En este terreno, algunas ciudades europeas han impulsado restricciones sobre publicidad de alimentos no saludables. Uno de los ejemplos más conocidos es el de Londres, donde Transport for London prohibió en 2019 la publicidad de productos HFSS (altos en grasa, azúcar y/o sal) en la red de transporte público.

**Además, los municipios pueden incorporar determinados criterios relacionados con alimentación y salud pública en ámbitos como:**

- Contratación pública.
- Campañas municipales
- Regulación de equipamientos.
- Planificación urbanística.
- Licencias y ordenación comercial.

Esto podría incluir, por ejemplo, actuaciones relacionadas con la concentración de establecimientos de comida insana o *fast food* cerca de centros educativos o la incorporación de criterios alimentarios en servicios financiados por la administración local.

Aunque sus competencias son reducidas y dependen mucho del marco autonómico y estatal, los municipios sí pueden desempeñar un papel relevante en la configuración del entorno alimentario cotidiano.

## Lagunas normativas

**Buena parte de las medidas existentes siguen apoyándose en mecanismos voluntarios y en modelos de corregulación** que presentan una capacidad muy limitada para intervenir sobre las dinámicas del *marketing* alimentario.

Uno de los mayores problemas es la ausencia de perfiles nutricionales vinculantes a nivel UE y/o estatal. Aunque distintos organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), han desarrollado herramientas y criterios como los perfiles nutricionales, no es un sistema común y obligatorio que permita establecer que un producto sea saludable o no a efectos regulatorios.

Por su parte, a nivel estatal no existe ninguna regulación vinculante que limite o prohíba la publicidad de alimentos no saludables dirigida a población infantil. A pesar de las distintas iniciativas planteadas en los últimos años, **el modelo predominante sigue descansando principalmente sobre mecanismos de corregulación y autorregulación impulsados por la propia industria alimentaria**.

**Además, el marco actual presenta importantes vacíos en el entorno digital.** Buena parte de la publicidad alimentaria dirigida a menores se produce hoy en redes sociales, plataformas digitales o mediante estrategias de *influencer*, *marketing* donde muchas veces ni siquiera resulta claro qué contenido es publicidad y cuál no.

La regulación vigente continúa centrada principalmente en formatos publicitarios más tradicionales y tiene dificultades para intervenir sobre dinámicas como contenido patrocinado, publicidad personalizada, algoritmos o estrategias de engagement dirigidas a población infantil y adolescente.

## Vías de acción posibles

**Una de las principales medidas pendientes sería la aprobación de una regulación estatal vinculante que limitara de forma efectiva la publicidad de alimentos no saludables dirigida a población infantil y adolescente.** A diferencia del modelo actual, basado principalmente en sistemas de autorregulación, esto permitiría establecer criterios comunes y obligaciones aplicables a todo el territorio.

Entre otras cuestiones, una regulación de este tipo podría incorporar restricciones en franjas horarias de protección infantil, limitaciones sobre contenidos dirigidos específicamente a menores y medidas orientadas a regular el entorno digital, incluyendo publicidad en redes sociales, plataformas digitales o estrategias de marketing de influencia.

En este sentido, **tanto el borrador de Real Decreto impulsado por el Ministerio de Consumo en 2022 como la proposición de Ley para la promoción del consumo de alimentos y bebidas saludables presentada en el Congreso en 2026 constituyen referencias relevantes**. Fue uno de los intentos más importantes de avanzar hacia un modelo más restrictivo. Esta última proponía utilizar los perfiles nutricionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para restringir la publicidad de alimentos no saludables dirigida a menores, así como limitar la promoción de bebidas energéticas, introducir advertencias nutricionales en determinados anuncios y restringir el uso de personajes o elementos de marketing dirigidos a la infancia.

**Más allá de la regulación estatal, también existen márgenes de actuación relevantes a nivel autonómico y municipal.** Especialmente a través de contratación pública, regulación de espacios públicos, planificación urbana o políticas educativas, las administraciones territoriales pueden intervenir sobre algunos de los entornos donde la publicidad alimentaria tiene más presencia e impacto.

En paralelo, **otra cuestión clave sería avanzar hacia el desarrollo de perfiles nutricionales vinculantes**, tanto a nivel estatal como europeo. Sin criterios claros sobre qué productos deben considerarse no saludables, cualquier regulación sobre publicidad alimentaria continuará teniendo importantes limitaciones y zonas grises.

## Ejemplos europeos

En los últimos años algunos países han impulsado regulaciones más ambiciosas sobre publicidad alimentaria dirigida a menores, especialmente a partir del desarrollo de perfiles nutricionales y criterios específicos de salud pública.

**Reino Unido** constituye uno de los ejemplos más relevantes en este ámbito. A nivel estatal, entre 2004 y 2005, desarrolló perfiles nutricionales propios[33] para clasificar alimentos según su composición nutricional y determinar qué productos podían ser objeto de determinadas restricciones publicitarias. A partir de estos perfiles, fue introduciendo limitaciones progresivas a la publicidad de productos altos en grasa, azúcar y/o sal (HFSS, por sus siglas en inglés *high in fat*, *sugar and salt*), especialmente en televisión y servicios audiovisuales. La regulación está supervisada principalmente por OFCOM y la Advertising Standards Authority (ASA).

Más recientemente, la Health and Care Act 2022 (Ley de Salud y Asistencia de 2022, del Parlamento del Reino Unido) reforzó este modelo incorporando restricciones vinculantes sobre publicidad televisiva y online de productos HFSS dirigida a menores, alejándose parcialmente de los sistemas basados exclusivamente en autorregulación.

A nivel local, uno de los casos más conocidos es el de Londres. Desde 2019, Transport for London prohibió la publicidad de alimentos no saludables en toda la red de transporte público de la ciudad, incluyendo metro, autobuses y marquesinas.

**Portugal** también ha desarrollado una regulación más restrictiva en este ámbito. La Ley nº30/2019, de 23 de abril, modificó la legislación sobre publicidad para prohibir la publicidad de alimentos no saludables dirigida a menores de 16 años en televisión, radio, internet, redes sociales y espacios próximos a centros educativos.

La normativa utiliza perfiles nutricionales basados en criterios de la OMS para definir qué productos quedan afectados por las restricciones. Entre otras medidas, limita publicidad en programas dirigidos a menores, establece restricciones en franjas horarias infantiles y prohíbe publicidad de determinados productos en un radio de 100 metros alrededor de escuelas. La autoridad responsable de supervisar estas medidas es la Dirección General del Consumidor portuguesa.

# 4. Etiquetado de los alimentos, declaraciones nutricionales y de salud

## Problemática

El etiquetado alimentario se presenta como una herramienta para garantizar el derecho de las personas consumidoras a estar informadas. **En teoría, la etiqueta debería permitir conocer qué contienen los productos alimenticios que consumimos y facilitar decisiones de compra más informadas**. No obstante, el sistema que existe actualmente dista mucho de ser claro, transparente o fácilmente comprensible.

Parte del problema radica en cómo se presenta la información alimentaria. La información de carácter obligatorio, como las tablas nutricionales o las listas de ingredientes, suele aparecer en formatos poco accesibles que requieren tiempo, conocimientos previos e incluso cierta capacidad técnica para interpretarlos correctamente. En la práctica, la información que más condiciona las decisiones de compra no suele ser la obligatoria, sino aquella voluntaria y más visible situada en la parte frontal de los envases, que acaba adquiriendo un papel mucho más protagonista dentro del producto.

Los envases no solo informan: también construyen percepciones sobre qué productos parecen saludables, naturales, sostenibles o de calidad. **Buena parte del etiquetado funciona hoy más como una herramienta de comunicación comercial que como un mecanismo de información nutricional.**

**Uno de los principales problemas tiene que ver con las declaraciones nutricionales y de salud presentes en los envases.** Expresiones como "rico en fibra", "sin azúcares añadidos", "light" o "ayuda a reforzar las defensas" destacan atributos concretos de determinados productos, pero no reflejan necesariamente su composición global. Esto permite que productos con altos contenidos en azúcares, grasas o sal, que no deberían incluirse en una dieta saludable, puedan proyectar una imagen asociada a salud o bienestar a partir de características aisladas.

En muchos casos, además, estas declaraciones generan bastante confusión. Por ejemplo, **un producto "sin azúcares añadidos" no significa necesariamente que sea bajo en azúcar**. De hecho, muchos productos utilizan concentrados de fruta, jarabes o pastas de dátiles para mantener contenidos elevados de azúcar sin necesidad de añadir azúcar refinado de forma directa para poder utilizar esa declaración.

**A ello se suma la proliferación de sellos, certificaciones y sistemas de etiquetado frontal impulsados por entidades privadas o por la propia industria alimentaria.** En muchos casos, estos mecanismos funcionan más como herramientas para reforzar el valor percibido de determinados productos que como verdaderos instrumentos de salud pública o transparencia alimentaria.

**El caso de NutriScore es probablemente uno de los ejemplos más conocidos.** Aunque se presentó inicialmente como un sistema orientado a facilitar decisiones informadas, ha sido ampliamente criticado por utilizar criterios muy simplificados y por generar situaciones poco coherentes desde el punto de vista nutricional. Uno de los debates más visibles fue la peor clasificación obtenida inicialmente por productos como el aceite de oliva frente a determinados cereales ultraprocesados reformulados.

**Por otra parte, siguen utilizándose términos como "natural", "casero", "artesano" o "tradicional"**, pese a que muchos de ellos no cuentan con definiciones jurídicas claras ni criterios homogéneos de utilización. Esto permite que productos industriales puedan apropiarse de imaginarios asociados a proximidad, elaboración tradicional o autenticidad sin que necesariamente exista una base objetiva detrás.

En conjunto, el problema del etiquetado alimentario no tiene que ver únicamente con la falta de información, sino con cómo se selecciona, se presenta y se jerarquiza.

Más información no implica necesariamente más transparencia. En muchos casos, el sistema actual desplaza la atención hacia mensajes positivos y simplificados mientras deja en segundo plano elementos mucho más relevantes desde el punto de vista nutricional y de salud pública.

## Marco regulador y distribución competencial

El etiquetado alimentario es uno de los ámbitos más armonizados a nivel europeo dentro de las políticas alimentarias. Esto condiciona de forma importante la capacidad de actuación de los Estados miembros, ya que buena parte de las normas aplicables se aprueban directamente desde la Unión Europea con el objetivo de garantizar el funcionamiento del mercado interior.

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Unión Europea** | • Etiquetado alimentario, declaraciones nutricionales y de salud. | Competencia principal. Establece normas armonizadas y de aplicación directa a los Estados miembros. | • Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada a las personas consumidoras.<br>• Reglamento 1924/2006 sobre declaraciones nutricionales y propiedades saludables en alimentos. |
| **Estatal** | • Salud pública.<br>• Consumo.<br>• Control alimentario. | • Puede impulsar sistemas voluntarios, normativa propia, campañas informativas y medidas complementarias justificadas por salud pública.<br>• Compra pública. | • Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición.<br>• Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.<br>• Plan Nacional del Control Oficial de la Cadena Alimentaria. |
| **Autonómico** | • Inspección, control alimentario, promoción de salud pública. | • Compra pública.<br>• Refuerzo del control.<br>• Campañas de promoción de hábitos saludables. | |

## Unión Europea

**Tiene la competencia principal en materia de etiquetado alimentario.** El principal marco normativo viene dado por el Reglamento (UE) 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada a las personas consumidoras, que establece las normas generales sobre etiquetado obligatorio, incluyendo lista de ingredientes, tablas nutricionales, alérgenos o información básica sobre composición de los productos.

El reglamento parte del principio de que la información alimentaria no debe inducir a error y debe permitir a las personas consumidoras tomar decisiones informadas. Sin embargo, también diferencia entre información obligatoria e información voluntaria, abriendo espacio a una gran cantidad de mensajes y declaraciones comerciales presentes en los envases.

En paralelo está el Reglamento (CE) 1924/2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos. Es decir, regula expresiones como "alto en fibra", "sin azúcares añadidos" o "beneficioso para la salud". El objetivo inicial de esta normativa era limitar prácticas engañosas y establecer condiciones comunes para el uso de este tipo de mensajes.

**El propio reglamento preveía el desarrollo de perfiles nutricionales que permitieran restringir el uso de declaraciones comerciales en productos con perfiles nutricionales poco saludables.** La lógica detrás de esta previsión era evitar que alimentos con altos contenidos en azúcares, grasas o sal pudieran presentarse como saludables únicamente por destacar alguna característica concreta.

Aunque el debate europeo se ha desplazado progresivamente hacia el etiquetado frontal nutricional (*front-of-pack nutrition labelling*, en inglés) y en 2020 la Comisión Europea incluyó dentro de la estrategia De la Granja a la Mesa el compromiso de avanzar hacia un sistema armonizado de etiquetado frontal nutricional obligatorio a nivel europeo, con el objetivo de facilitar decisiones de consumo más informadas y saludables. Aun así, **20 años después, estos perfiles nutricionales siguen sin haberse desarrollado a nivel europeo**. Esto ha generado un vacío regulatorio que ha permitido que continúe utilizándose marketing nutricional sobre productos con una composición global poco saludable.

Por otra parte, los Estados tienen una capacidad limitada, ya que el marco actual de derecho alimentario europeo dificulta el desarrollo de sistemas nacionales de etiquetado frontal realmente eficaces y obligatorios. Al tratarse de un ámbito fuertemente armonizado, muchos Estados miembros han optado por impulsar sistemas voluntarios, como NutriScore, precisamente para evitar posibles conflictos con la normativa europea y la libre circulación de mercancías[34].

## Nivel estatal

Al tratarse de reglamentos europeos de aplicación directa, el margen del Estado español para regular el etiquetado alimentario es relativamente limitado. España no puede modificar unilateralmente los requisitos generales de etiquetado armonizados a nivel europeo ni introducir medidas que generen obstáculos injustificados al mercado interior.

Aun así, **los Estados miembros sí disponen de cierto margen para desarrollar medidas complementarias vinculadas a salud pública y protección de las personas consumidoras**. Los artículos 38 y 39 del Reglamento (UE) 1169/2011 permiten adoptar determinadas medidas nacionales adicionales en materia de información alimentaria obligatoria cuando estén justificadas, entre otros motivos, por razones de salud pública, protección de consumidores o prevención del fraude.

Sin embargo, estas medidas están fuertemente condicionadas por el propio marco europeo. Deben notificarse previamente a la Comisión Europea, justificarse científicamente y respetar criterios de necesidad y proporcionalidad. Además, no pueden restringir de forma injustificada la libre circulación de mercancías dentro de la Unión Europea.

**Más allá del etiquetado obligatorio, el Estado también cuenta con capacidad para desarrollar campañas de**

**información alimentaria, impulsar recomendaciones nutricionales, promover estrategias de educación alimentaria o actuar frente a prácticas potencialmente engañosas mediante normativa de consumo, publicidad o seguridad alimentaria.**

El control e inspección de estas cuestiones se ejerce de forma compartida con las comunidades autónomas. Aunque la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) desempeña funciones de coordinación y elaboración de criterios técnicos, buena parte de las tareas de vigilancia, inspección y sanción recaen en autoridades autonómicas de salud pública y consumo.

**El régimen sancionador aplicable deriva principalmente de normativa estatal de seguridad alimentaria, defensa de consumidores y publicidad.** Entre otras normas, destacan la Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios o distintas normas vinculadas a publicidad engañosa y competencia desleal.

Aun así, el sistema actual presenta importantes limitaciones desde el punto de vista del control efectivo. Muchas estrategias vinculadas a declaraciones nutricionales, etiquetado o presentación de productos se sitúan en zonas grises difíciles de supervisar, mientras que las sanciones aplicadas suelen tener un alcance limitado frente a grandes operadores de la industria alimentaria.

Donde sí existe capacidad de actuar es sobre reclamos nutricionales, de salud, sociales, ambientales o de otra índole que generen confusión en el consumo e induzcan a compras erróneas, en el marco de una publicidad engañosa o fraudulenta.

## Nivel autonómico

Las comunidades autónomas tienen competencias principalmente vinculadas a salud pública, consumo, inspección y control alimentario. Sin embargo, al tratarse de un ámbito fuertemente armonizado a nivel europeo, tampoco pueden establecer sistemas propios de etiquetado que alteren las normas generales fijadas por la Unión Europea.

**Una de sus principales funciones tiene que ver con las tareas de inspección, vigilancia y control alimentario dentro de su territorio.** A través de autoridades autonómicas de salud pública y consumo, las comunidades autónomas pueden supervisar el cumplimiento de la normativa sobre etiquetado, declaraciones nutricionales y publicidad alimentaria, así como abrir expedientes sancionadores en caso de incumplimientos.

En la práctica, esto significa que buena parte del control efectivo sobre etiquetado alimentario se encuentra bastante descentralizado. Aunque la normativa principal venga marcada desde la Unión Europea, la capacidad real de vigilancia depende en gran medida de los recursos inspectores y prioridades políticas de cada comunidad autónoma. Además, las comunidades autónomas también pueden desarrollar campañas institucionales, programas educativos y estrategias de promoción de hábitos alimentarios saludables.

**Probablemente el ámbito más relevante es el de la compra pública alimentaria.** Aunque las comunidades autónomas no puedan imponer requisitos generales de etiquetado distintos a los europeos, sí pueden incorporar discriminación positiva a determinados criterios nutricionales o informativos en servicios bajo gestión pública, como comedores escolares, hospitales o centros sociosanitarios.

Una de las lagunas más evidentes en el etiquetado alimentario es el uso del reclamo artesano por parte de la industria alimentaria. **Es competencia de las comunidades autónomas regular eficazmente su producción artesana reservando su uso para productos, producciones y productores realmente artesanos.**

## Nivel municipal

El margen de actuación de los municipios en materia de etiquetado alimentario es bastante reducido. No tienen competencias para regular directamente el contenido del etiquetado ni para establecer requisitos propios sobre la información alimentaria de los productos comercializados.

**Su papel se centra en actuaciones de promoción de hábitos saludables, sensibilización y educación alimentaria**, especialmente a través de campañas informativas, programas educativos o políticas locales de salud pública.

Aun así, la **contratación pública alimentaria** puede convertirse en una herramienta interesante para incorporar determinados criterios vinculados a transparencia alimentaria, calidad nutricional o modelos de producción. Aunque los municipios no puedan modificar el etiquetado regulado a nivel europeo, sí pueden discriminar positivamente determinadas prácticas en servicios bajo gestión pública.

## Lagunas normativas

- Ausencia de perfiles nutricionales vinculantes, pese a estar previstos en el Reglamento (CE) 1924/2006 y en la estrategia europea De la Granja a la Mesa. Mientras el debate sigue bloqueado y los desarrollos regulatorios se retrasan, la industria alimentaria continúa utilizando estrategias de marketing nutricional sobre productos poco saludables.
- Como consecuencia, actualmente no existe un sistema obligatorio de etiquetado frontal que advierta de forma clara sobre productos con altos contenidos en azúcares, grasas o sal.
- La falta de perfiles nutricionales también permite que continúen utilizándose mensajes potencialmente engañosos en productos ultraprocesados: patatas fritas "naturales" o "artesanas", o cereales llenos de azúcar que se presentan como "fuente de vitaminas" o asociados al crecimiento infantil, aunque su composición solo pueda identificarse revisando en detalle la información nutricional.

## Vías de acción posibles

A pesar de las limitaciones derivadas del marco europeo, existen distintas vías de actuación que permitirían avanzar hacia un sistema de etiquetado más claro, comprensible y orientado a la salud pública.

**Una de las principales cuestiones pendientes es el desarrollo de perfiles nutricionales vinculantes, tanto a nivel europeo como estatal.** Contar con criterios claros sobre qué productos pueden considerarse saludables o no saludables permitiría dotar de mayor coherencia al conjunto de políticas alimentarias y limitar el uso de determinadas declaraciones nutricionales y de salud en productos con perfiles nutricionales clasificados como poco saludables.

**También resultaría clave avanzar hacia sistemas de etiquetado frontal más claros y fácilmente interpretables por la población.** Aunque el margen estatal está condicionado por la normativa europea, el Estado sí puede impulsar sistemas (voluntarios) de etiquetado frontal, incorporarlos en políticas públicas como la compra pública o desarrollar medidas complementarias justificadas por razones de salud pública. En este sentido, **el artículo 39 del Reglamento (UE) 1169/2011 permite a los Estados miembros adoptar determinadas medidas nacionales adicionales en materia de información alimentaria obligatoria cuando estén justificadas, entre otros motivos, por razones de salud pública o protección de las personas consumidoras**. Sin embargo, hasta el momento ningún Estado miembro ha optado por utilizar esta vía para implantar un sistema obligatorio de advertencias frontales que realmente defiendan el derecho de las personas consumidoras y la salud pública.

Más allá del etiquetado frontal, **otra cuestión relevante sería revisar el régimen de declaraciones nutricionales y de salud**. Actualmente, productos con perfiles nutricionales poco saludables pueden seguir utilizando expresiones como "fuente de vitaminas", "rico en fibra" o "sin azúcares añadidos", pese a que su composición global continúe siendo poco recomendable desde el punto de vista nutricional.

Limitar este tipo de declaraciones en determinados productos permitiría reducir algunas de las contradicciones más evidentes del sistema de etiquetado alimentario. Sin embargo, esto difícilmente puede desarrollarse sin la aprobación previa de perfiles nutricionales vinculantes que permitan establecer criterios claros sobre qué productos pueden incorporar este tipo de mensajes y cuáles no.

Además, existen ciertos conceptos que se usan difusamente en la publicidad y el etiquetado alimentario que vinculan a los productos con características sociales o ambientales positivas, a menudo con poca base para ello. Etiquetados como "artesano", "natural", "campesino" o "local" podrían ser ordenados y regulados eficazmente.

**Especial importancia tiene el término "artesano".** Dependiente de las comunidades autónomas, no existe una regulación eficaz que por un lado proteja eficientemente a la verdadera producción artesana y, por otro, impida su uso engañoso por parte de las gran industria alimentaria.

## Ejemplos de otros países

**A nivel europeo**, el principal modelo de etiquetado frontal impulsado en los últimos años ha sido **NutriScore**, desarrollado inicialmente en Francia y posteriormente adoptado de forma voluntaria por distintos Estados europeos, entre ellos España.

**El sistema funciona mediante una clasificación de los alimentos a partir de una puntuación nutricional calculada algorítmicamente.** Esta puntuación combina elementos considerados "negativos", como calorías, azúcares, grasas saturadas o sal, con otros considerados "positivos", como fibra, proteínas, frutas o verduras. A partir de este cálculo, los productos reciben una clasificación que va desde la A (verde) hasta la E (rojo).

Sin embargo, **NutriScore ha recibido numerosas críticas por simplificar excesivamente la calidad nutricional de los alimentos y reducir la alimentación a un cálculo técnico descontextualizado**. El sistema no incorpora aspectos como el grado de procesamiento, la calidad global del producto o el modelo productivo, y favorece especialmente la lógica de la reformulación industrial de algunos ingredientes para beneficiarse de los criterios del algoritmo. **En la práctica, productos ultraprocesados pueden mejorar artificialmente su puntuación añadiendo fibra, proteínas o reduciendo parcialmente algunos nutrientes críticos.**

Uno de los debates más visibles fue el tratamiento inicial del aceite de oliva. En las primeras versiones del algoritmo, el producto obtenía una clasificación relativamente baja en comparación con determinados ultraprocesados reformulados, lo que generó fuertes críticas tanto desde el ámbito científico como del político. Ante esta situación, el Ministerio de Consumo llegó a excluir temporalmente el aceite de oliva de la aplicación práctica de NutriScore en España mientras se revisaba el sistema.

Posteriormente, el algoritmo fue modificado para mejorar la clasificación de determinados productos, incluido el aceite de oliva. Sin embargo, este episodio evidenció algunas de las principales limitaciones de los modelos basados exclusivamente en cálculos nutricionales sim-

plificados y abrió un debate más amplio sobre qué entendemos realmente por alimentación saludable y qué tipo de productos terminan siendo favorecidos por estos sistemas[35].

Además, aunque NutriScore se presenta como una herramienta de salud pública, diferentes sectores han señalado la fuerte influencia que ha tenido la industria alimentaria en el debate europeo sobre etiquetado frontal, especialmente en relación con modelos que permiten reformulación y adaptación industrial sin cuestionar el peso creciente de los productos ultraprocesados dentro del sistema alimentario.

Frente a estos modelos basados en puntuaciones nutricionales, distintos **países latinoamericanos** han avanzado hacia sistemas mucho más claros y orientados directamente a advertir sobre productos con perfiles nutricionales poco saludables.

**Chile** suele citarse como uno de los ejemplos más ambiciosos en este ámbito. Desde 2016, la Ley 20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad introdujo un sistema obligatorio de sellos negros de advertencia para productos con altos contenidos en calorías, azúcares, grasas saturadas o sodio.

**El sistema chileno incorpora advertencias visibles en la parte frontal de los envases bajo fórmulas como "Alto en Azúcares", "Alto en Sodio" o "Alto en Calorías", aplicables de forma obligatoria a todos los alimentos envasados comercializados en el país.**

Además, estos productos no pueden venderse en centros educativos ni dirigirse publicitariamente a menores de 14 años. El modelo chileno no plantea únicamente una herramienta informativa, sino una estrategia más amplia de salud pública orientada a facilitar información clara y fácilmente comprensible para la población y a reducir la exposición de la infancia a productos no saludables.

# 5. *Greenwashing* e influencia corporativa en las políticas alimentarias: Sellos y avales científicos

## Problemática

La industria alimentaria ya no comercializa únicamente alimentos, sino también valores, estilos de vida y promesas asociadas al bienestar, la salud o la sostenibilidad. En este contexto, **los atributos vinculados a la salud y al respeto por el medio ambiente se han convertido en dos de los principales ejes de las estrategias de marketing de la industria alimentaria**. "Saludable" y "responsable con el planeta" (no necesariamente ecológico) son dos de los atributos más destacados en las estrategias de comunicación o de marketing alimentario.

**Al mismo tiempo, proliferan etiquetas, certificaciones, sellos y declaraciones ambientales en los envases** con conceptos como "natural", "sostenible", "*eco-friendly*" o "climáticamente neutro", aun cuando muchos aspectos de estos conceptos no cuentan con un marco de definición jurídico de carácter suficiente ni con criterios de utilización comunes ni homogéneos. Debido a esta falta de regulación clara, durante años se ha permitido a la industria alimentaria el uso de conceptos muy amplios y ambiguos en relación con los alimentos, que generan percepciones positivas en productos alimentarios cuestionables.

Muchos de estos mecanismos, lejos de traducirse en una mayor transparencia, generan justamente el efecto contrario. **Buena parte de los sellos y certificaciones existentes funcionan a través de sistemas privados de certificación o incluso de autocertificación impulsados por las propias empresas alimentarias.** En la práctica, las personas consumidoras se enfrentan a una enorme cantidad de logos, etiquetas y mensajes difíciles de interpretar, sin herramientas claras para distinguir qué certificaciones responden a criterios rigurosos y cuáles funcionan principalmente como estrategias de diferenciación comercial.

**En paralelo, también ha ido en aumento el uso de avales científicos, recomendaciones sanitarias y sellos vinculados al ámbito de la salud y la nutrición.** Fundaciones, organizaciones sanitarias u organizaciones vinculadas a la nutrición aparecen avalando productos alimentarios, lo que refuerza una imagen de legitimidad científica y sanitaria frente a las personas consumidoras.

El mensaje que acaba trasladándose es que el consumo de ese producto contribuye a mejorar la salud o forma parte de una alimentación saludable, desviando la atención de cuestiones mucho más importantes como la calidad global de la dieta o el peso creciente de los productos ultraprocesados en la dieta cotidiana. No se trata solo de información nutricional, sino más bien de estrategias orientadas a construir credibilidad y confianza mediante el uso de lenguaje científico, sanitario o incluso médico. Es habitual encontrar productos que estén acompañados de sellos o recomendaciones de fundaciones y asociaciones con conexión con la salud y la nutrición[36].

**Además, existe cada vez más evidencia sobre la influencia de la industria alimentaria en la investigación científica relacionada con la nutrición y en la construcción de discursos públicos sobre alimentación y salud[37].** Esto incluye financiación de estudios, presencia en asociaciones científicas, patrocinio de eventos y colaboración con organizaciones que posteriormente participan en campañas, recomendaciones alimentarias o producción de conocimiento nutricional.

## Marco regulador y distribución competencial

**Dentro de este ámbito conviene diferenciar dos grandes bloques regulatorios:**

1. La regulación del *greenwashing* y las declaraciones ambientales en productos alimentarios.
2. La regulación de los avales científicos y sanitarios utilizados en publicidad y etiquetado alimentario.

| 1. Greenwashing y declaraciones ambientales | | | |
|---|---|---|---|
| **Nivel** | **Competencias principales** | **Capacidad de actuación** | **Marco regulador** |
| **Unión Europea** | • Mercado interior.<br>• Protección de consumidores.<br>• Prácticas comerciales.<br>• Etiquetado y publicidad. | • Admitir declaraciones ambientales.<br>• Prohibir reclamos engañosos.<br>• Regular sellos y certificaciones ambientales.<br>• Establecer sanciones mínimas. | • Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales.<br>• Directiva (UE) 2024/825 sobre empoderamiento de las personas consumidoras para la transición ecológica. |
| **Estatal** | • Consumo.<br>• Publicidad.<br>• Competencia desleal. | • Regular publicidad engañosa.<br>• Sancionar prácticas de *greenwashing*.<br>• Establecer mecanismos de control e inspección. | • Ley 3/1991 de Competencia Desleal.<br>• Ley 34/1988 General de Publicidad.<br>• Ley General para la Defensa de Consumidores.<br>• Futura Ley de Consumo Sostenible. |
| **Autonómico** | • Inspección.<br>• Protección de consumidores. | | |

| 2. Avales científicos y sanitarios | | | |
|---|---|---|---|
| **Nivel** | **Competencias principales** | **Capacidad de actuación** | **Marco regulador** |
| **Unión Europea** | Información alimentaria. | • Regular alegaciones de salud.<br>• Limitar referencias sanitarias en publicidad alimentaria. | • Reglamento (CE) 1924/2006. |
| **Estatal** | • Seguridad alimentaria.<br>• Publicidad alimentaria. | • Regular avales sanitarios.<br>• Establecer restricciones adicionales.<br>• Inspección y sanción. | • Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición. |
| **Autonómico** | Inspección, control y sanción en materia de consumo y seguridad alimentaria. | | |

# 1. *Greenwashing* y declaraciones ambientales

## Unión Europea

La regulación europea sobre *greenwashing* y declaraciones ambientales se ha desarrollado a través de la normativa general de protección de las personas consumidoras y prácticas comerciales desleales. Durante años, las alegaciones ambientales engañosas podían perseguirse mediante la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales, aunque sin una regulación específica sobre sostenibilidad o *greenwashing*.

Sin embargo, el aumento de declaraciones ambientales, etiquetas y alegaciones vinculadas a la sostenibilidad parece haber generado una creciente preocupación. La propia Comisión Europea detectó en 2020 que más del 50 % de las declaraciones ambientales presentes en el mercado europeo eran vagas, engañosas o infundadas, mientras que alrededor del 40 % carecían completamente de evidencias[38]. Además, existen centenares de sellos y sistemas de certificación ambiental con niveles muy distintos de transparencia y control.

**En este contexto, la Unión Europea empezó a regular sobre greenwashing a través de dos iniciativas diferenciadas pero estrechamente relacionadas:** la Directiva (UE) 2024/825 relativa al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica y la propuesta de Directiva sobre declaraciones ambientales, presentada en 2023. Veamos las dos iniciativas.

- **Directiva sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica.**

  La Directiva (UE) 2024/825 constituye la principal norma europea ya aprobada en materia de *greenwashing* y declaraciones ambientales. Modifica la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales y la Directiva 2011/83/UE sobre derechos de los consumidores.

  Su objetivo principal es limitar las declaraciones ambientales vagas, genéricas o no verificables utilizadas en publicidad, etiquetado y marketing. La norma parte de la idea de que muchos mensajes ambientales presentes en el mercado generan percepciones positivas sobre sostenibilidad sin existir necesariamente una base objetiva, homogénea o fácilmente verificable detrás.

  **La norma pone énfasis en las declaraciones ambientales genéricas, sellos privados, autocertificaciones de las corporaciones, o bien mensajes de difícil comprobación o interpretación.** Durante años, términos como "eco", "verde", "natural", "sostenible" o "climáticamente neutro" han podido utilizarse de forma extremadamente flexible, sin criterios homogéneos y sin verificaciones independientes.

  Otro de los aspectos más interesantes y reveladores es precisamente el intento de limitar esta proliferación de autocertificaciones y sellos ambientales generados por las propias empresas o por entidades privadas sin la existencia de mecanismos sólidos de verificación. **Esta nueva normativa establece que las etiquetas ambientales deberán basarse en sistemas de certificación que reconozca la UE o bien haber sido generadas por entidades públicas.**

  La norma también endurece las exigencias respecto a determinadas declaraciones climáticas basadas exclusivamente en mecanismos de compensación de emisiones, cuestionando expresiones como *"carbon neutral"* o *"climate positive"* cuando no existan reducciones reales y verificables de emisiones.

  Por otra parte, la directiva prevé sanciones relevantes para las empresas que incumplan estas obligaciones, incluyendo sanciones económicas, retirada de productos, prohibición de determinadas declaraciones o exclusión en contratación pública. Las sanciones económicas deberían alcanzar según la directiva, al menos, el 4 % del volumen anual de negocio dentro del Estado miembro correspondiente.

  **Los Estados miembros debían transponer esta normativa antes de marzo de 2026 y sus obligaciones comenzarían a aplicarse plenamente a partir de septiembre de 2026.**

Aun así, la Directiva (UE) 2024/825 representa una versión mucho más limitada que la inicialmente planteada por la Comisión Europea a través de la propuesta de Directiva sobre declaraciones ambientales presentada en 2023. Mientras la primera se centra en restringir determinadas declaraciones engañosas y reforzar las exigencias de transparencia, esta segunda pretendía ir mucho más allá, incorporando obligaciones detalladas de justificación científica, análisis de ciclo de vida y sistemas de verificación previa independiente antes de poder utilizar determinadas declaraciones ambientales. Lo vemos a continuación.

- **Propuesta de Directiva sobre declaraciones ambientales.**

  Simultáneamente a la aprobación de la Directiva (UE) 2024/825, la Comisión Europea hizo pública, en 2023, una segunda propuesta mucho más ambiciosa, la Directiva sobre declaraciones ambientales.

  Aunque ambas iniciativas forman parte del mismo contexto de hacer frente al *greenwashing*, su lógica regulatoria y nivel de exigencia eran muy diferentes. Mientras la Directiva 2024/825 actúa como una norma general de protección de las personas consumidoras frente a prácticas comerciales engañosas relacionadas con la sostenibilidad, **la Directiva sobre declaraciones ambientales pretendía crear un régimen específico y altamente técnico sobre cómo debían justificarse las alegaciones ambientales utilizadas por las empresas en publicidad, etiquetado y comunicación comercial**.

  Por ejemplo, uno de los elementos más relevantes de la propuesta era la introducción de sistemas de verificación previa independiente (*ex ante verification*), de forma que **las declaraciones ambientales debían ser evaluadas y validadas antes de poder utilizarse comercialmente**. La propuesta pretendía así limitar la proliferación de mensajes ambientales ambiguos, sellos privados y estrategias de *greenwashing* que habían ido expandiéndose durante los últimos años dentro de los productos comercializados en la UE.

  Sin embargo, **esta propuesta encontró rápidamente una fuerte oposición política y del lobby empresarial**[39]. Diversos sectores económicos y organizaciones empresariales empezaron a cuestionar el nivel de carga administrativa, los costes de verificación y el posible impacto sobre la competitividad de las empresas europeas. Parte de esta presión se articuló especialmente alrededor de la verificación *ex ante* independiente y de las obligaciones técnicas necesarias para justificar científicamente las declaraciones ambientales.

  **A este contexto se sumó también un cambio político en las instituciones europeas tras las elecciones de 2024**[40,41] **. Parte del Pacto Verde Europeo empezó a ser cuestionado desde distintos sectores políticos y económicos, especialmente desde posiciones conservadoras y vinculadas al sector empresarial y agrario**, que denunciaban un supuesto exceso regulatorio en materia ambiental y demandaban (y demandan) una simplificación de la normativa ambiental europea y una reducción de las cargas regulatorias para las empresas. La Directiva sobre declaraciones ambientales pasó entonces a situarse dentro de este debate más amplio sobre el futuro del Pacto Verde Europeo y las políticas de sostenibilidad de la UE.

  **La Comisión Europea empezó a impulsar distintos paquetes de simplificación normativa**, conocidos como paquetes "Omnibus"[42], orientados a reducir obligaciones administrativas en ámbitos relacionados con responsabilidad climática y transparencia corporativa. Este giro político debilitó progresivamente el apoyo de la UE a propuestas regulatorias más ambiciosas en materia ambiental.

  **Finalmente, la Directiva sobre declaraciones ambientales ha quedado bloqueada políticamente y su tramitación paralizada.** El resultado es que la regulación europea sobre *greenwashing* ha avanzado algo con la Directiva 2024/825, pero de forma bastante más limitada de lo inicialmente planteado por la propia Comisión Europea.

### Nivel estatal

La regulación del *greenwashing* y de las declaraciones ambientales no se ha hecho de forma directa, sino que diferentes normativas generales como la de publicidad, competencia desleal y protección de las personas consumidoras regulan, hasta ahora, partes diferentes. Estas son, en concreto:

- Ley 3/1991 de Competencia Desleal
- Ley 34/1988 General de Publicidad
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. En adelante, Ley General para la Defensa de las personas consumidoras.

En todo caso, estas normas no fueron pensadas específicamente para abordar el auge de las declaraciones ambientales y las estrategias de *ecomarketing*.

En la actualidad, mediante el Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible, impulsado para transponer la Directiva (UE) 2024/825 sobre empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica y la Directiva (UE) 2024/1799 sobre derecho a reparar, empieza a plantearse una regulación más específica sobre esta cuestión.

La futura norma, que debería implementarse antes de septiembre de 2026, introduce por primera vez una regulación más detallada sobre *greenwashing* y declaraciones ambientales engañosas. Entre otras cuestiones:

- Prohíbe alegaciones ambientales genéricas que no puedan verificarse adecuadamente.
- Limita el uso de distintivos y sellos ambientales poco transparentes.
- Obliga a justificar técnicamente determinadas declaraciones ambientales.
- Endurece el control sobre afirmaciones relacionadas con neutralidad climática o neutralidad en carbono.

### Nivel autonómico

Las comunidades autónomas tienen una capacidad regulatoria limitada en materia de greenwashing, al tratarse de un ámbito regulado principalmente por la Unión Europea y el Estado. Su papel se centra fundamentalmente en funciones de inspección, control y sanción en materia de consumo, así como en el desarrollo de campañas de información y sensibilización dirigidas a las personas consumidoras.

### Nivel municipal

Los municipios no tienen competencias directas para regular de forma general las declaraciones ambientales o la publicidad comercial, que corresponden principalmente a la Unión Europea y el Estado.

## 2. Avales científicos y sanitarios

### Unión Europea

El Reglamento (CE) 1924/2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, conforma el principal marco regulador de esta materia a nivel europeo. Esta norma regula las alegaciones utilizadas en el etiquetado, presentación y publicidad de los alimentos, con el objetivo de evitar mensajes engañosos.

En cuanto a los avales científicos, el artículo 12 introduce algunas limitaciones sobre el uso de determinadas referencias sanitarias o avales en publicidad alimentaria. Concretamente, prohíbe que las declaraciones hagan referencias a recomendaciones de médicos individuales, profesionales sanitarios o asociaciones profesionales del ámbito sanitario, con la intención de evitar que determinados productos se beneficien de una aparente legitimidad científica o sanitaria que pueda influir de forma indebida sobre las personas consumidoras.

Sin embargo, **el Reglamento se limita a sí mismo restringiendo expresamente referencias a profesionales sanitarios y asociaciones médicas, pero sin mencionar la prohibición de forma clara a fundaciones, institutos**

**o entidades vinculadas indirectamente con el ámbito de la salud**. Esto abre una veda gris donde se acaba permitiendo que existan sellos, avales o colaboraciones con fundaciones y entidades sanitarias sin que esto suponga un incumplimiento de la normativa europea.

El resultado es una situación relativamente ambigua. Formalmente, la regulación europea intenta limitar los avales científico-sanitarios en publicidad alimentaria, pero al mismo tiempo deja abiertos determinados espacios jurídicos que permiten mantener este tipo de estrategias comerciales mediante entidades que no encajan estrictamente dentro de las categorías prohibidas por el Reglamento.

Adicionalmente, el artículo 11 del Reglamento señala que, en ausencia de normativa comunitaria específica, podrán aplicarse las normas nacionales correspondientes, dejando a cada Estado libertad en la interpretación y desarrollo en regulaciones más específicas sobre recomendaciones o aprobaciones sanitarias.

## Nivel Estatal

Esta cuestión se encuentra regulada a través de la **Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición**. En el artículo 44.4 incorpora parcialmente el marco europeo y establece algunas limitaciones adicionales sobre publicidad alimentaria.

Por un lado, la norma prohíbe el uso de testimonios profesionales sanitarios o científicos como mecanismo de inducción al consumo, así como determinadas referencias en ámbitos sensibles como la promoción de alimentos como sustitutivos de una dieta normal; referencias vinculadas a maternidad, infancia o tercera edad; o menciones al uso de productos en centros sanitarios o farmacias.

Pero en esta misma norma **se incorpora una excepción que supone un cambio en las reglas del juego**. En el apartado 4, permite expresamente que se usen avales de asociaciones, corporaciones, fundaciones o instituciones relacionadas con la salud y nutrición, siempre que estas sean entidades sin ánimo de lucro, y exista un compromiso escrito de destinar los recursos económicos obtenidos a actividades relacionadas con investigación, divulgación o promoción de la salud.

De manera que, **lejos de prohibir estos avales, se regulan las condiciones bajo las cuales pueden seguir utilizándose**. El modelo español termina ampliando parcialmente el margen existente en la normativa europea y permite que determinados productos continúen utilizando sellos o avales vinculados al ámbito sanitario, especialmente a través de fundaciones y entidades formalmente independientes de la industria alimentaria.

## Lagunas normativas

**En cuanto al *greenwashing* y las declaraciones ambientales:**

- La regulación sigue centrándose en el control posterior más que en la prevención. Aunque la Directiva (UE) 2024/825 y la futura Ley de Consumo Sostenible introducen restricciones relevantes sobre las declaraciones ambientales engañosas, el modelo continúa descansando principalmente en la inspección, la denuncia y la sanción una vez que la práctica ya se ha producido, en lugar de establecer mecanismos preventivos de verificación previa.
- La retirada de la Directiva sobre declaraciones ambientales ha dejado sin desarrollar un sistema armonizado de certificación y verificación ambiental. La propuesta inicial de la Comisión Europea contemplaba la obligación de fundamentar científicamente y verificar de forma independiente las declaraciones ambientales antes de su utilización comercial. Tras la retirada de la propuesta en 2025, la Unión Europea continúa careciendo de un marco específico que regule de forma homogénea cómo deben acreditarse este tipo de afirmaciones.
- Continúa existiendo una elevada proliferación de sellos privados y sistemas de certificación ambiental con distintos niveles de exigencia, transparencia, auditoría y control independiente, dificultando que las personas consumidoras puedan distinguir entre certificaciones rigurosas y estrategias de *marketing*.

- La regulación actual no establece criterios homogéneos sobre metodologías de evaluación ambiental, entidades certificadoras, mecanismos de auditoría, sistemas de trazabilidad o estándares mínimos comunes de verificación.

## Vías de acción posibles

### Unión Europea

- Recuperar parte de los mecanismos previstos inicialmente en la propuesta de Directiva sobre declaraciones ambientales, especialmente la verificación científica independiente previa de las declaraciones ambientales, la definición de criterios técnicos homogéneos y la creación de estándares comunes de certificación y trazabilidad.
- Aplicar el principio de precaución en el uso de declaraciones ambientales y sanitarias, trasladando a la empresa la carga de demostrar, antes de utilizar una declaración, que está suficientemente fundamentada.
- Regular de forma homogénea los sistemas de certificación ambiental, estableciendo requisitos mínimos para las entidades certificadoras y los mecanismos de auditoría.
- Ampliar el Reglamento (CE) 1924/2006 para restringir también el uso de avales emitidos por fundaciones y otras entidades vinculadas al ámbito sanitario o científico, cerrando las lagunas existentes.

### Nivel estatal

- Aprobar la Ley de Consumo Sostenible incorporando mecanismos de demostración antes de utilizar una declaración.
- Crear un sistema y registro público de certificaciones y sellos ambientales, sociales y de salud que permitan conocer qué entidades certifican, bajo qué metodología y con qué criterios
- Reforzar las capacidades de inspección y sanción frente a prácticas de *greenwashing*, especialmente en publicidad digital y comercio electrónico.
- Exigir transparencia sobre la financiación de estudios científicos, patrocinios y relaciones económicas entre la industria alimentaria y las entidades que emiten avales o recomendaciones.
- Prohibir o limitar el uso de avales científicos y sanitarios en productos con perfiles nutricionales no saludables.

## Ejemplos europeos

Aunque la Unión Europea ha reforzado recientemente la regulación frente al *greenwashing* mediante la Directiva (UE) 2024/825, algunos países ya habían comenzado a desarrollar mecanismos propios para combatir las declaraciones ambientales engañosas.

El **Reino Unido** constituye uno de los referentes europeos en la materia gracias al papel desempeñado por la Competition and Markets Authority (CMA). En 2021 publicó el Green Claims Code, una guía que desarrolla cómo deben interpretarse las normas de protección de las personas consumidoras cuando las empresas utilizan declaraciones ambientales. El documento establece seis principios básicos que exigen que cualquier alegación ambiental sea veraz, clara, específica, esté respaldada por pruebas suficientes, tenga en cuenta el ciclo de vida completo del producto y permita comparaciones justas entre productos.

Más allá de elaborar criterios interpretativos, la CMA ha desarrollado una estrategia de supervisión activa, investigando sectores especialmente expuestos al *greenwashing* y exigiendo a empresas la modificación o retirada de declaraciones ambientales potencialmente engañosas[43]. Paralelamente, la *Advertising Standards Authority* (ASA) ha reforzado el control sobre la publicidad ambiental, consolidando un modelo basado no solo en la sanción posterior, sino también en la existencia de criterios públicos claros que orientan tanto a las empresas como a las autoridades encargadas de supervisar su cumplimiento.

**Polonia**, aprovechando la transposición de la Directiva (UE) 2024/825, ha optado por reforzar de forma significativa el régimen sancionador. La normativa prevé multas que pueden alcanzar hasta el 10 % del volumen de negocio anual de la empresa infractora en los casos más graves de prácticas comerciales engañosas[44]. Este modelo pone de manifiesto la importancia de acompañar las obligaciones legales con sanciones suficientemente elevadas para generar un efecto realmente disuasorio.

# 6. Desplastificar el sistema alimentario

## Problemática

**La presencia de plásticos en el sistema alimentario ha aumentado de forma exponencial desde los años 50, hasta convertirse en un elemento estructural de la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos.** Lo que inicialmente se presentaba como una solución técnica para mejorar la conservación y transporte de los productos alimentarios, ha acabado generando una dependencia creciente de materiales derivados de combustibles fósiles cuyos impactos ambientales y en la salud humana se extienden en todo su ciclo de vida.

La producción mundial de plástico ha pasado de 1,5 millones de toneladas anuales en los años 50 a más de 450 millones en 2019, cifra que duplica la producción registrada en el año 2000[45]. A su vez, el residuo plástico supone hoy en día 350 millones de toneladas, el 78 % de lo producido, o, dicho de otra forma, solo se ha reciclado el 22 % del plástico.

El sistema alimentario no se queda atrás de este *boom* plástico. De hecho, depende masivamente de productos plásticos, utilizando 12,5 millones de toneladas anuales en la producción agroalimentaria, 37,3 millones de toneladas anuales en envases alimentarios y 2,1 millones de toneladas en la pesca y la acuicultura[46].

**La dependencia del plástico no se ha limitado a los envases. Se utilizan plásticos en invernaderos, acolchados agrícolas, sistemas de riego, redes de pesca, embalajes, transporte y conservación de alimentos. Lejos de disminuir, las previsiones apuntan a un incremento continuado de esta demanda.** Solo el uso de películas agrícolas podría aumentar alrededor de un 50 % entre 2018 y 2030.

### La contaminación invisible: microplásticos en suelos agrícolas

Una de las dimensiones menos visibles de esta problemática es la acumulación progresiva de residuos plásticos en los ecosistemas terrestres. A diferencia de otros materiales, los plásticos no desaparecen, sino que se fragmentan lentamente en partículas cada vez más pequeñas. A estas partículas son las que conocemos como microplásticos y nanoplásticos. Estas persisten durante décadas o incluso siglos en el medio ambiente y pueden dispersarse a través del suelo, el agua y el aire.

**Aunque gran parte de las investigaciones científicas se han centrado principalmente en la contaminación marina, diversos estudios ya llevan tiempo señalando que los suelos agrícolas podrían estar recibiendo cantidades aún mayores de microplásticos.** Según datos de la FAO, cerca del 80 % de los plásticos producidos hasta 2015, unos 6.300 millones de toneladas, no habían sido eliminadas adecuadamente y han permanecido en vertederos, ecosistemas terrestres y medios acuáticos[47]. **La contaminación microplástica terrestre podría ser 23 veces superior a la oceánica, y aproximadamente el 80 % de los microplásticos presentes en el mar provendrían de fuentes terrestres.**

Una de las principales vías de entrada de estos contaminantes en los campos agrícolas es la aplicación de lodos de depuradora utilizados como fertilizantes. Más del 90 % de los microplásticos presentes en las aguas residuales quedan retenidos en estos lodos y posteriormente son aplicados sobre los suelos agrícolas[48]. En el caso español, algunas estimaciones apuntan a que esta práctica podría incorporar más de 17.000 toneladas anuales de microplásticos a los terrenos agrarios[49].

Aún se desconocen los efectos que la presencia de microplásticos y nanoplásticos en los ecosistemas pueden

tener en la salud humana y ambiental. En todo caso, **varios estudios ya han detectado estas partículas en sangre, pulmones, hígado, placenta, leche materna e incluso tejido cerebral**.

Sin embargo, y a pesar del creciente ruido en torno a la contaminación por plásticos, las **políticas públicas** que se han ido desplegando han tendido a centrarse más en la gestión de residuos y el fomento del reciclaje que en cuestionarse si tenía sentido seguir produciendo y utilizando plásticos en nuestra vida cotidiana. **Cabe cuestionar la capacidad del enfoque centrado en el reciclaje para resolver un problema caracterizado por un crecimiento constante de la producción, el consumo y la dependencia del plástico.** A escala global, solo el 9 % de los plásticos llega a reciclarse correctamente, mientras que la gran mayoría de nuestros residuos acaba en vertederos, incineradoras o dispersos en la naturaleza[50].

Por poner un ejemplo, en 2019 la Agencia Europea de Medio Ambiente analizó las 173 principales medidas que han adoptado los Estados de la UE para reducir la basura plástica[53]. El análisis concluyó que hay una escasez de medidas concretas y mecanismos de evaluación para alcanzar los objetivos propuestos. **La mayoría de las medidas son de carácter voluntario, con fines informativos y sustentadas en la buena predisposición de las empresas y la voluntad ciudadana.** Respecto al contenido de estas políticas, solo una pequeñísima parte aborda un problema tan importante como la toxicidad de los plásticos.

Las limitaciones y el sinsentido del modelo actual (centrado en el reciclaje) se reflejan también en el comercio internacional que se ha generado alrededor de residuos plásticos. España es actualmente el tercer exportador europeo de residuos plásticos hacia terceros países, enviando toneladas mensuales a destinos como Malasia o Turquía[52,53].

Aunque el Estado español forma parte de la denominada *High Ambition Coalition* en las negociaciones internacionales sobre contaminación por plásticos, defendiendo la adopción de un tratado global con obligaciones vinculantes para reducir la producción de plástico, continúa exportando una parte significativa de sus residuos a países que, en muchos casos, carecen de infraestructuras adecuadas para su gestión y tratamiento, transfiriendo sistemáticamente las cargas ambientales a países del Sur Global.

## Marco regulador y distribución competencial

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Internacional (Naciones Unidas)** | • Contaminación marina.<br>• Residuos peligrosos.<br>• Comercio internacional de residuos. | Negociar un tratado global vinculante sobre contaminación por plásticos a lo largo de todo su ciclo de vida. | • Resolución UNEA 5/14.<br>• Convenio de Basilea.<br>• Negociación del Tratado Global sobre Plásticos. |
| **Unión Europea** | • Residuos.<br>• Envases.<br>• Economía circular.<br>• Mercado Interior.<br>• Seguridad Alimentaria. | • Establecer objetivos obligatorios de reducción, reutilización y reciclaje.<br>• Prohibir ciertos plásticos de un solo uso.<br>• Regular los microplásticos.<br>• Regular requisitos de envases. | • Directiva (UE) 2019/904.<br>• Reglamento (UE) 2025/40.<br>• Directiva 2008/98/CE.<br>• Reglamento CE 1907/2006. |
| **Estatal** | • Legislación básica ambiental.<br>• Residuos.<br>• Consumo.<br>• Fiscalidad ambiental.<br>• Seguridad Alimentaria. | • Transposición de normativa UE.<br>• Impuesto sobre plásticos.<br>• Desarrollo e implantación de Sistemas de Depósito y Retorno (SDDR).<br>• Compra pública. | • Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular.<br>• Real Decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases. |
| **Autonómico** | • Gestión de residuos.<br>• Salud pública.<br>• Economía circular.<br>• Compra pública autonómica. | • Planes autonómicos de residuos.<br>• Restricciones en equipamientos públicos.<br>• Compra pública alimentaria. | • Leyes autonómicas de residuos y economía circular.<br>• Normativa autonómica de salud pública.<br>• Contratación pública. |
| **Municipal** | • Gestión de residuos urbanos.<br>• Espacio público.<br>• Compra pública local.<br>• Mercados y eventos municipales.<br>• Agua. | • Limitar plásticos de un solo uso en eventos y equipamientos (compra y contratación públicas). | • Ordenanzas municipales.<br>• Contratos públicos municipales.<br>• Normativa local de residuos y espacio público. |

## Nivel internacional

**En 2022 se puso en marcha un proceso de negociación en las Naciones Unidas para elaborar un instrumento internacional sobre la contaminación por plásticos, incluyendo los ecosistemas marinos**[54]. Pero, a día de hoy, aún no existe un tratado internacional vinculante que regule o comprometa a los Estados en materia de plásticos.

El proceso se inició mediante la Resolución 5/14, creando un Comité Intergubernamental de Negociación (INC, por sus siglas en inglés) encargado de elaborar un tratado global sobre plásticos. El mandato otorgado al comité incluye abordar el ciclo completo de vida de los plásticos, desde la extracción de las materias primas y la producción hasta el consumo, la gestión de residuos y la contaminación de los ecosistemas.

**Desde entonces se han celebrado siete rondas de negociación, aunque en ninguna de estas conversaciones se ha llegado al consenso y, por tanto, no se ha alcanzado un acuerdo definitivo.** Por ejemplo, uno de los temas que crea más polémica es si el acuerdo debería centrarse únicamente en la gestión de residuos y el reciclaje o si debería incorporar medidas dirigidas a limitar la producción mundial de plásticos, eliminar progresivamente sustancias químicas peligrosas y establecer objetivos vinculantes de reducción[55].

**Cabe destacar que estas negociaciones están altamente influenciadas por la industria petroquímica y de los combustibles fósiles, que bloquean el proceso.** Según CIEL, la representación de grupos de presión vinculados al sector alcanzó cifras de hasta más de 230 lobbistas durante las últimas rondas de negociación[56].

**La última reunión, INC-5.3, celebrada en Ginebra en febrero de 2026, se centró principalmente en cuestiones organizativas y de gobernanza del propio proceso, sin entrar todavía en la negociación sustantiva del futuro acuerdo**[57]. En consecuencia, a fecha de la redacción de este documento, el tratado global sobre contaminación por plásticos sigue en fase de negociación y no existe aún un marco internacional vinculante que establezca objetivos comunes de reducción de la producción o del consumo de plásticos a escala mundial.

## Unión Europea

Concentra las principales competencias regulatorias en materia de residuos, envases, economía circular y reducción de la contaminación por plásticos. En este marco, ha ido desarrollando un conjunto creciente de instrumentos normativos orientados a reducir el impacto ambiental de los plásticos, especialmente aquellos de un solo uso, dentro del Pacto Verde Europeo (que marcaba la reducción del 15 % de envases para 2040) y del Plan de Acción para la Economía Circular.

**Entre las principales normativas destacan:**

- La Directiva Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.
- La Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (Directiva de plásticos de un solo uso).
- El Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE.

**La Directiva 2008/98/CE es la normativa marco que regula la gestión de todos los residuos de la UE**, estableciendo jerarquía de residuos, priorizando –en teoría– la prevención, la reutilización y el reciclaje frente a la eliminación. Sobre esta base, en 2019 la Directiva de plásticos de un solo uso introdujo restricciones y prohibiciones para determinados productos de plástico de un solo uso cuando existen alternativas viables, como cubiertos, platos, pajitas, agitadores o determinados envases de poliestireno expandido. También incorporó objetivos de reducción del consumo, recogida separada y responsabilidad ampliada del productor.

**El Reglamento (UE) 2025/40 sobre envases y residuos de envases**, aplicable a partir de agosto de 2026, podría ser uno de los instrumentos más ambiciosos adoptados hasta la fecha en materia de prevención de residuos de envases, ya que **introduce objetivos vinculantes de reducción, reutilización y reciclabilidad**. En concreto, establece una reducción progresiva de los residuos de envases del 5 % para 2030, del 10 % para 2035 y del 15 % para 2040 respecto a los niveles de 2018; exige que todos los envases comercializados en la Unión Europea sean reciclables antes de 2030; e incorpora porcentajes mínimos de contenido reciclado para determinados envases plásticos.

El reglamento refuerza además los mecanismos destinados a aumentar la recogida separada de envases de bebidas de un solo uso, fijando como objetivo alcanzar una tasa del 90 % antes de 2029. Para ello, **numerosos Estados miembros están optando por la implantación de Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR**), considerados una de las herramientas más eficaces para mejorar la recuperación de envases. La norma también incorpora nuevas obligaciones de etiquetado armonizado y trazabilidad, restringe determinados formatos de envases de un solo uso y prohíbe el uso de sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) —son tóxicas y se acumulan en el cuerpo y en el medio ambiente— por encima de determinados umbrales en envases destinados al contacto con alimentos.

Entre las medidas se encuentra también la prohibición, a partir de 2030, de determinados envases de plástico de un solo uso para frutas y verduras frescas comercializadas en pequeñas cantidades preenvasadas, así como de diversos formatos de envases innecesarios utilizados en sectores como la restauración y la hostelería.

Aun así, y aunque pueda considerarse un avance significativo respecto a la normativa anterior, **el marco europeo sigue centrándose en los envases y en la gestión de residuos. No aborda la reducción vinculante de la producción total de plásticos, ni la dependencia estructural del sistema alimentario respecto a materiales derivados de combustibles fósiles, ni la contaminación de los suelos agrícolas por microplásticos**.

De hecho, se ha intentado obstaculizar el Reglamento (UE) 2025/40. En mayo de 2026, el movimiento *Break Free From Plastic* y más de 150 organizaciones denunciaron los intentos de grandes empresas vinculadas a los envases de un solo uso —entre ellas Coca-Cola y McDonald's— de reabrir o retrasar la aplicación de una norma que había sido aprobada tras varios años de negociación entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea[58].

## Nivel estatal

Las competencias relacionadas con los plásticos se ejercen a través de la legislación en materia de residuos, protección ambiental, fiscalidad ambiental, consumo y economía circular. Durante los últimos años, el Estado español ha ido incorporando al ordenamiento jurídico buena parte de las obligaciones derivadas de la normativa europea, especialmente mediante dos instrumentos:

- La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.
- El Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

**La Ley 7/2022** constituye la principal norma estatal en materia de residuos y plásticos. Entre otras medidas, incorpora objetivos de reducción de determinados productos de plástico de un solo uso, establece metas de reciclaje para los residuos de envases, introduce obligaciones de cobro para algunos productos desechables e implanta un impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Es, por poner un ejemplo, la ley que introduce la obligatoriedad de los establecimientos de ofrecer agua no envasada.

Asimismo, la norma fija objetivos de reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso del 50 % para 2026 y del 70 % para 2030 respecto a los niveles de 2022. También incorpora objetivos de recogida separada y reciclaje derivados de la normativa europea.

Sin embargo, más allá de estas medidas, **la ley sigue centrándose en la gestión de residuos una vez generados**.

Aunque introduce instrumentos fiscales y objetivos de reducción para algunos productos específicos, no establece límites vinculantes a la producción total de plástico ni aborda de forma estructural la creciente dependencia de las diferentes industrias, y por tanto tampoco del sistema alimentario, respecto a materiales derivados de combustibles fósiles.

**El Real Decreto 1055/2022** desarrolla el régimen jurídico de los envases y residuos de envases, incorporando nuevas obligaciones de prevención, reutilización y responsabilidad ampliada del productor. La norma establece objetivos de reutilización para determinados sectores (canal HORECA principalmente, no tanto la producción agroalimentaria), impulsa medidas destinadas a reducir los envases innecesarios y regula la futura implantación del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) para envases reutilizables.

Este sistema, que debería implementarse en noviembre de 2026, permitirá a las personas consumidoras recuperar un depósito económico al devolver determinados envases vacíos, siguiendo modelos ya implantados en varios países europeos donde las tasas de recuperación superan habitualmente el 90 %.

Cabe mencionar que el SDDR ya estaba previsto como una opción, a parte del sistema integrado de residuos, en la legislación española a finales de los años 90 (en concreto, en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases). Permitía a los envasadores optar entre un sistema de depósito y retorno, o participar en sistemas integrados de gestión de residuos (el modelo conocido de recogida selectiva, Ecoembes). Durante más de dos décadas se ha estado priorizando el modelo de recogida selectiva.

El sistema SDDR se ha activado ya que la Ley 7/2022 incorporó un mecanismo de activación automática donde si España no alcanzaba el 70 % de recogida separada de botellas de plástico de un solo uso en 2023, debía implantarse un sistema de depósito obligatorio en un plazo de dos años desde la constatación del incumplimiento. En noviembre de 2024, el Gobierno confirmó oficialmente que el método del contenedor amarillo no había alcanzado el objetivo, con poco más del 40 %[59], lo que puso en marcha el plazo hasta noviembre de 2026.

En todo caso, en breve deberíamos ver un importe separado mínimo como depósito que deberemos pagar las personas consumidoras, de al menos 0,10 € por envase, sujeto a confirmación definitiva en función de los estudios de consumo o de las decisiones del operador del sistema. Empezarán con las botellas de PET de un solo uso y latas de aluminio de hasta 3 litros, y en fases posteriores se incluirán los envases de vidrio y cartón.

## Nivel autonómico

Las comunidades autónomas ejercen competencias de desarrollo y ejecución en materia de residuos y economía circular, siendo responsables de aprobar planes autonómicos de gestión de residuos, programas de prevención y estrategias de economía circular adaptadas a su territorio para contribuir al alcance de los objetivos estatales de reducción.

Sin embargo, su margen de actuación no se limita a la gestión de residuos. Las comunidades autónomas también ejercen competencias en agricultura y desarrollo rural, lo que les permite intervenir sobre algunos de los usos de plástico más extendidos dentro del sistema alimentario, como los acolchados agrícolas, los plásticos utilizados en invernaderos o determinados materiales empleados durante la producción agroalimentaria.

Asimismo, también pueden utilizar la compra y contratación pública en sus equipamientos y servicios públicos, incorporando criterios como la prohibición de plásticos de un solo uso o la obligatoriedad de usar envases reciclables.

## Nivel municipal

Los municipios, aunque dispongan de un margen regulador más limitado que otros niveles administrativos, pueden seguir desempeñando un papel clave en la aplicación práctica a la hora de reducir plásticos en el sistema alimentario. Por ejemplo, elaboran planes municipales de residuos, que pueden incorporar objetivos

específicos de prevención y reducción de envases de un solo uso.

A su vez, los ayuntamientos gestionan y/o contratan numerosos servicios alimentarios en centros escolares, hospitalarios, sociosanitarios, etc. donde pueden incorporar criterios de eliminación de plásticos de un solo uso en los pliegos de contratación pública. También pueden influir sobre la comercialización alimentaria en las infraestructuras públicas alimentarias, como en los mercados municipales o ferias, por ejemplo, prohibiendo la utilización de envases de un solo uso en los productos de las paradas.

Los municipios también tienen la competencia de facilitar espacios para la venta directa, como los mercados de agricultores, mediante ordenanzas municipales. Además de fortalecer los circuitos de proximidad y mejorar la conexión entre personas productoras y consumidoras, estos canales suelen requerir menos embalajes y envases a lo largo de la cadena de suministro, contribuyendo a reducir la generación de residuos asociados al consumo alimentario.

## Lagunas normativas

- **Ausencia de límites vinculantes a la producción de plástico en todos los niveles territoriales:** no existen objetivos vinculantes de reducción de la producción total de plástico ni a escala internacional, ni europea ni estatal. Como consecuencia, las mejoras en reciclaje o recogida selectiva conviven con un incremento continuado de la producción y el consumo de plástico.
- **Predominio del paradigma del reciclaje frente a la prevención y reutilización:** las bajas tasas de reciclaje efectivo, la exportación de residuos y la creciente apuesta institucional por tecnologías como el reciclaje químico cuestionan la capacidad de este enfoque para resolver un problema caracterizado por un crecimiento constante de la producción.
- **Escasa regulación de los plásticos usados en la producción agroalimentaria y en la pesca:** la mayor parte del marco regulador se ha desarrollado en torno a los envases y los productos de plástico de un solo uso destinados al consumo final. En cambio, los plásticos utilizados en la producción agroalimentaria y pesquera continúan recibiendo una atención mucho menor.
- **Falta de respuesta regulatoria frente a los microplásticos:** la evidencia científica sobre la presencia de microplásticos y nanoplásticos en suelos, aguas, alimentos y organismos humanos ha avanzado considerablemente durante los últimos años. Sin embargo, la regulación continúa siendo inexistente o muy fragmentada.
- **Insuficiente impulso a la reutilización y retraso en la implantación de sistemas de retorno:** en el caso del Estado español, la implantación del SDDR no se producirá hasta finales 2026 y únicamente tras haberse constatado el incumplimiento de los objetivos de recogida separada de botellas de plástico establecidos por la propia normativa.

# Vías de acción posibles

## Nivel internacional

- Aprobar un tratado internacional jurídicamente vinculante que aborde todo el ciclo de vida de los plásticos.
- Incorporar objetivos vinculantes de reducción de la producción mundial de plástico.
- Regular, limitar o prohibir la exportación internacional de residuos plásticos, especialmente los flujos entre países del Norte y el Sur Global.
- Garantizar mecanismos efectivos de cumplimiento, seguimiento y sanción.
- Establecer normas que limiten la influencia de la industria petroquímica o de cualquier lobby industrial en los procesos de negociación.

## Unión Europea

- Establecer objetivos vinculantes de reducción absoluta de la producción y consumo de plásticos.
- Impulsar sistemas armonizados de reutilización, retorno y rellenado de envases.
- Retirar el reconocimiento del reciclaje químico dentro de los objetivos europeos de reciclaje.
- Reforzar la regulación de sustancias químicas peligrosas y microplásticos.
- Desarrollar una estrategia europea específica de desplastificación del sistema alimentario.
- Reforzar los instrumentos de la PAC para apoyar modelos agroecológicos, la venta directa y los circuitos cortos de comercialización, reduciendo la dependencia de envases y embalajes.
- Regular y promover alternativas a los plásticos agrícolas (acolchados, invernaderos, sistemas de riego, etc.).

## Nivel estatal

- Aprovechar el margen regulatorio que permite el Reglamento 2025/40 para adoptar medidas más ambiciosas de prevención de residuos.
- Establecer objetivos estatales de reducción de envases y de consumo de plástico más allá de los mínimos europeos.
- Ampliar las restricciones sobre envases de un solo uso, especialmente en productos frescos donde existan alternativas viables.
- Reforzar el impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables y destinar parte de la recaudación a financiar sistemas de reutilización y retorno.
- Garantizar la implantación efectiva del Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) en la cadena alimentaria, garantizando que sea accesible y económicamente ventajoso para productoras y consumidoras.
- Elaborar normativa sobre la contaminación microplástica, actuando en las fases del ciclo alimentario donde más se genera y más contaminación causa.

## Nivel autonómico

- Incorporar criterios de reducción de plásticos y reutilización en las ayudas agrarias y de desarrollo rural.
- Incentivar alternativas a los acolchados agrícolas y otros plásticos utilizados en la producción agroalimentaria.
- Impulsar la producción ecológica y los circuitos de proximidad.
- Eliminar la utilización de plásticos de un solo uso en comedores de equipamiento público autonómico.
- Incorporar criterios de reutilización y reducción de envases en la contratación pública alimentaria.

## Nivel municipal

- Favorecer la venta directa y los circuitos cortos de comercialización mediante la creación y consolidación de mercados de agricultores, mercados municipales y otras infraestructuras públicas alimentarias, facilitando el acceso de la producción local al consumo.
- Incorporar en la compra y en contratación pública alimentaria criterios de reducción de envases, reutilización y eliminación progresiva de plásticos de un solo uso en comedores escolares, equipamientos deportivos, centros sociales y demás servicios municipales. Incorporar criterios de reducción de embalajes y envases en todas las licitaciones municipales relacionadas con la alimentación y otros suministros públicos.
- Poner a disposición de las personas productoras locales infraestructuras y servicios logísticos que faciliten la comercialización de alimentos de proximidad, reduciendo la dependencia de cadenas largas de distribución y del uso de envases.
- Impulsar la recogida separada de la fracción orgánica y la producción de compost de calidad para su utilización en agricultura, reduciendo la dependencia de fertilizantes externos y contribuyendo a disminuir la contaminación por plásticos y otros residuos.
- Instalar sistemas de filtrado en las estaciones depuradoras de aguas residuales de titularidad municipal o supramunicipal que reduzcan la liberación de microplásticos al medio y eviten su incorporación a los suelos agrícolas a través de los lodos de depuradora.

## Ejemplos europeos

**Alemania** implantó en 2003 el sistema de depósito, devolución y retorno de envases. El sistema aplica un depósito económico visible sobre determinados envases de bebidas (0,25 € en el caso de las botellas de PET) que se recupera al devolverlos en establecimientos comerciales o máquinas automáticas de recogida[60]. Antes de su implantación, se calcula que en Alemania se vertían al medio ambiente unos 3.000 millones de envases de bebidas al año[61]. Más de 20 años después, el sistema recupera entre el 96 % y el 99 % de los envases sujetos a depósito, según datos de la Agencia Federal de Medio Ambiente, y devuelve al circuito de reciclaje unos 20.000 millones de envases cada año[62]. La industria llevó al Gobierno Federal a los tribunales en varias ocasiones para tratar de frenar el sistema, pero perdió en todos los casos.

En **Francia**, a diferencia de otros enfoques centrados exclusivamente en mejorar el reciclaje, la legislación incorpora medidas orientadas a evitar la generación del residuo desde el origen. La Ley AGEC (*Loi Anti-Gaspillage pour une Économie Circulaire*, ley n.º 2020-105), aprobada el 10 de febrero de 2020, constituye uno de los marcos normativos más ambiciosos de Europa en materia de prevención de residuos. La norma se articula en cinco ejes —eliminar el plástico desechable, informar mejor a las personas consumidoras, luchar contra el despilfarro y fomentar la reutilización, actuar contra la obsolescencia programada y mejorar la producción— y fija el objetivo de acabar con todo el plástico de un solo uso para 2040, con una meta intermedia de reducir un 20 % el plástico en envases de un solo uso para 2025. Entre sus medidas más visibles está la prohibición, desde el 1 de enero de 2022, de vender frutas y verduras frescas en envases de plástico por debajo de 1,5 kg (unos 30 productos, entre ellos manzanas, tomates o zanahorias), con la que el Gobierno francés calcula que evita el uso de más de 1.000 millones de envases de plástico al año. La ley también obliga a los restaurantes de más de 20 comensales a servir en vajilla reutilizable y prohíbe los juguetes de plástico en los menús infantiles.

# 7. Reducción del uso de pesticidas y transición hacia modelos agroecológicos

## Problemática

**La agricultura europea depende, en su gran mayoría, del uso de pesticidas y agroquímicos sintéticos.** Lejos de utilizarse únicamente para hacer frente a brotes puntuales de plagas, estas sustancias se han convertido en una pieza estructural del modelo agroalimentario. Buena parte de la producción agrícola intensiva no podría mantenerse tal y como la conocemos sin recurrir de forma continuada a herbicidas, insecticidas y fungicidas. En otras palabras, hemos construido un sistema alimentario cuya productividad depende, en buena medida, del uso permanente de insumos químicos.

España es uno de los mejores ejemplos de esta dependencia. Los datos de Eurostat sitúan en 316.000 toneladas el volumen de pesticidas comercializado en la Unión Europea durante 2024[63]. Solo en España se vendieron cerca de 60.000 toneladas de productos fitosanitarios, la segunda cifra más alta de la Unión Europea, por detrás únicamente de Francia.[64] No existe un registro europeo que mida directamente cuánto pesticida se aplica en el campo, así que las ventas son el dato que se usa habitualmente para hacerse una idea del uso real. Con ese mismo criterio, España fue en 2020 el país de la Unión Europea que más pesticidas utilizó, con 75.774 toneladas[65].

En cuanto a sus consecuencias, los pesticidas no permanecen únicamente sobre los cultivos. Una parte acaba infiltrándose en el suelo, contaminando las aguas superficiales y subterráneas o afectando a otros seres vivos, como insectos polinizadores, aves o microorganismos esenciales para el funcionamiento de los ecosistemas. **Al final, el mismo modelo agrícola que depende de los pesticidas termina deteriorando los recursos naturales sobre los que se sustenta la producción de alimentos.**

En todo caso, los impactos no acaban en el medio ambiente, sino que **una parte de esos pesticidas acaba llegando a nuestra alimentación**. Un estudio de PAN Europe detectó al menos un pesticida en el 93 % de las manzanas españolas analizadas y varios pesticidas a la vez en el 80 % de las muestras españolas[66].

Este tipo de contaminación no es solo un dato estadístico, en marzo de 2026, Francia retiró un lote de fresas procedentes de España por residuos de plaguicidas por encima de los límites permitidos. Además, cada vez es más frecuente que un mismo alimento contenga residuos de varias sustancias activas al mismo tiempo. Y aquí aparece uno de los principales problemas del sistema regulador europeo. **La normativa fija límites máximos de residuos para cada pesticida de manera individual. Sin embargo, esa no es la forma en la que las personas estamos expuestas a estas sustancias. Lo habitual es ingerir pequeñas cantidades de distintos pesticidas presentes en diferentes alimentos a lo largo del día**. Es lo que los estudios denominan el efecto cóctel. La normativa europea exige desde hace más de 20 años que se evalúen estos efectos acumulativos, pero la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) todavía no ha desarrollado un método oficial completo para hacerlo, y el sistema de autorización continúa evaluando, en la práctica, cada sustancia por separado[67].

**A esta limitación se añade la (in)capacidad de control.** Cada año se analizan miles de muestras de alimentos en la UE, pero siguen representando una fracción muy pequeña del volumen total que llega al mercado. En 2020 —último año con comparativa europea completa disponible—, España tomó 3,26 muestras de alimentos por cada 100.000 habitantes, frente a la media europea de 17,25; estando muy por detrás de países como Alemania (22,65 muestras) o Bélgica (25,18)[68]. Además, el esfuerzo de vigilancia varía mucho entre Estados miembros. **El Estado español se encuentra entre los países de la Unión Europea que menos muestras analizan en relación con su población.**

A pesar de esas escasas muestras, los análisis de AESAN detectaron en 2024 residuos de 127 plaguicidas distintos en los alimentos comercializados en España: 59 son sustancias no autorizadas en la Unión Europea, 48 son disruptores endocrinos y 14 son sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS), conocidas como "químicos eternos" por su persistencia en el organismo y el medio ambiente[69]. **En cierto modo, el problema ha acabado superando la capacidad material de los sistemas públicos de evaluación y control. Se utilizan tantas sustancias y en tantos productos distintos que resulta prácticamente imposible controlar de forma efectiva toda la exposición existente.**

Sin embargo, probablemente **la mayor contradicción del modelo europeo aparece cuando se observa qué ocurre con los pesticidas prohibidos**. La Unión Europea prohíbe determinadas sustancias por los riesgos que representan para la salud o el medio ambiente y, al mismo tiempo, **permite que esas sustancias sigan fabricándose en territorio europeo para exportarse a terceros países**. Según una investigación de Public Eye y Unearthed, las empresas europeas notificaron en 2024 la exportación de cerca de 122.000 toneladas de pesticidas prohibidos, un 50 % más que en 2018[70]. España desempeña un papel especialmente relevante en este comercio y exportó alrededor de 17.000 toneladas de estas sustancias solo en 2023[71].

**Buena parte de estos pesticidas se exportan a países como Brasil para producir alimentos que posteriormente importa el mercado europeo. Es decir, sustancias que Europa considera demasiado peligrosas para utilizarlas dentro de su territorio siguen formando parte de nuestro sistema alimentario a través del comercio internacional.** Todo ello, además, pese a que la propia Comisión Europea se comprometió en 2020, mediante la Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas, a avanzar hacia el fin de estas exportaciones.

En definitiva, la **Unión Europea** ha construido un sistema para autorizar pesticidas, fijar límites máximos de residuos y evaluar sus riesgos. Pero **sigue sin abordar la enorme dependencia que mantiene el modelo agroalimentario respecto a estas sustancias**. En la práctica, la regulación europea continúa centrándose en gestionar el riesgo, más que en reducir progresivamente el uso de pesticidas.

## Marco regulador y distribución competencial

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Internacional (Naciones Unidas)** | • Convenios sobre comercio y gestión de sustancias químicas peligrosas.<br>• Recomendaciones y estándares técnicos. | Recomendaciones y procedimiento de consentimiento previo. No existe un tratado vinculante de reducción del uso de plaguicidas. | • Convenio de Rotterdam (1998) sobre comercio de productos peligrosos.<br>• Convenio de Estocolmo (2001) sobre contaminantes orgánicos persistentes. |
| **Unión Europea** | • Decide qué sustancias están permitidas y cuáles no.<br>• Residuos aceptados en los alimentos.<br>• Sustancias que pueden importar los Estados miembros. | Sin instrumento vinculante de reducción desde que se retiró el Reglamento SUR en 2024, autoriza o renueva sustancias controvertidas (por ejemplo, el glifosato en 2023). | • Directiva 2009/128/CE sobre uso sostenible de los plaguicidas.<br>• Reglamento (CE) 1107/2009 sobre sustancias activas.<br>• Reglamento (CE) 396/2005 sobre límites de residuos. |
| **Estatal** | • Inspección y control.<br>• Autorización de uso en casos excepcionales.<br>• Planes estatales (uso sostenible, objetivos de reducción estatales). | • Prohibir la venta de pesticidas prohibidos en la Unión Europea.<br>• Ayudas y fiscalidad.<br>• Compra pública. | • Ley 43/2002 de sanidad vegetal.<br>• Real Decreto 1311/2012 sobre uso sostenible de los productos fitosanitarios.<br>• Real Decreto 285/2021 sobre comercio exterior y control y autorización de ensayos con productos fitosanitarios<br>• Planes de Acción Nacional de Fitosanitarios. |
| **Autonómico** | • Política agraria, desarrollo rural y gestión de la PAC.<br>• Inspección y control. | • Impulso a la agroecología.<br>• Declaración de zonas sensibles/vulnerables con restricciones.<br>• Objetivos propios de reducción. | • Cada CC AA designa su órgano competente y desarrolla la normativa estatal (art. 4.2 RD 1311/2012). Por ejemplo, el Decreto 96/2016 de Andalucía. |
| **Municipal** | • Gestión de espacios públicos y planificación urbana.<br>• Autorización de tratamientos fitosanitarios en zonas no agrícolas (cap. XI RD 1311/2012). | • Compra pública.<br>• Ordenanzas de restricción a fitosanitarios en zonas sensibles.<br>• Apoyo a circuitos cortos y producción agroecológica local. | • Ordenanzas municipales. |

## Nivel internacional

No existe un proceso de tratado vinculante para limitar y reducir los plaguicidas. En todo caso, y dado que hay un comercio internacional significativo de plaguicidas, encontramos varios acuerdos internacionales sobre la regulación del comercio y los procedimientos con respecto a las sustancias químicas peligrosas (incluidos los plaguicidas).

Por una parte, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes[72], un acuerdo multilateral sobre medio ambiente adoptado en 2001 y en vigor desde 2004, que busca minimizar o eliminar la producción, importación y exportación de este tipo de contaminantes.

Por otra parte, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo que se basa en un principio aparentemente simple: ningún país debe aceptar la importación de plaguicidas o sustancias químicas tóxicas sin una notificación previa de sus peligros y un acuerdo previo para aceptarlas. Sin embargo, la realidad es bastante más compleja. El acceso a esta información técnica es muy desigual entre los países, al igual que la capacidad para evaluar qué riesgos o controles aplicar al importar. Además, muchas de las sustancias comercializadas internacionalmente ni siquiera están cubiertas por los mecanismos más estrictos descritos en el convenio. **Estos sistemas hacen muy poco para impedir que los plaguicidas tóxicos entren en la circulación global**, especialmente en los países con sistemas de filtración más pobres.

Por último, la FAO. El Codex Alimentarius contiene los límites máximos de residuos del Codex para los plaguicidas y los límites máximos para residuos extraños en los alimentos comercializados.

## Unión Europea

Establece las reglas básicas que los Estados miembros deben respetar con respecto a los plaguicidas. En otras palabras, determina qué sustancias pueden utilizarse, cuáles están prohibidas, qué residuos máximos pueden contener los alimentos y los objetivos de reducción que los Estados miembros deben esforzarse por alcanzar.

Esto se hace principalmente a través de la siguiente normativa:

- Directiva 2009/128/CE por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.
- Reglamento CE 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.
- Reglamento CE 396/2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos

Desde 2009, la UE ha apostado por la Gestión Integrada de Plagas como modelo de uso sostenible de productos de protección de las plantas, con la adopción de la Directiva 2009/128/CE, cuyo objetivo es establecer un marco de actuación comunitaria para lograr el Uso Sostenible de Plaguicidas. **En teoría, con arreglo a esta Directiva, los agricultores deben aplicar productos químicos solo cuando sea necesario.** Por su parte, el Reglamento (CE) 1107/2009 regula la autorización y comercialización de productos fitosanitarios dentro de la Unión Europea.

El Reglamento (CE) 396/2005 establece los límites máximos de residuos (LMR) de pesticidas permitidos en los alimentos y en los piensos. Estos límites son definidos a partir de las evaluaciones realizadas por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y determinan la cantidad máxima de residuos de una determinada sustancia que puede estar presente en los alimentos comercializados dentro de la Unión Europea.

En todo caso, aunque pareciera que la Unión Europea dispone de un sistema regulatorio sólido para controlar los riesgos asociados al uso de pesticidas, realmente no es tan eficaz a la hora de reducir la dependencia estructural del sistema agrario europeo de los pesticidas.

**En el marco de la Estrategia De la Granja a la Mesa, la Comisión Europea se había propuesto reducir un 50 % el uso de pesticidas químicos para 2030, mediante el**

**Reglamento sobre Uso Sostenible de los Plaguicidas (SUR). Sin embargo, esta propuesta fue retirada ante las protestas agrarias de 2024, así hoy la Unión Europea no tiene ningún instrumento vinculante para la reducción del uso de pesticidas.**

A ello se suma una evidente falta de coherencia ya que mientras la Unión Europea prohíbe el uso de determinadas sustancias por los riesgos que presentan para la salud humana o el medio ambiente, permite que sean fabricadas y exportadas a terceros países. En 2024 las empresas europeas notificaron la exportación de cerca de 122.000 toneladas de pesticidas prohibidos, un 50 % más que en 2018, pese al compromiso asumido por la Comisión Europea en la Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas de poner fin a esta práctica[73].

**En diciembre de 2025 la Comisión fue un paso más allá, con un paquete de "simplificación" de la normativa de seguridad alimentaria que en 2026 sigue en negociación con el Parlamento y el Consejo.** Propone eliminar la revisión periódica obligatoria de la mayoría de las sustancias activas (hoy fijada cada 10 o 15 años) y sustituirla por aprobaciones indefinidas que solo se reevaluarían si surgen "razones científicas". También ampliaría de 18 a 36 meses el plazo de gracia para seguir vendiendo existencias de productos cuya sustancia ya no esté aprobada. Varios científicos y organizaciones avisan de que esto debilitaría uno de los pocos mecanismos que ha servido para sacar plaguicidas del mercado (así se prohibió el clorpirifós), y algunas voces legales la consideran contraria a la propia normativa europea de protección[74].

## Nivel estatal

En España principalmente se transpone la normativa europea mediante reales decretos, la ley de sanidad vegetal y los planes de acción nacional sanitaria. Al Estado le toca gestionar la inspección y control de uso de plaguicidas, las autorizaciones excepcionales de sustancias prohibidas y el lanzamiento de productos comerciales fitosanitarios; así como elaborar planes estatales para el uso sostenible y la reducción. También puede utilizar varios instrumentos como la compra y la contratación pública estratégica, las ayudas y la fiscalidad que es de su competencia.

**La normativa estatal relevante es:**

- Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal.
- Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios.
- Real Decreto 285/2021, de 20 de abril, por el que se establecen las condiciones de almacenamiento, comercialización, importación o exportación, control oficial y autorización de ensayos con productos fitosanitarios, y se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios.

La Ley 43/2002 es el marco principal estatal en materia de sanidad vegetal, centralmente previniendo las plagas y los riesgos derivados al usar productos fitosanitarios. También establece las bases para la comercialización, utilización y control de estos productos en el Estado español. Asimismo, regula las competencias de las administraciones públicas, las obligaciones de agricultores y operadores económicos, los sistemas de inspección y el régimen sancionador aplicable en esta materia.

El Real Decreto 1311/2012 transpone la Directiva 2009/128/CE y concreta cómo debe aplicarse en España. Lo que hace, en esencia, es (1) introducir la Gestión Integrada de Plagas (GIP) como modelo obligatorio para las explotaciones agrarias; (2) regular la venta, asesoramiento y aplicación de pesticidas; (3) crear sistemas de registro y seguimiento de los tratamientos realizados; (4) impulsar los Planes de Acción Nacional para reducir los riesgos de los fitosanitarios sobre la salud humana y el medio ambiente, entre otras medidas.

Por último, el Real Decreto 285/2021 regula las condiciones de almacenamiento, comercio exterior y comer-

cialización, el control oficial y autorización de ensayos, y el régimen sancionador de los productos fitosanitarios en España.

Sin embargo, **la existencia de este marco normativo no se ha traducido en avances significativos para reducir la dependencia de los pesticidas ni para abordar la fabricación y exportación de sustancias cuyo uso está prohibido dentro de la propia Unión Europea**. España no ha impulsado ninguna iniciativa legislativa específica para limitar o prohibir estas exportaciones. Aunque en 2021 el Gobierno español respaldó en el Consejo de la Unión Europea el compromiso de poner fin a este doble rasero, hasta ahora no se ha adoptado ninguna medida concreta para hacerlo efectivo.

De hecho, según los registros de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), España pasó de registrar 35 notificaciones de exportación de sustancias químicas peligrosas en 2004 a 1.345 en 2025. En apenas dos décadas, el volumen de notificaciones se ha multiplicado por casi 40. Solo durante el mes de enero de 2026 se registraron más de mil nuevas notificaciones correspondientes a 327 sustancias químicas con destino a 105 países[75].

Es decir, la UE no permite el uso de determinados pesticidas porque los considera demasiado peligrosos para la salud humana o para el medio ambiente, pero esa peligrosidad no impide que sigan formulándose, fabricándose y exportándose desde territorio español.

## Nivel autonómico

El papel de las comunidades autónomas está más centrado en la aplicación práctica de la normativa de uso de los pesticidas, especialmente en funciones de ejecución, control e inspección.

Entre otras competencias gestionan la formación y acreditación de las personas que van a hacer uso de los productos fitosanitarios, mantienen el registro de determinados tratamientos y explotaciones, ejecutan programas oficiales de inspección y control, y realizan los controles sobre presencia de residuos en alimentos.

Igualmente, **disponen de capacidad para adoptar medidas de protección ambiental y sanitaria dentro de su ámbito competencial**. Entre otras actuaciones, pueden establecer restricciones o limitaciones al uso de pesticidas en espacios ambientales sensibles, espacios naturales protegidos, zonas próximas a núcleos urbanos, etc.

Las comunidades autónomas también llevan a cabo las políticas agrarias y de desarrollo rural, pudiendo impulsar programas de fomento de la producción ecológica, la reducción de uso de pesticidas y/o programas de asesoramiento técnico dirigidos al sector.

## Nivel municipal

Los municipios, aun con un margen regulatorio menor que el resto de las administraciones, **desempeñan un papel relevante en la reducción de la exposición de la población a los pesticidas a través de sus competencias en gestión de espacios públicos, compra y contratación pública y planificación urbana**.

Asimismo, pueden establecer medidas de **protección en espacios sensibles** mediante ordenanzas municipales, prestando especial atención a entornos frecuentados por población vulnerable, como centros educativos, parques infantiles, instalaciones sanitarias o deportivas.

Por otra parte, la **contratación pública** constituye una de las principales herramientas para impulsar la producción ecológica y reducir el uso de pesticidas, incorporando criterios específicos en los pliegos de contratación de los equipamientos y servicios municipales.

En general, el **apoyo a los circuitos cortos de comercialización, la venta directa y la producción agroecológica** de su entorno —por ejemplo, incentivando mercados de agricultores o impulsando infraestructuras públicas como mercados municipales u obradores compartidos— constituye otra vía de actuación para reducir la dependencia del modelo agroindustrial y, con ello, del uso intensivo de pesticidas.

## Lagunas normativas

**La más evidente es la incoherencia entre la regulación europea y el comercio internacional de pesticidas:** la Unión Europea prohíbe determinadas sustancias activas por sus riesgos para la salud o el medio ambiente, pero sigue permitiendo que se fabriquen y se exporten a terceros países. Esta práctica se ampara, entre otros instrumentos, en el Convenio de Rotterdam y en el principio de Consentimiento Fundamentado Previo, que presupone que todos los países disponen de la capacidad técnica, institucional y científica necesaria para evaluar los riesgos, algo que difícilmente se cumple en numerosos Estados importadores, sobre todo del Sur Global. **Así, sustancias demasiado peligrosas para usarse dentro de la Unión pueden seguir circulando en el comercio internacional y volver al mercado europeo a través de alimentos importados.**

**También hay un escaso impulso a la transición agroecológica.** El marco regulador dedica mucha más atención a la autorización, evaluación y control de los pesticidas que al desarrollo de alternativas que permitan reducir su uso. **El apoyo al manejo agroecológico de plagas, a la diversificación de cultivos o a la reducción de insumos químicos sigue teniendo un papel secundario en el régimen jurídico europeo y estatal.**

A esto se suma la falta de objetivos jurídicamente vinculantes de reducción del uso de pesticidas. A nivel internacional no hay un tratado vinculante con ese fin. A nivel europeo, la retirada de la propuesta de Reglamento sobre el Uso Sostenible de los Plaguicidas (SUR) dejó sin efecto la principal herramienta jurídica para reducir un 50 % el uso y el riesgo de los pesticidas antes de 2030. **Hoy no existe ningún objetivo vinculante que obligue a reducir de forma efectiva la dependencia de estos productos**.

**El sistema de evaluación y control, además, no responde bien a la exposición real. Evalúa el peligro de cada pesticida por separado**, cuando en la práctica la exposición suele producirse frente a varias sustancias a la vez. Y dada la enorme cantidad de sustancias que se usan en los sistemas alimentarios, los programas de control solo llegan a analizar una muestra pequeña de los alimentos comercializados. España es, de hecho, el país de la Unión Europea que menos muestras analiza.

## Vías de acción posibles

### Nivel internacional

- Aprobar un tratado internacional jurídicamente vinculante orientado a reducir progresivamente el uso de pesticidas sintéticos.
- Prohibir la fabricación y exportación de pesticidas cuyo uso esté prohibido en el país de origen.
- Reforzar el Convenio de Rotterdam con mecanismos efectivos de transparencia, seguimiento y cumplimiento.
- Limitar la influencia de la industria agroquímica en los procesos internacionales de evaluación y negociación.

### Unión Europea

- Retomar el Reglamento sobre Uso Sostenible de los Plaguicidas, estableciendo objetivos jurídicamente vinculantes de reducción del uso de pesticidas.
- Eliminar progresivamente los pesticidas más peligrosos y establecer objetivos de reducción para el resto.
- Incorporar plenamente el principio de precaución y el efecto combinado, “efecto cóctel”, en los procedimientos de evaluación y autorización de sustancias activas.
- Prohibir la fabricación y exportación desde la Unión Europea de sustancias activas cuyo uso esté prohibido en territorio europeo.
- Integrar objetivos de reducción del uso de pesticidas y de transición agroecológica en la Política Agraria Común (PAC), vinculando las ayudas al cumplimiento de estos objetivos.

- Impulsar sistemas fiscales armonizados que graven el uso de pesticidas en función de su toxicidad.

## Nivel estatal

- Aprobar un Plan Nacional de Acción con objetivos vinculantes, calendario e indicadores para reducir progresivamente el uso de pesticidas sintéticos.
- Establecer el objetivo de avanzar hacia un territorio libre de pesticidas sintéticos, siguiendo el principio de precaución.
- Introducir un impuesto sobre los pesticidas basado en su toxicidad, destinando la recaudación a financiar la transición agroecológica.
- Prohibir el uso de pesticidas químicos en todas las áreas sensibles, especialmente en las proximidades de centros educativos, sanitarios y otros espacios frecuentados por población vulnerable.
- Reforzar los sistemas de control y vigilancia, aumentando el número de muestras analizadas y mejorando la transparencia sobre autorizaciones, residuos y exportaciones.
- Impulsar la investigación, el asesoramiento técnico y el apoyo económico a la transición agroecológica.
- Prohibir la producción, almacenaje y exportación de productos fitosanitarios o sustancias no aprobadas en la UE por su peligro para la salud y el medio ambiente, así como de aquellos productos que los contengan.

## Nivel autonómico

- Aprobar programas autonómicos de reducción del uso de pesticidas.
- Establecer restricciones adicionales en zonas ambientalmente sensibles.
- Reforzar la inspección y el control del uso de productos fitosanitarios.
- Impulsar la producción ecológica y financiar la transición agroecológica mediante las políticas agrarias y de desarrollo rural.

## Nivel municipal

- Eliminar progresivamente el uso de pesticidas en parques, jardines y demás espacios públicos municipales.
- Restringir el uso de pesticidas en las proximidades de centros educativos, centros sanitarios, instalaciones deportivas, parques infantiles y otros espacios de especial vulnerabilidad.
- Incorporar criterios de producción ecológica y de circuitos de proximidad en la contratación pública alimentaria.
- Promover la agroecología, los circuitos cortos de comercialización, la venta directa y los mercados de agricultores como herramientas para favorecer modelos agrarios menos dependientes de pesticidas.

## Ejemplos europeos

**Varios Estados miembros han ido más allá del mínimo europeo. Francia** fue de los primeros en fijar una estrategia propia de reducción, con el objetivo de recortar el uso de pesticidas un 50 % para 2030 a través del Plan Ecophyto, que impulsa prácticas agrarias libres de pesticidas. En 2022 aprobó además la Ley EGAlim, la primera en Europa en prohibir la producción, el almacenamiento y la exportación de productos fitosanitarios con sustancias activas no aprobadas en la UE por su peligro para la salud y el medio ambiente. La ley, sin embargo, dejó un vacío: solo cubre los productos formulados que contienen esas sustancias, no las sustancias activas a granel, así que los fabricantes han podido seguir exportando legalmente miles de toneladas para que se mezclen fuera de la Unión Europea[76,77] .

**Luxemburgo** prohibió la venta de productos con glifosato desde enero de 2021, la primera prohibición nacional de este tipo en la UE. Aunque no duró mucho, ya que Bayer recurrió la medida y, en 2023, la justicia nacional obligó al país a reautorizar el herbicida por falta de una base jurídica sólida[78].

En **Dinamarca**, desde 2013 se aplica un impuesto diferenciado sobre los productos fitosanitarios según la carga que cada uno genera sobre la salud humana y el medio ambiente: los más dañinos pagan más, los de menor impacto pagan menos, con la idea de empujar a los agricultores hacia alternativas menos perjudiciales[79].

**Bélgica** aprobó en 2023 un real decreto que prohíbe exportar desde su territorio sustancias prohibidas en la UE. Es el segundo país, después de Francia, en tomar esta medida[80].

**Alemania** pasó de plantear restricciones parciales a aprobar en 2021 una ley que prohíbe el glifosato a partir de 2024[81].

**A nivel regional, algunos territorios han ido incluso más allá de sus Estados.** En Tirol del Sur (Alto Adigio, Italia), el municipio de Malles Venosta aprobó en referéndum, en 2014, prohibir los pesticidas sintéticos en su término, tras años de conflicto con los grandes productores de manzana de la zona. La ordenanza fijaba distancias mínimas entre los cultivos fumigados y las viviendas. El tribunal administrativo acabó anulando la medida porque consideró que el municipio no tenía competencia para regularla, pero el caso se ha convertido en referencia para otros movimientos vecinales en Europa[82].

En Valonia (Bélgica), desde 2019 está prohibido fumigar a menos de 50 metros de escuelas, guarderías, centros de salud u otros espacios con población sensible durante su horario de uso, y se exigen zonas tampón de 1,5 a 2 metros junto a las viviendas. Varias organizaciones denuncian que esas distancias no siempre se respetan y que las viviendas particulares, a diferencia de los centros sensibles, no tienen la misma protección[83].

# 8. Transición del modelo de producción y consumo cárnico

## Problemática

**El Estado español es a día de hoy una de las grandes potencias mundiales de la producción cárnica. Su modelo de ganadería intensiva crece año tras año pese a las evidencias de sus impactos ambientales, sociales y sanitarios.** Solo en porcino, sacrificamos alrededor de 145.400 cerdos al día, ocupando el tercer lugar mundial, solo por detrás de China y Estados Unidos[84]. En 2024, el sector porcino se consolidó como el primer sector ganadero del país, conectando España con más de 130 países a través de sus exportaciones[85]. Con casi 56 millones de cabezas de ganado, también contamos con la población ganadera más grande de la Unión Europea, un 19,1 % de toda la cabaña europea[86].

**El porcino es el que mejor define el modelo de producción de carne que tenemos.** De cada tres kilos de carne producidos en el Estado en 2024, dos fueron de cerdo. **Las aves, el segundo gran vector de intensificación, han duplicado su producción desde 2021** replicando el mismo patrón (naves de miles de animales hacinados, alta densidad, antibióticos por sistema…), aunque esta vez alimentado por el consumo interno de una carne barata, no para exportación. Vacuno, ovino y caprino, los modelos menos intensivos, apenas suman un 10 % de la producción[87].

**España tiene 88.437 granjas de porcino, de las cuales 68.836 operan en régimen intensivo**, y concentra ya el 30 % de todas las macrogranjas porcinas de Europa (el doble que Dinamarca, la segunda), con Aragón y Cataluña a la cabeza[88]. **Y todo este modelo no se sostiene sin la soja, que llega sobre todo de Brasil, Argentina y Estados Unidos para los piensos.** El Estado es el segundo importador de la UE, además de su principal fabricante de piensos compuestos desde 2022. **Ese pienso barato tiene un coste oculto: su huella de carbono** es seis veces mayor por tonelada que la china, y detrás de ella hay conflictos por la tierra y trabajo forzado. Solo en 2023, 2.663 personas fueron rescatadas de la esclavitud rural en Brasil, la cifra más alta en una década[89]. Este modelo no elimina ese coste: lo traslada al Sur Global, fuera de lo que España tiene que declarar cuando rinde cuentas de sus propias emisiones.

Pero también hay un impacto ambiental que se queda dentro del territorio. El sector agropecuario ya representa el 12,4 % de las emisiones del inventario nacional, y dentro de él, el porcino es el que más contamina: un 42 % de las emisiones del sector ganadero en 2024[90]. Solo las macrogranjas que declaran al registro estatal emitieron 96.158 toneladas de metano en 2019[91].

**Y con todo este coste ambiental y social, el resultado ni siquiera alimenta bien a la ciudadanía.** El Estado español es el país de la UE que más carne consume, con una media de 275 gramos diarios, cuando las recomendaciones estatales marcan entre 300 y 375 gramos semanales. Dicho de otra forma, **habría que reducir el consumo de carne un 84 % para llegar a las recomendaciones nutricionales**[92].

## Marco regulador y distribución competencial

Este capítulo distingue dos frentes regulatorios. El primero regula la **producción**: las condiciones para abrir, ampliar o limitar una macrogranja, y el control de sus emisiones. El segundo regula el **consumo**: la frecuencia de carne permitida en los comedores escolares, la publicidad de la ganadería industrial financiada o alojada en espacios públicos, y los criterios que aplica la Administración al comprar alimentos para escuelas, hospitales o residencias. Cada frente depende de niveles administrativos distintos, que se detallan a continuación.

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Unión Europea** | • Emisiones industriales de macrogranjas.<br>• Bienestar animal.<br>• Deforestación por soja importada para pienso animal. | • Fija umbrales de emisión para porcino, avícola y vacuno de gran tamaño.<br>• Regula la importación de materias primas vinculadas a deforestación reciente.<br>• Permite valorar el bienestar animal y el modelo de producción (extensiva/intensiva) como criterio de adjudicación en la compra pública, de forma voluntaria. | • Directiva de Emisiones Industriales.<br>• Reglamento (UE) 2023/1115.<br>• Directiva de Nitratos.<br>• Política Agraria Común.<br>• Criterios de Contratación Pública Sostenible de la CE. |
| **Estatal** | • Ordenación de granjas por especie.<br>• Frecuencia de alimentos en comedores públicos.<br>• Compra pública alimentaria. | • Fija umbrales técnicos y sanitarios comunes; delega en las CC. AA. la limitación de instalaciones.<br>• Fija frecuencias máximas de consumo de carne en comedores escolares (máximo 3 raciones/semana, 1 de roja, 2 de procesada/mes). | • Real Decreto 306/2020.<br>• Real Decreto 1053/2022.<br>• Real Decreto 988/2022.<br>• Real Decreto 315/2025.<br>• Ley 9/2017. |
| **Autonómico** | • Autorización Ambiental Integrada (AAI) para grandes explotaciones.<br>• Declaración de zonas vulnerables o de alta densidad ganadera.<br>• Inspección y sanción de las granjas sujetas a AAI.<br>• Compra pública alimentaria. | • Conceden o deniegan la AAI.<br>• Declaran zonas vulnerables o de alta densidad ganadera.<br>• Pueden priorizar carne de modelos extensivos y/o ecológicos en sus pliegos. | • Leyes autonómicas de intervención ambiental.<br>• Manuales de Compra Pública Verde que pueden desarrollar. |
| **Municipal** | • Licencia ambiental de granjas pequeñas.<br>• Publicidad en espacio público.<br>• Compra pública alimentaria. | • Tramitan y controlan granjas por debajo del umbral de AAI.<br>• Restricción de publicidad de ganadería industrial en espacios municipales. | • Ordenanzas municipales. |

## Unión Europea

**Con relación a la producción ganadera**, la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales y emisiones derivadas de la cría de ganado, modificada por la Directiva (UE) 2024/1785, es la norma que fija a partir de qué tamaño de granja una explotación de porcino o avícola queda sujeta a control de sus emisiones. La modificación cambió el título de la directiva original, que actualmente incluye explícitamente las emisiones derivadas de la cría de ganado. Sin llegar a cuestionar el sufrimiento que supone aglutinar a tantos animales en un mismo espacio, la directiva al menos empieza a reconocer que su impacto ambiental es equiparable al de una fábrica, y que como tal hay que regularlo.

Las granjas de porcino y avícolas por encima de determinados umbrales ya estaban obligadas, desde 2010, a contar con autorización ambiental y declarar sus emisiones. La reforma de 2024 cambia el sistema de medición a Unidades de Ganado Mayor (UGM) y rebaja esos umbrales (sobre todo en cerdos de cebo), ampliando de forma significativa el número de granjas sujetas a control. Quedan excluidas, en cambio, las granjas porcinas donde los animales pueden salir al exterior gran parte del año y viven con una densidad baja (el modelo ecológico y/o extensivo). También queda fuera de ámbito el ganado vacuno, haciendo que ni siquiera las explotaciones de miles de vacas estén obligadas a declarar lo que emiten. El propio texto legal encarga a la Comisión Europea evaluar si hace falta actuar también aquí, dentro de la revisión general de toda la directiva prevista, como muy tarde, para 2028. La norma introduce además un régimen sancionador común, donde para las infracciones más graves los Estados miembros deben prever multas de, al menos, el 3 % de la facturación anual de la empresa en la Unión Europea.

Más allá de las emisiones, **el bienestar animal tiene —aunque escaso— su propio marco normativo**, con base constitucional y dos capas de desarrollo. El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la UE reconoce a los animales como "seres sensibles" y obliga tanto a los Estados miembros como a la Unión a velar por el bienestar animal al formular sus políticas de agricultura, transporte, mercado interior e investigación, siendo este el fundamento sobre el que se construye todo lo demás. Sobre esa base, la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales de granja, fija las normas mínimas de bienestar que se aplican a todos los animales de granja (entre otros asuntos, se exige que se les proporcione alimento, agua y cuidados adecuados a sus necesidades, que no se los mantenga en condiciones de dolor o sufrimiento). Por otra parte, la Directiva 2008/120/CE añade requisitos específicos para el cuidado del porcino, estableciendo espacio mínimo por animal, tipo de suelo, etc.

**En cuanto a la cadena de suministro que requieren estos modelos de ganadería intensiva**, el Reglamento (UE) 2023/1115, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, prohíbe la importación de siete materias primas –entre ellas la soja que se utiliza para alimentar el ganado– vinculadas a deforestación reciente, el mismo reglamento deja fuera biomas no forestales como el Cerrado o el Gran Chaco, por donde entra buena parte de esa soja. Su entrada en vigor se ha ido retrasando dos veces desde su aprobación en 2023[93], y se prevé su implantación definitiva en diciembre de 2026 para las grandes empresas.

También se encuentra la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la **protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos** utilizados en la agricultura, que obliga a los Estados a declarar como zona vulnerable cualquier territorio donde la actividad agraria o ganadera contamine las aguas con nitratos, limitando ahí no la apertura de nuevas granjas, sino el uso de purines y fertilizantes[94].

Y, finalmente, la **Política Agraria Común**, ahora la del periodo 2023-2027, que sigue siendo, todavía hoy, la **principal vía de financiación pública del sector ganadero intensivo**.

**En lo que a consumo de carne se refiere**, los instrumentos que ofrece la Unión Europea están más centrados en aquello que se permite incluir en los contratos del sector público. Por una parte, la Directiva 2014/24/UE, relati-

va a la contratación pública, fija los principios generales que rigen los contratos públicos. Sobre esta base, la Comisión desarrolló los criterios de contratación pública sostenible, que desde 2025 permiten incorporar explícitamente el bienestar animal y el modelo de producción (extensivo o intensivo) como aspectos que se pueden valorar a la hora de comprar carne con dinero público, así como otros criterios como la producción ecológica. La aplicación de estos criterios es voluntaria, es decir, ninguna Administración está obligada a aplicarlos.

## Nivel estatal

**En cuanto a la producción ganadera**, varios reales decretos regulan las normas básicas de las granjas porcinas y bovinas. El Real Decreto 306/2020 fija las normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas. El Real Decreto 1053/2022 hace lo mismo con las bovinas. El Real Decreto 47/2022, sobre nitratos, es la norma que permite a las autoridades autonómicas limitar la instalación o ampliación de granjas en las zonas que ellas mismas declaren vulnerables o de alta densidad ganadera. Los proyectos de nuevas granjas, además, deben pasar por una evaluación ambiental simplificada según la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. Y el Real Decreto 988/2022 crea el sistema nacional ECOGAN, que calcula, hace seguimiento y notifica las emisiones de todas las explotaciones ganaderas de forma homogénea, sean de porcino, bovino o de otra especie.

La Autorización Ambiental Integrada (AAI), la principal herramienta de control de las granjas de mayor tamaño, tiene su base legal en el Real Decreto Legislativo 1/2016 y el Real Decreto 815/2013, en aplicación del art. 149.1.23 de la Constitución (ésta reserva al Estado la regulación básica del medio ambiente, pero delega la administración de ese régimen en las comunidades autónomas, siendo ellas quienes conceden o deniegan las autorizaciones, mientras el Estado fija el marco básico, determinando qué explotaciones necesitan AAI y con qué umbrales).

**Sobre el consumo**, el Real Decreto 315/2025 fija por primera vez una frecuencia máxima de tres raciones semanales de carne en los comedores escolares (aunque esas mismas cifras ya figuraban en las recomendaciones semanales de las agencias autonómicas de salud pública).

## Nivel autonómico

**La Autorización Ambiental Integrada** es la principal herramienta de control de las granjas de gran tamaño, y cada comunidad autónoma es quien declara qué zonas de su territorio son vulnerables a la contaminación por nitratos o de alta densidad ganadera. Así determina si se puede limitar la instalación de nuevas granjas, aunque este mecanismo, tal como está regulado hoy, se limita a las explotaciones porcinas y bovinas, las únicas que cuentan con un real decreto específico de ordenación que lo habilite.

**En materia de consumo**, las comunidades autónomas aplican la Ley 9/2017, de contratos del sector público, en los centros de su titularidad y pueden priorizar en sus pliegos carne procedente de modelos ecológicos, extensivos o de razas autóctonas como criterio de adjudicación.

## Nivel municipal

**En cuanto a la producción ganadera**, los municipios son responsables de tramitar y conceder la licencia ambiental de actividades clasificadas para las granjas que no alcanzan el umbral de la Autorización Ambiental Integrada. Los criterios de esta licencia no los fija el municipio, los determina la ley autonómica de intervención ambiental de cada territorio, que suele requerir un informe técnico vinculante de la comunidad autónoma o la comarca dentro del propio procedimiento.

**En compra pública**, los municipios aplican la Ley 9/2017, de contratos del sector público, en los comedores de gestión municipal, pudiendo priorizar también carne procedente de modelos ecológicos, extensivos o de razas autóctonas.

Tienen además una competencia que, de momento, no se ha usado con este fin: **la regulación de la publicidad en el espacio público**. La Ley 7/1985, reguladora de las

bases del régimen local, atribuye a los ayuntamientos la gestión del mobiliario urbano y del dominio público local. Es la misma competencia que usó Haarlem, en los Países Bajos, para prohibir en 2024 la publicidad de carne de ganadería intensiva en su espacio público (véase en el apartado de ejemplos).

## Lagunas normativas

### En cuanto a la producción de carne

- "Macrogranja" en sí no es una categoría legal. Los movimientos sociales han popularizado el término, pero ninguna norma fija un umbral pensado específicamente para identificar qué explotaciones causan un impacto desproporcionado que justifique restringirlas. Los umbrales que existen se diseñaron para otros fines: requisitos técnicos, costes de tramitación ambiental, etc.
- A nivel europeo, el ganado bovino queda fuera de la Directiva de Emisiones, y el cuero queda fuera del Reglamento de deforestación, aunque la propia Comisión calculaba que podía representar hasta el 17 % de la huella de deforestación que cubre el reglamento.
- Incluso la "moratoria de la soja" de 2006 es solo un acuerdo voluntario que desplazó la deforestación a biomas no cubiertos por el pacto, en vez de detenerla. Actualmente, entre el 18 % y el 22 % de la soja que la UE importa de Amazonia y Cerrado sigue vinculada a deforestación ilegal. Mientras tanto, el acuerdo de libre comercio UE-Mercosur sigue incentivando la dependencia de la soja que el Reglamento sobre deforestación dice querer frenar.
- No existe ninguna fiscalidad que grave el impacto ambiental de los purines ni de las emisiones de metano de las instalaciones ganaderas intensivas.
- La Política Agraria Común no distingue entre modelos intensivos y extensivos (el 75 % de su presupuesto, la ayuda básica a la renta, reparte fondos sin mirar cual es el modelo productivo) y al final acaba financiando directamente lo que se supone que debe reorientar[96].
- España fue condenada por el TJUE en marzo de 2024 por incumplir la Directiva de Nitratos (91/676/CEE) en ocho comunidades autónomas; y, por otro lado, el Estado todavía tiene pendiente aprobar la ley que transpone los nuevos umbrales de la Directiva 2024/1785 sobre emisiones industriales y cría de ganado, cuyo plazo de transposición venció el 1 de julio de 2026 sin que España lo haya completado.

### En cuanto al bienestar animal

- La Comisión Europea ha admitido que no existe una normativa específica que regule el bienestar animal en la ganadería intensiva.
- Tras una Iniciativa Ciudadana Europea con 1,4 millones de firmas, la Comisión asumió un compromiso jurídicamente vinculante para eliminar las jaulas antes de 2027, compromiso que ha incumplido tres años seguidos, hasta acabar en un juicio histórico ante el Tribunal de Justicia de la UE en marzo de 2026, todavía sin resolver.

### En cuanto al consumo de carne

- El Real Decreto 315/2025 fija una frecuencia máxima de tres raciones semanales de carne en los comedores escolares, aunque esas mismas cifras ya figuraban en las recomendaciones semanales de las agencias autonómicas de salud pública. Fija solo un 5 % de producto ecológico en los menús, muy por debajo del 25 % que marca la estrategia europea De la Granja a la Mesa, y establece un régimen sancionador sin especificar los mecanismos de supervisión y evaluación necesarios para hacerlo cumplir.
- La normativa permite el uso de nitritos y nitratos (E249-E252) en la industria cárnica pese a su vínculo demostrado con la generación de sustancias cancerígenas. El Reglamento (UE) 2023/2108 redujo los límites permitidos desde octubre de 2025, pero no los prohibió, pese a que la EFSA ya había constatado que se superaba la ingesta diaria admisible.

- No existe ningún impuesto sobre los productos cárnicos procesados que internalice los costes que generan al sistema público de salud.
- La normativa no restringe la publicidad de carnes procesadas con perfiles nutricionales insanos dirigida al público infantil.
- Son escasos los contratos públicos que priorizan la ganadería ecológica, extensiva y/o de razas autóctonas.

## Vías de acción posibles

### Nivel internacional

- Convertir la "moratoria de la soja" en un compromiso vinculante que cubra todos los biomas, no solo la Amazonía.

### Unión Europea

- Fijar un umbral pensado específicamente para poder restringir o prohibir la instalación de macrogranjas.
- Reformar la PAC para que el conjunto del presupuesto (y no solo el 25% de los ecoesquemas) distinga los modelos intensivos y extensivos, cerrando la vía que permite a las macrogranjas acceder a ayudas.
- Incluir al ganado vacuno en la Directiva de Emisiones Industriales en la revisión prevista.
- Reforzar la exigencia del Reglamento de deforestación (EUDR), asegurando que cualquier mercancía que entre en la UE respete los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales afectadas por la deforestación.
- Prohibir el uso de nitritos y nitratos en la industria cárnica, a la vista de sus efectos nocivos sobre la salud, en vez de limitarse a reducir los límites permitidos.
- Cumplir el compromiso jurídicamente vinculante de eliminar las jaulas antes de 2027, actualizar en profundidad la legislación de bienestar animal siguiendo las conclusiones del Fitness Check de la Comisión (2022).
- Excluir a las explotaciones ganaderas intensivas de cualquier programa europeo de financiación orientado a la transición sostenible.

### Nivel estatal

- Fijar en el Real Decreto 306/2020 y en el Real Decreto 1053/2022 un umbral propio para prohibir directamente nuevas macrogranjas, en vez de limitarse a delegar en las comunidades autónomas la opción de restringirlas.
- Aprobar la ley que transpone los nuevos umbrales de la Directiva 2025/1785, cuyo plazo venció en julio de 2026.
- Corregir el incumplimiento de la Directiva de Nitratos en todas las comunidades autónomas, especialmente en las ocho comunidades condenadas por el TJUE, y ampliar la declaración de zonas vulnerables a nitratos allí donde la fragilidad de las aguas subterráneas lo justifique.
- Crear una fiscalidad específica sobre las emisiones de purines y de metano de las instalaciones ganaderas intensivas, cubriendo los daños ambientales y sociales que han generado.
- Eliminar cualquier subsidio a la producción ganadera intensiva, especialmente en los programas públicos de sostenibilidad, creando en su lugar ayudas específicas para la ganadería ecológica y extensiva de pequeña escala, facilitando la transición e invirtiendo en infraestructuras y sistemas de distribución para estos modelos.
- Endurecer los criterios de la normativa de bienestar animal y reforzar e impulsar mecanismos reales de inspección.
- Aprobar un impuesto sobre los productos cárnicos procesados, recuperar el IVA 0 % en frutas, verduras y legumbres frescas, y aplicar incentivos fiscales

que igualen el precio de la proteína vegetal frente a la animal.

- Eliminar las carnes procesadas y reducir las carnes rojas en los menús de comedores públicos, según las recomendaciones de la OMS.
- Elevar el objetivo de producto ecológico del Real Decreto 315/2025 (hoy en el 5 %), hacia el 25 % de la estrategia europea De la Granja a la Mesa, y especificar los mecanismos de supervisión y evaluación necesarios para que el régimen sancionador sea real.
- Prohibir la publicidad de carnes procesadas dirigida al público infantil.
- Regular estricta y transparentemente el conflicto de interés entre la industria cárnica y las entidades científicas vinculadas a la salud y la nutrición.

## Nivel autonómico

- Aprobar moratorias generales para la autorización y ampliación de nuevas explotaciones ganaderas intensivas, en vez de activarlas solo cuando ya se ha llegado a una fase de emergencia (como, por ejemplo, en momentos de sequía).
- Usar de forma efectiva y homogénea entre comunidades la capacidad ya existente de declarar zonas de alta densidad ganadera o vulnerables, y limitar ahí nuevas instalaciones.
- Priorizar en la compra pública de hospitales y residencias de titularidad autonómica la carne de modelos ganaderos ecológicos y/o extensivos, y vinculados al territorio.

## Nivel municipal

- Priorizar en la compra pública de hospitales y residencias la carne de modelos ganaderos sostenibles y vinculados al territorio.
- Restringir la publicidad de ganadería industrial en el espacio público municipal (ver ejemplo de Haarlem).

## Ejemplos europeos

En 2024, **Dinamarca** se convirtió en el primer país del mundo en gravar las emisiones de la ganadería, mediante un acuerdo tripartito entre gobierno, patronal agraria y organizaciones ecologistas, que incluyó a los ganaderos en su diseño[97]. La lógica pensada era que lo recaudado no saliera del sector, sino que ayudara al sector a una transición.

Ese acuerdo climático no incluía, sin embargo, medidas sobre la calidad del agua ni sobre el bienestar animal. Entre 2024 y 2025, varios informes y documentales identificaron pesticidas en más de la mitad de los pozos de agua potable daneses, aguas subterráneas contaminadas por nitratos y un aumento del riesgo de cáncer en zonas rurales, junto con las condiciones de las granjas porcinas intensivas: miles de lechones muertos cada día, y cerdas seleccionadas genéticamente para parir más crías de las que pueden alimentar[98,99]. Organizaciones animalistas y ecologistas se agruparon en una alianza conjunta que reunió decenas de miles de firmas en pocas semanas para forzar un debate parlamentario sobre bienestar animal[100].

En ese contexto, la primera ministra Mette Frederiksen convocó elecciones anticipadas en 2026, centrando su campaña en torno al sector porcino y al acceso al agua potable, con la mayoría de la ciudadanía pidiendo actuar sobre ambas cuestiones[101]. Frederiksen ganó un tercer mandato defendiendo la reforma del sector con un argumento de bienestar animal, no económico.

El nuevo gobierno acompañó el impuesto de 2024 (previsto implementarse en 2030) de un paquete de medidas de bienestar animal como la paralización inmediata de nuevas granjas porcinas convencionales, el fin real del corte de colas, la eliminación progresiva de las jaulas de paridera y lactancia, un destete mínimo obligatorio de cuatro semanas, y prohibición de la "cría extrema" en la selección genética.

En los **Países Bajos**, el **municipio de Harleem**[101,102], una ciudad de 160.000 habitantes a las afueras de Ámsterdam, aprobó en noviembre de 2021 la primera prohi-

bición del mundo de publicidad de carne en el espacio público, con entrada en vigor en 2024, cuando expiraban los contratos publicitarios vigentes. La medida se dirige específicamente a "la carne barata de la gran industria cárnica, la ganadería intensiva". Se apoya en la misma competencia municipal que Ámsterdam, La Haya y Leiden ya habían usado antes para prohibir publicidad de vuelos, coches de combustión y combustibles fósiles. La medida ha tenido bastante resistencia por parte de la patronal cárnica, pero ha seguido adelante.

# 9. Garantía del derecho a la alimentación y de los derechos de las personas productoras y trabajadoras del sistema agroalimentario

## Problemática

Como veíamos en anteriores capítulos, **el derecho a una alimentación adecuada sigue sin garantizarse en el Estado español**. El 45 % de la población no puede acceder a una alimentación saludable debido a su elevado coste[104], 12,5 millones de personas están en riesgo de pobreza o exclusión social, y 4,1 millones viven en pobreza severa, con menos de 644 € al mes[105]. A esto se le suma la invisibilización de los datos, ya que el Estado español no cuenta con estadísticas oficiales propias que midan la situación del derecho a la alimentación.

A su vez, esta misma **desigualdad se plasma para las personas que producen los alimentos. La pequeña agricultura familiar lleva décadas perdiendo terreno desenfrenadamente frente al modelo agroindustrial**. Si hasta finales de los años setenta la mayoría de las explotaciones eran familiares y campesinas, con la entrada en la Comunidad Económica Europea, la renta agraria cayó más de un 30 %, fomentando la despoblación rural, pero dejando en pie, sobre todo, las grandes explotaciones. **A esta dinámica se le suma ahora la entrada de capital financiero en la superficie agraria.** Unos 900 fondos de inversión de capital riesgo gestionan ya más de 100.000 millones de euros en tierras de cultivo en la península[106].

A escala global, apenas el 1 % de las explotaciones agrícolas más grandes opera el 70 % de la superficie cultivada del planeta. El oligopolio se repite en los insumos que necesitan las explotaciones para producir alimentos, donde solo cuatro empresas (BASF, Bayer, Corteva y Syngenta) controlan el 56 % del mercado mundial de pesticidas y el 50 % del de semillas comerciales; solo Bayer acapara el 23 %[107].

Tal **mercantilización y especulación con la alimentación** llega al punto que las corporaciones recortan gastos allí donde pueden, siendo la mano de obra una de las formas más habituales de hacer *dumping* social, es decir, venden el producto más barato de su precio habitual, o incluso por debajo de su coste de producción, con el objetivo de eliminar a las empresas competidoras y apoderarse del mercado[108]. Hecho que prohíbe el GATT de 1994 y la OMC en cuanto a mercaderías se refiere, pero sin ningún mecanismo real que lo frene cuando se trata de salarios y condiciones laborales.

**En los países del Sur Global, esta misma lógica extractiva ha acabado en que 146 defensoras y defensores del medio ambiente y del territorio fueran asesinadas o desaparecidas en 2024**[109]. El 82 % de los casos en América Latina, la misma región de donde proceden buena parte de los alimentos que el Estado español importa.

**Pero sin mirar más lejos, aquí tenemos zonas como Huelva, Almería o Lleida, donde se encuentran hectáreas y hectáreas de cultivos hiperespecializados.** Solo en Huelva se concentran más de 12.000 hectáreas de frutos rojos[110], que suponen casi el 100 % de las frambuesas, arándanos y fresas que produce el Estado español para exportar a otros países. Esto requiere a cerca de 100.000 personas temporeras en apenas tres meses. En Lleida, la campaña de recogida de fruta moviliza entre 30.000 y 35.000 personas cada verano[111].

**La selección de personal para la contratación en origen (gestionada mediante el Programa GECCO) impone requisitos explícitamente discriminatorios**, como ser mujer de entre 18 y 44 años, estar en forma, o tener cargas familiares en el país de origen, como garantía de que van a volver. En 2021, Jornaleras de Huelva en Lucha presentó un informe jurídico al Ministerio de Trabajo donde documentaba vulneraciones sistemáticas, acoso y violencia sexual, con testimonios de ofertas de empadronamiento o contrato a cambio de sexo; discriminación en

la selección por estado civil y cargas familiares; o fraude en la modalidad de contratación, a través del sistema de "peonadas", que solo da de alta a la trabajadora los días que la empresa la necesita[112]. En Lleida, se calcula que un 45 % de las personas que trabajan en la campaña de fruta dulce están en situación administrativa irregular, siendo esta una cifra casi imposible de censar y que la propia Ley de Extranjería contribuye a mantener invisible. Y, por si no fuera suficiente, a todo esto se le suma que la agricultura es el sector con mayor tasa de siniestralidad de España, y el tercero en número de accidentes entre personas trabajadoras extranjeras, con una tasa de siniestros mortales del 60 %[113].

## Marco regulador y distribución competencial

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Internacional** | • Define el contenido del derecho a la alimentación y obliga a los Estados firmantes a garantizarlo progresivamente.<br>• Reconoce los derechos de las personas campesinas y establece principios de responsabilidad empresarial.<br>• Protección laboral y frente a la violencia de las personas trabajadoras migrantes. | Define estándares y el contenido de los derechos, y obliga a los Estados firmantes a garantizarlos progresivamente y a rendir cuentas, pero no tiene poder coercitivo directo. Su eficacia depende de que cada Estado ratifique e implemente cada instrumento internamente. | Reconocimiento del Derecho a la alimentación:<br>• art. 11 del PIDESC.<br>• Observación General nº12 del Comité DESC de la ONU.<br>Personas productoras:<br>• Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos (UNDROP, 2018).<br>• Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (2011).<br>Personas trabajadoras del sector agroalimentario:<br>• Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes.<br>• Convención de la ONU de 1990 sobre trabajadores migrantes.<br>• Convenio de Estambul contra la violencia hacia las mujeres (2011).<br>• Convenio 184 de la OIT sobre seguridad y salud en la agricultura. |
| **Unión Europea** | • Condicionalidad social de la PAC.<br>• Diligencia debida en derechos humanos y medio ambiente.<br>• Restricción de importación de materias primas vinculadas a la deforestación.<br>• Financiación de ayuda alimentaria. | • Puede condicionar las ayudas de la PAC por criterios sociales.<br>• Obliga (aunque solo a grandes empresas, +1000 empleados, +450M€) a vigilar su cadena de suministro.<br>• Restringe la importación vinculada a la deforestación de algunos productos.<br>• No reconoce el derecho a la alimentación de forma explícita. | Derecho de las personas campesinas:<br>• Reglamento 2023/1115.<br>• Directiva 2024/1760.<br>• PAC.<br>Derecho de las personas trabajadoras migrantes:<br>• Directiva 2011/36/UE contra la trata de seres humanos.<br>• Reglamento (UE) 2021/2115, que introduce la condicionalidad social obligatoria en la PAC desde 2023. |

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Estatal** | • Marco jurídico laboral y de extranjería.<br>• Desarrollo de la condicionalidad social de la PAC.<br>• Gestión de la contratación colectiva de personas migrantes en origen (programa GECCO).<br>• Vivienda. | • Puede reconocer el derecho a la alimentación en su normativa.<br>• Fija el régimen laboral general y de extranjería.<br>• Desarrolla la condicionalidad social de la PAC.<br>• Autoriza y regula anualmente la contratación en origen mediante órdenes ministeriales.<br>• Regula la contratación temporal y la protección frente a fenómenos meteorológicos extremos.<br>• Inspecciona el cumplimiento a través de la ITSS. | Derecho a la alimentación: no lo reconoce en su normativa.<br>• Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.<br>Derecho de las personas campesinas:<br>• PAC.<br>Derechos de las personas trabajadoras migrantes o temporeras:<br>• Real Decreto 1048/2022.<br>• Real Decreto 1049/2022 condicionalidad social.<br>• Ley Orgánica 4/2000 de extranjería.<br>• Estatuto de los Trabajadores.<br>• Inspección de Trabajo y Seguridad Social.<br>• Ley Orgánica 4/2000 de extranjería.<br>• Ordenes Ministeriales anuales que especifican el Programa GECCO (Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen).<br>• Real Decreto-ley 32/2021 de reforma laboral.<br>• Real Decreto-ley 4/2023 para proteger a las personas trabajadoras frente a fenómenos meteorológicos adversos.<br>• Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. |

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Autonómico** | • Vivienda.<br>• Inclusión social.<br>• Acogida e integración.<br>• Sanidad.<br>• Empleo.<br>• Ejecución de inspecciones de trabajo.<br>• Compra pública, servicio de comedores de gestión y/o responsabilidad pública. | • Pueden incluir el derecho a la alimentación en estrategias y leyes.<br>• Ninguna reconoce a las trabajadoras temporeras como colectivo específico en las leyes de vivienda.<br>• Pueden ofrecer alternativa habitacional directa a la población temporera, aunque hasta ahora se ha quedado en planes y acuerdos sin resultados tangibles.<br>• Pueden crear instrumentos propios de diligencia debida empresarial.<br>• Pueden priorizar criterios sociales en la compra pública en comedores de gestión y/o responsabilidad pública. | • Leyes autonómicas reguladoras del derecho a la vivienda.<br>• Leyes autonómicas de servicios sociales y acogida.<br>• Instrumentos propios de diligencia debida.<br>• Ley de Contratos del Sector Público (aplicada). |
| **Municipal** | • Urbanismo.<br>• Servicios sociales.<br>• Abastecimiento de agua, salubridad pública y convivencia.<br>• Compra pública. | • Pueden incluir el derecho a la alimentación como principio en programas municipales.<br>• Pueden proteger suelo agrícola existente y promover la creación de espacios nuevos mediante planeamiento urbanístico.<br>• Nivel responsable de garantizar que ninguna persona temporera se vea obligada a vivir en un asentamiento informal, y de asegurarle vivienda digna.<br>• Responsabilidad y obligación por ley de empadronar a cualquier persona residente, no bloquear ese acceso por situación de emergencia habitacional.<br>• Pueden priorizar criterios sociales en la compra pública en comedores de gestión y/o responsabilidad pública. | • Ley de Bases de Régimen Local.<br>• Estrategias municipales de alimentación, agricultura.<br>• Ley de Contratos del Sector Público (aplicada). |

## Nivel internacional

Ninguno de los instrumentos aplicables tiene fuerza coercitiva directa sobre los Estados: definen estándares y obligan a quienes los ratifican a garantizarlos progresivamente y a rendir cuentas, pero su eficacia depende de que cada Estado los incorpore a su ordenamiento interno.

**Sobre el derecho a la alimentación**, el instrumento de referencia es el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que España ratificó en 1977, desarrollado por la Observación General n.º 12 del Comité DESC de la ONU (1999). Esta última precisa qué implica realmente el derecho, entendiéndolo no sólo como la disponibilidad de alimentos suficientes, sino que éstos sean accesibles económica y físicamente, y adecuados cultural y nutricionalmente.

**Sobre los derechos de las personas campesinas**, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (UNDROP, 2018) reconoce, entre otras cosas, su derecho a la tierra, a las semillas y a definir sus propios sistemas alimentarios. Es, sin embargo, una declaración y no un tratado, y por tanto carece de fuerza vinculante. En la misma línea, los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos (2011) establecen el marco de referencia para exigir a las empresas que respeten los derechos humanos en toda su cadena de valor, pero son principios de aplicación voluntaria, sin mecanismo sancionador propio.

**Sobre la protección laboral y frente a la violencia de las trabajadoras del sistema alimentario**, especialmente las migrantes, el Estado parte de la ratificación de los ocho convenios que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera fundamentales para cualquier persona trabajadora[114]. Más allá de esta base general, existen cuatro instrumentos específicos para la protección de las trabajadoras migrantes, con un grado de ratificación desigual entre ellos. El Convenio 184 de la OIT (2001), que fija normas mínimas de seguridad y salud en el trabajo agrícola, ha sido ratificado por el Estado español, aunque de forma reciente, en 2024[115]. En cambio, el Convenio 143 de la OIT (1975), que protege específicamente a los trabajadores migrantes frente a la discriminación y la explotación, no lo ha sido. De la misma forma, la Convención de la ONU de 1990 sobre trabajadores migratorios, que amplía un poco más su ambición protectora, no ha sido ratificada por ningún país de la Unión Europea.

Y, finalmente, el Convenio de Estambul (2011), del Consejo de Europa, que obliga a prevenir y combatir la violencia contra las mujeres —incluida la que sufren las trabajadoras migrantes—, sí está ratificado por España desde 2014.

## Unión Europea

**El derecho a la alimentación** no está recogido de forma explícita ni en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ni en la Carta de Derechos Fundamentales. Lo único que existe hoy en día es un mecanismo de financiación que obliga a destinar, como mínimo, el 3 % de los fondos del Fondo Social Europeo a ayuda alimentaria y asistencia material básica, desarrollado mediante el Reglamento (UE) 2021/1057 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus.

**Sobre los derechos de las personas agricultoras** a través de la cadena de suministro, mediante la Directiva (UE) 2024/1760, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y derechos humanos, se avanzó significativamente en lo que respecta a la impunidad corporativa. Esta normativa obligaba a las grandes empresas a identificar y prevenir los impactos negativos de su actividad sobre los derechos humanos y el medio ambiente en toda su cadena de valor. Apenas un año después, a finales de 2025, el Parlamento Europeo aprobó el paquete Ómnibus I, la Directiva 2026/470/UE, que la debilitó elevando el umbral de aplicación a empresas de más de 5.000 empleados y 1.500 millones de euros de facturación, es decir, a mucho menos del 1 % de todas las empresas que operan en territorio europeo. Además, limitó la obligación de vigilancia a los proveedores directos, eliminando la exigencia de rastrear a empresas socias indirectas, que es precisamente donde suelen

concentrarse las vulneraciones más graves de derechos humanos. No sólo eso, se ha estado proponiendo eliminar los planes de transición climática obligatorios en la directiva. El Reglamento (UE) 2023/1115 (EUDR), por su parte, restringe la importación y comercialización de materias primas vinculadas a la deforestación reciente, aunque limitado a un listado concreto de productos.

**Sobre la protección de las trabajadoras migrantes**, la Directiva 2011/36/UE obliga a los Estados miembros a prevenir y perseguir la trata de seres humanos, incluida la trata con fines de explotación laboral. Y desde 2023, el Reglamento (UE) 2021/2115 introduce la condicionalidad social obligatoria en la Política Agraria Común, es decir, las ayudas de la PAC quedan condicionadas al cumplimiento de la normativa laboral y social, aunque –como veremos en el nivel estatal– la falta de mecanismos de control efectivo limita su capacidad real de proteger a quien trabaja el campo.

## Nivel estatal

El Estado tampoco reconoce el **derecho a la alimentación** en su normativa. Pero en cuanto a la compra pública, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, obliga a incluir criterios sostenibles y sociales, siempre que el objeto del contrato esté relacionado.

**Sobre los derechos de las personas campesinas**, España tiene pendiente desde 2022 su propia ley de diligencia debida empresarial (el equivalente estatal a la CSDDD europea): el Anteproyecto de Ley de Protección de los Derechos Humanos, de la Sostenibilidad y de la Diligencia Debida en las Actividades Empresariales Transnacionales, impulsado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Regularía, con carácter vinculante, tanto la obligación de las empresas españolas de respetar los derechos humanos y ambientales en toda su cadena de valor global, como el acceso a la justicia en tribunales españoles para las víctimas, sin importar dónde se haya cometido la vulneración. A día de hoy, el anteproyecto sigue sin aprobarse.

**Sobre las trabajadoras migrantes y temporeras**, la Ley Orgánica 4/2000 fija el régimen general de extranjería, y el Estatuto de los Trabajadores, el marco laboral común. Cada año, mediante órdenes ministeriales, el Estado autoriza y regula la contratación colectiva en origen a través del programa GECCO. El Real Decreto-ley 32/2021, de la reforma laboral, eliminó el contrato por obra y servicio, y promovió el modelo fijo-discontinuo, hoy predominante en la contratación de temporeras; y el Real Decreto-ley 4/2023 obliga a proteger a las personas trabajadoras frente a fenómenos meteorológicos adversos. Por su parte, el Real Decreto 1048/2022 y el Real Decreto 1049/2022 desarrollan la condicionalidad social de la PAC desde 2023, condicionando las ayudas agrarias al cumplimiento de la normativa laboral. Y es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) la responsable de vigilar el cumplimiento de todo este marco, incluida la obligación, ya existente en los convenios colectivos, de que las empresas ofrezcan alojamiento digno a las personas trabajadoras desplazadas.

## Nivel autonómico

**Por lo que respecta al derecho a la alimentación**, algunas comunidades autónomas han empezado a incluir en sus estrategias alimentarias esta perspectiva. En Catalunya, por ejemplo, estrategia alimentaria 2025-2028 que se articula en cuatro ejes (sostenible, arraigado al territorio, justo y equilibrado). Cuenta además con un anteproyecto de ley que reconoce el derecho a la alimentación en su territorio. En todo caso, de forma general las comunidades autónomas, al igual que el Estado, no reconocen el derecho a la alimentación en normativa propia.

**A nivel de respeto a los derechos humanos a lo largo de la cadena de suministro**, las comunidades autónomas también pueden tener instrumentos propios, más allá de lo que exista a nivel estatal o europeo. Catalunya, de hecho, acaba de convertirse en la primera en contar con uno: el Centre Català d'Empresa i Drets Humans (ver apartado de ejemplos para más información), que permitirá investigar vulneraciones de derechos humanos cometidas por empresas que operan en su territorio, dentro y fuera de él.

**En cuanto a las trabajadoras del sistema alimentario**, las comunidades autónomas concentran más responsabilidad directa de la que suele reconocérseles, repartida en varios frentes. En materia de vivienda, de la que tienen competencia exclusiva, cada comunidad cuenta con su propia ley, pero ninguna de ellas reconoce a las trabajadoras temporeras como colectivo específico, y las vías de alojamiento transitorio que sí prevén exigen acreditar vecindad administrativa continuada. Es aquí donde dos piezas del sistema chocan entre sí, sin que nadie lo haya resuelto: el propio programa GECCO obliga a la persona a retornar a su país de origen al finalizar cada campaña (no es una residencia estable con los derechos de cualquier ciudadano, sino una autorización temporal, de hasta nueve meses al año, diseñada explícitamente para la migración circular y no para el asentamiento)[117], lo que hace casi imposible acumular la vecindad continuada que la ley de vivienda exige.

En sanidad pública, cada comunidad gestiona su propio servicio de salud dentro del Sistema Nacional de Salud, lo que la convierte en responsable directa de garantizar el acceso sanitario real de las personas que vienen a trabajar temporalmente, tengan o no regularizada su situación administrativa.

También cuentan con sus propios servicios públicos de empleo, que podrían reforzarse como alternativa a las empresas de trabajo temporal en la contratación agrícola, en vez de dejar que sean estas quienes se beneficien de intermediar el proceso. Son además responsables de ejecutar las inspecciones de trabajo. Aunque el marco legislativo básico es estatal, su ejecución (las visitas, el inicio de expedientes sancionadores) es competencia propia de cada comunidad autónoma, lo que convertiría la insuficiencia de inspecciones durante las campañas agrícolas en una responsabilidad autonómica no asumida, no solo estatal.

Y, al igual que el resto de capítulos, las comunidades autónomas pueden orientar su **compra pública** hacia contratos que incorporen criterios sociales vinculados al respeto de los derechos humanos a lo largo de la cadena de suministro.

## Nivel municipal

Igual que el resto de niveles, los municipios no reconocen el **derecho a la alimentación** en normativas vinculantes propias. Pero sí pueden incorporarlo como principio orientador en programas y estrategias municipales alimentarias, algo más cercano a un compromiso programático que a una norma de obligado cumplimiento.

**Sobre los derechos de las personas agricultoras**, los municipios sí cuentan con herramientas reales, aunque poco usadas y con resultados desiguales. Pueden proteger el suelo agrícola existente en su término municipal (por ejemplo, recalificando suelo urbanizable como no edificable) y promover la creación de nuevos espacios agrícolas, mediante estrategias propias de agricultura urbana y periurbana.

Donde probablemente tienen más margen de actuación directa es en la **compra pública**, donde sería indispensable incorporar criterios sociales y ambientales en todo aquello que implique dinero público. Como se viene repitiendo en todos los capítulos, la LCSP no solo lo permite, lo obliga, siempre que ese tipo de compra quede explicitado en el objeto del contrato.

**En cuanto a las trabajadoras temporeras y del sector alimentario**, los municipios concentran una responsabilidad directa en urbanismo, servicios sociales, sanidad pública y la convivencia en su término municipal. Aunque la obligación de alojarlas sea de las empresas, cuando esto no se cumple los ayuntamientos son el nivel responsable de garantizar que ninguna persona temporera se vea obligada a vivir en un asentamiento informal o en condiciones de infravivienda, y de asegurarle una vivienda digna, aunque sin la capacidad presupuestaria de una comunidad autónoma o del Estado. Los ayuntamientos, además, están obligados por la Ley de Bases de Régimen Local a empadronar a cualquier persona residente en su término municipal, viva o no en un asentamiento informal, sin poder condicionar ese trámite a su situación administrativa.

En la práctica, los municipios son también el nivel más cercano al terreno. Es decir, quien primero puede detec-

tar, y debería denunciar, los casos de vulneración de derechos que se producen en su propio término. Pero esto no siempre ocurre. En 2021, en Lleida, los propios servicios municipales de limpieza, escoltados por la Guàrdia Urbana, confiscaron mantas y documentación de personas que dormían en la calle por falta de alojamiento[118]. Además, a día de hoy, la atención social a estas personas se ha externalizado a entidades privadas en más de un caso, en vez de mantenerse bajo gestión pública.

## Lagunas normativas

### En cuanto al derecho a la alimentación

- Ni el Estado español ni la Unión Europea reconocen el derecho a la alimentación de forma explícita (ni en la Constitución, ni en el TFUE, ni el la carta de Derechos Fundamentales). Esto hace que no haya estadísticas y que las políticas no estén pensadas desde esa lógica de derecho exigible.

### En cuanto a las personas agricultoras

- El instrumento internacional que reconoce los derechos de las personas campesinas, UNDROP, es una declaración, no un tratado vinculante.
- La injerencia política y la presión de los lobbies empresariales han logrado rebajar una normativa que debería ser un escudo para las comunidades vulnerables: la CSDDD se ha pospuesto hasta 2028 y se ha diluido, de forma que ahora solo obliga directamente a empresas de más de 5.000 empleados y 1.500 millones de euros de facturación, dejando fuera a la inmensa mayoría de la cadena de suministro real.
- España tiene pendiente desde 2022 su propia ley de diligencia debida empresarial, sin que se haya aprobado hasta la fecha.
- Como repetíamos en capítulos anteriores, la PAC sigue orientada sobre todo a las grandes superficies: faltan instrumentos específicos de impulso a la producción local, agroecológica y familiar.

### En cuanto a las personas trabajadoras del sector alimentario

- El Estado español no ha ratificado el Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes (1975); ni tampoco la Convención de la ONU de 1990 sobre trabajadores migratorios y sus familiares (siendo esta una laguna que comparte con el resto de la Unión Europea, ya que ningún país miembro la ha ratificado).
- La condicionalidad social de la PAC ya es obligatoria desde 2023, pero sin que existan mecanismos de control y coordinación claros entre las autoridades laborales y los organismos que gestionan las ayudas, ni recursos económicos y humanos suficientes para hacerla efectiva, ni recursos para formar y asesorar a los beneficiarios de la PAC en derechos laborales.
- La normativa de contratación en origen (GECCO) ni vigila ni prohíbe expresamente requisitos discriminatorios en los contratos, como el estado civil o tener un hijo menor a cargo. Además, no se asegura que las trabajadoras conozcan sus derechos en territorio del Estado. Estos mismos criterios de selección podrían entrar en conflicto con el Convenio 111 de la OIT sobre discriminación en el empleo, sin que exista ningún mecanismo que lo revise.
- El propio diseño del programa GECCO, que exige el retorno obligatorio de la persona al finalizar cada campaña, entra en contradicción directa con las leyes autonómicas de vivienda, que exigen acreditar una vecindad continuada para acceder a alojamiento transitorio.
- La Inspección de Trabajo no cuenta con un plan de actuación específico para las campañas de recolección agrícola, proporcional al número de personas contratadas y con enfoque de género. Tampoco hay visitas preventivas de oficio a las explotaciones.
- No existe un dispositivo de denuncia independiente de las organizaciones patronales para las personas trabajadoras del campo.

- No existe un plan efectivo de prevención y protección frente a la violencia contra las mujeres trabajadoras del campo, y el Convenio de Estambul no siempre se aplica a las mujeres migrantes en situación irregular, según ha señalado el Defensor del Pueblo.

## Vías de acción posibles[119]

### Unión Europea

- Reconocer explícitamente el derecho a la alimentación en el TFUE o en la Carta de Derechos Fundamentales, en línea con el art. 11 del PIDESC.
- Revertir el debilitamiento de la CSDDD del paquete Ómnibus I, devolviendo el umbral a todas las empresas y recuperando la obligación de vigilar toda la cadena de valor, no solo a los proveedores directos.
- Incluir en el EUDR los biomas no forestales como el Cerrado o el Gran Chaco, y revertir la exclusión del cuero. Convertir la "moratoria de la soja" en un compromiso vinculante que cubra todos los biomas.
- Reformar la PAC para apoyar de forma efectiva la producción local, agroecológica y familiar, en vez de repartir ayudas solo en función de la superficie gestionada.
- Impulsar de forma coordinada entre los Estados miembros la ratificación de la Convención de la ONU de 1990 sobre trabajadores migratorios, hoy sin ratificar por ningún país de la UE.

### Nivel estatal

- Reconocer el derecho a la alimentación en la Constitución o mediante ley específica de desarrollo.
- Crear un sistema estatal de estadísticas oficiales sobre el estado del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.
- Aprobar sin más demora la ley española de diligencia debida empresarial pendiente desde 2022.
- Excluir de ayudas y subvenciones públicas a las empresas condenadas por vulnerar derechos laborales o ambientales.
- Ratificar el Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes.
- Eliminar los requisitos discriminatorios en la contratación en origen, revisando específicamente si los criterios de selección del programa GECCO incumplen los convenios de la OIT, especialmente el Convenio 111 sobre discriminación en el empleo.
- Realizar una campaña informativa a las trabajadoras antes de su contratación sobre sus derechos y cómo ejercerlos.
- Tramitar expedientes de arraigo laboral para las personas en situación irregular.
- Prohibir las empresas de trabajo temporal en agricultura, reforzando servicios públicos de contratación.
- Calificar expresamente el engaño en las condiciones de trabajo como trata con fines de explotación laboral.
- Reforzar el marco básico de la Inspección de Trabajo con un grupo específico para las campañas agrícolas y con enfoque de género.
- Garantizar el cumplimiento de la obligación empresarial de alojamiento digno sin deducirlo del salario, con auditorías conforme a la Orden GECCO.
- Integrar los asentamientos informales agrícolas en la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo, y revisar la metodología del INE para que los recoja en sus estadísticas.
- Crear un dispositivo de denuncia independiente de las organizaciones patronales, con equipo de mediadoras y garantía de confidencialidad.
- Instruir la realización de visitas preventivas de oficio a las explotaciones.

- Elaborar un plan efectivo de prevención de la violencia machista en el sector, garantizando la aplicación plena del Convenio de Estambul a todas las mujeres.

## Nivel autonómico

- Priorizar la agricultura agroecológica con asistencia técnica y ayudas económicas para la transición.
- Reforzar los servicios públicos de empleo como alternativa a las ETT en la contratación agrícola.
- Reforzar la ejecución real de las inspecciones de trabajo durante las campañas agrícolas.
- Garantizar el acceso universal a la sanidad y a la vivienda para toda persona trabajadora, activa o en búsqueda de empleo.
- Crear un observatorio, junto con diputaciones y ayuntamientos, que monitorice derechos laborales, sociales y ambientales.

## Nivel municipal

- Facilitar espacios para productores locales en los mercados municipales.
- Incorporar alimentos ecológicos y de proximidad en los comedores de gestión municipal.
- Incorporar el cumplimiento de criterios sociales y de respeto a los derechos humanos para todos los ingredientes que entran en comedores públicos.
- Impulsar el empadronamiento activo con independencia de la situación administrativa.
- Garantizar alojamiento también a quienes buscan empleo o trabajan en situación irregular. Construir albergues permanentes en las ciudades polo de campaña.
- Aumentar el presupuesto de servicios sociales para la población estacional que viene a hacer temporada. Mantener la gestión pública de la atención social, en vez de externalizarla sin transparencia.

## Ejemplos europeos

Ningún país de Europa Occidental ni de la Unión Europea reconoce el derecho a la alimentación como derecho autónomo y explícito en su constitución, a diferencia de varios países de América Latina, que sí lo recogen en la suya[120]. Es un vacío que comparte todo el continente, no una singularidad del Estado español.

**Pero cerca tenemos un ejemplo reciente que sí avanza normativamente en otro frente: la exigencia de que las empresas de un territorio respeten los derechos humanos, tanto en su actividad local como en el exterior:**

**Francia tiene, desde 2017, una ley más exigente que la CSDDD debilitada.** Nació como respuesta directa al derrumbe del Rana Plaza en Bangladés (abril de 2013), donde murieron más de 1.000 personas que trabajaban para subcontratistas de grandes marcas europeas (entre ellas Carrefour, Mango, Auchan y Primark). Ninguna de esas empresas fue condenada por lo ocurrido. En gran parte, porque resultaba prácticamente imposible demostrar que la matriz conocía las condiciones de trabajo de sus subcontratistas. La Loi de Vigilance (ley de vigilancia) nació en ese contexto[121].

Esta ley obliga a las empresas francesas con más de 5.000 empleados en Francia o 10.000 en el mundo a publicar cada año un plan de vigilancia que cubra a la matriz, sus filiales y toda su cadena de suministro, no solo el primer nivel de proveedores. Ese plan pasa por consulta pública durante su elaboración, y cualquier parte interesada, incluidas las ONG, puede pedir su revisión judicial. Quien no publique el plan se enfrenta a multas de hasta 10 millones de euros; si esa ausencia deriva en daños que se podrían haber evitado, hasta 30 millones.

De hecho, los tribunales franceses resolvieron, en 2023, un caso de vulneración de derechos vinculado a un sistema de identidad digital en Kenia[122]. Y en junio de 2026, el tribunal judicial de París ordenó a TotalEnergies rehacer su plan de vigilancia en seis meses, con ejecución provisional inmediata, por excluir de él sus emisiones de alcance 3 (las de toda su cadena de valor, no solo las directas). Es la primera vez que una gran empresa francesa

recibe una orden judicial de reescribir su plan. El tribunal rechazó que TotalEnergies separara esas emisiones y las relegara a un informe de sostenibilidad voluntario, al entender que hay un vínculo causal claro entre ellas y la actividad del grupo, sobre el que la empresa sí puede influir.

**En Catalunya**, después de más de una década de trabajo de base, el Grup Català d'Empresa i Drets Humans, una coalición de 22 entidades, personas expertas y universidades, ha reivindicado la creación de un centro público e independiente capaz de garantizar que cualquier empresa que opera en Catalunya, o que preste servicios a sus administraciones públicas, respete los derechos humanos tanto dentro del territorio como en su actividad en el resto del mundo.

En julio de 2026, esta reivindicación se convirtió en la Llei 12/2026, de 20 de juliol, del Centre Català d'Empresa i Drets Humans, del Parlament de Catalunya. Es el primer organismo público independiente de este tipo en todo el mundo, respaldado por más de 8.000 entidades. Esto sitúa ahora mismo a Catalunya como pionera en la lucha contra la impunidad corporativa, justo cuando la tendencia dominante en buena parte del mundo va en sentido contrario.

La idea es que el Centre investigue, emita informes y proponga medidas frente a empresas que vulneren derechos humanos y, aunque de momento no tenga la capacidad sancionadora de las vulneraciones en sí, la idea es que este trabajo se convierta en una herramienta de peso ante los tribunales y que marque, entre otros, los criterios de los contratos públicos en Catalunya[124].

# 10. Digitalización del sistema alimentario y gobernanza pública de los datos agrícolas

## Problemática

**Los efectos negativos derivados del actual modelo agroalimentario son múltiples y cada vez más asumidos**, incluso por quien los ha provocado. Impactos ambientales, climáticos, territoriales, laborales o sobre la salud poblacional entre otros. **La asunción del problema ha desencadenado, sin embargo, diversas falsas soluciones** entre las que destaca una que es, de hecho, la misma de siempre: la tecnología. Tiene muchos nombres: Agricultura de precisión, inteligente, climática; Big Data alimentario; Revolución Verde 4.0; Digitalización agrícola; etc. El nombre casi que da igual, la idea es la misma: **vamos a transformar los campos y las granjas en un espacio de precisión** donde sensores, cámaras, lentes, robots, drones, computadoras, algoritmos, satélites y placas de petri ajusten al mililitro las dosis de fertilizantes, de pesticidas, de agua; una arcadia tecnológica donde las producciones agrícolas se incrementen gracias a las predicciones climáticas en tiempo real, al análisis microscópico de los suelos, a la adaptación personalizada de las variedades vegetales a cada campo y a cada palmo de campo. Tractores inteligentes, fertilizantes inteligentes, agua inteligente, variedades inteligentes, granjas inteligentes. **Precisión e inteligencia (en su forma anglófona *smart*) son dos de las palabras más utilizadas. La tercera tiene que ver con la novedad, la revolución de los datos, la revolución de la Inteligencia Artificial.**

Así se están sentando las bases del relato del nuevo artefacto: precisión, inteligencia, novedad, revolución… y lo están haciendo todos los actores: el agronegocio propulsando sus propuestas; los gobiernos preparando los marcos normativos, programas y estrategias, y lanzando paquetes de ayudas; el sector mediático y comunicativo explicando sus bondades.

Hay discusiones técnicas sobre si tal o cual tecnología es mejor o sobre el alcance del cambio de paradigma, pero apenas hay debate, ni tan siquiera en el mundo académico, sobre los posibles efectos negativos, los interrogantes o los puntos ciegos de este tipo de tecnología.

**Pero ¿y si resulta que la agricultura tecnificada no es ni nueva ni revolucionaria ni, por supuesto, solución al problema real del modelo agroalimentario actual, sino que es la "solución" del capital alimentario para frenar la solución real? Es decir, ¿y si no es más que una nueva estrategia para no aplicar al modelo alimentario los cambios estructurales ineludibles si de verdad queremos revertir sus efectos negativos?**

**Algunos elementos que hay de considerar:**

### 1) La imprecisión de la precisión, la opacidad y las falsas promesas

Uno de los mayores riesgos de estas nuevas tecnologías (sensores, big data, algoritmos, IA) está en **la creencia casi incuestionable de su precisión**. Un gran volumen y un gran nivel de detalle en los datos (el famoso Big Data) se equiparan con una alta precisión y confiabilidad. **Ahora bien, "Muchos Datos" no tienen por qué ser "Buenos Datos" y aún menos "Buenas Decisiones".**

La precisión se convierte en trampa de precisión si se olvida este hecho, ya que esta tecnología, tomada como verdad absoluta, **desplaza otras formas de conocimiento más cualitativas, situacionales y experimentales.** Es decir, confiar ciegamente en los sensores y algoritmos nos lleva a subestimar todos aquellos factores que no pueden medirse con alta precisión. Y en la agricultura hay muchos.

**El primer problema de la agricultura de precisión es puramente técnico: la imprecisión de los sensores y de los algoritmos que los interpretan.**

A esta imprecisión (intencionada o no) se suma su opacidad, lo que impide su escrutinio y análisis público. Se pueden identificar tres aspectos bajo los que opera:

- Un alto grado de opacidad de los algoritmos, lo que dificulta el análisis público y/o independiente sobre su eficacia real para hacer lo que dice que quiere hacer.
- El asesoramiento basado en las predicciones futuras. Confiar las decisiones importantes a unos algoritmos privados, opacos y de fiabilidad discutible es un riesgo que no deberíamos asumir con áreas tan sensibles como la alimentación.
- La lejanía, cada vez mayor, del agricultor o agricultora de las operaciones diarias del campo, lo que, entre otras cosas, elimina uno de los posibles factores de corrección o escrutinio de esta tecnología.

Estos tres aspectos obstaculizan los controles de las tecnologías digitales por parte de agricultores/as e instituciones públicas o de actores independientes, lo que representa un factor de riesgo considerable.

**El segundo problema es que, por lo visto hasta ahora, las promesas lanzadas por los promotores de la agricultura de precisión son solo eso, promesas.** Los pocos casos que han podido ser evaluados de manera pública e independiente nos indican que con la agricultura de precisión no hay efecto (o es mínimo) sobre la contaminación por pesticidas, el uso de fertilizantes sintéticos o el ahorro de agua, por mencionar algunas de sus promesas.

Uno de los mayores y mas extensos estudios sobre el estado del arte de la AgriTech[125] concluye que en el 86 % de los casos no hay ningún efecto observable. Para aspectos como el uso de fertilizantes, de pesticidas o las emisiones de gases de efecto invernadero el "no efecto" es del 88 %, 91 % y 99 % respectivamente; no hay, apenas, efectos importantes para ninguna categoría.

Si la AgriTech se comporta así en el mundo de las investigaciones y la experimentación en condiciones controladas, será mejor no pensar cómo lo hará en condiciones reales de campo o granja.

## 2) Más que solución, profundización de la desigualdad

La agricultura digital no ha demostrado que mejore los impactos que está generando el modelo actual, al contrario, todo indica que los va a agravar. Entre ellos, la aceleración de la destrucción de la agricultura y ganadería de pequeña escala. Tanto el *hardware* (los aparatos) como el *software* (los algoritmos) se desarrollan principalmente para un conjunto selecto de granjas, en su mayoría a gran escala y centradas en unos pocos cultivos.

Es probable que prácticas agrícolas más holísticas, como los cultivos intercalados, el uso de complejos esquemas de rotación, la permacultura o la agricultura y la ganadería integrada sean intrínsecamente incompatibles con la precisión propuesta por las corporaciones. Además, varios estudios han observado que las granjas más pequeñas se enfrentan a grandes obstáculos para adoptar tecnologías digitales, debido, por ejemplo, a sus altos costos, a que solo pueden optar a los paquetes más baratos (e imprecisos), y a la dificultad de acceder a consultoría sobre agricultura digital.

**Estas tecnologías van a generar una mayor homogeneidad en los cultivos y prácticas agrícolas, y una mayor concentración de actores productivos: cada vez menos, más grandes y capitalizados.** Se trata de una filosofía de gestión que evoluciona de la mano de la tecnología.

La agricultura de precisión requiere un alto costo de inversión inicial que puede no compensarse en los primeros años. Por tanto, el tamaño de las explotaciones agrícolas que opten por estos sistemas aumentará mientras que el número de explotaciones disminuirá. Este modelo va dirigido a las explotaciones agrícolas y ganaderas más capitalizadas, más intensivas, más grandes. Las grandes extensiones de monocultivos son el hábitat ideal de la agricultura de precisión, y hacia ahí va a impulsar al modelo productivo. **El modelo AgriTech acelera los fenómenos de concentración en el campo.**

¿Alguien se está preguntado qué nuevas relaciones sociales y económicas involucra la Agricultura tecnificada para el campesinado?

**Una falsa solución muy a menudo es peor que la ausencia de solución, porque genera el espejismo de que se va en el camino correcto cuando, como es el caso, se camina en dirección contraria a la que se debería.**

## 3) Los datos, nueva mercancía

Si bien la agricultura tecnológica y el Big Data se presentan como la panacea para resolver los graves problemas sociales y ambientales relacionados con el modelo de producción alimentaria dominante, la realidad es que afianzan el modelo que los ha provocado. **Lo que se presenta como soluciones técnicas supone un nuevo salto del capitalismo alimentario para capturar nuevas fronteras, nuevos espacios donde antes no estaba, creando nuevas formas de explotación y control corporativo, y ahí emerge el nuevo gran recurso que capturar: los datos.**

La recopilación de datos agrícolas incluye tierras, cultivos, ganado, datos agronómicos, datos climáticos, datos de máquinas, datos financieros y datos de cumplimiento. **Cuando millones y millones de datos individuales se vinculan entre sí algorítmicamente, el Big Data los convierte en mercancía.** Es lo que ha ocurrido con infinidad de aspectos de nuestra vida cotidiana. Pero las decisiones de entrega de datos no se toman en el vacío sino como parte de una relación de poder asimétrica.

La narrativa *smart* y de solución a los problemas ambientales, sociales o económicos que ha generado el actual modelo dominante, intenta ocultar la aspiración empresarial de transformar potencialmente toda experiencia humana e interacción social en datos a ser extraídos. Se está construyendo un nuevo orden mediante la extracción continua de datos para la creación de valor económico.

**La agricultura era un sector eminentemente analógico. Estaban los campos, las granjas, las cosechas, los animales. Ahora, a través de la digitalización y automatización, se va a traducir esa realidad a datos y esos datos son muy útiles, por ejemplo, para especular en el mundo financiero.**

Saber en cada momento cómo están las cosechas, cómo está el clima, en qué lugares hay más productividad, en qué lugares las tierras son mejores, dónde hay más reserva de agua, dónde se comportan mejor según qué cultivos, qué alimentos son más demandados y dónde, etc., es información valiosísima para el capitalismo financiero especulativo. No es una cuestión menor que la corporación que posee la información detallada pueda elevar los precios de determinados insumos cuando pronostique una cosecha excepcional.

El informe de Economía Digital de las Naciones Unidas de 2019 señala que se ha creado una cadena de valor de datos completamente nueva en todos los sectores económicos, que involucra la recopilación, el análisis, el almacenamiento y el modelado de datos, y que se crea valor cuando los datos se transforman en inteligencia digital y se monetizan mediante su uso comercial.

## 4) La tecnología es política

La tecnología no existe en el vacío, está insertada en un sistema social, económico, ambiental y cultural. A través de los procesos tecnológicos emergen relaciones de poder que transforman las relaciones sociales, económicas y ecológicas. Tan a menudo olvidamos esto que, casi siempre, ante una nueva tecnología, nos preguntamos si es buena, mala o neutra. Y la respuesta requiere hacernos preguntas como:

- ¿Quién decidió que necesitábamos esa tecnología?
- ¿Quién la diseñó? ¿Quién la construyó? ¿Dónde?
- ¿Para quién?
- ¿Qué impactos tiene?
- ¿Quién la implementa?
- ¿De quién es?
- ¿Quién tiene acceso y qué acceso se tiene?
- ¿Quién se beneficia? ¿A quién perjudica?
- ¿Qué prácticas ha alterado o desplazado?

**Es decir, toda tecnología se desarrolla dentro de un contexto, se genera desde unos intereses y tiene unas consecuencias. Su dimensión es, por tanto, política.**

## Marco regulador y distribución competencial

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Internacional (Naciones Unidas, FAO)** | • Convenios y directrices, no vinculantes.<br>• Apoyo técnico y financiero a múltiples proyectos. | Hasta el momento, hay un apoyo claro y directo a la agricultura hipertecnificada como respuesta a los problemas actuales, y pone el acento en no dejar atrás a las pequeñas explotaciones ni a las zonas con menos recursos. | • FAO: Observatorio de AgriTech.<br>• FAO: Hoja de ruta de la agricultura digital y la innovación en inteligencia artificial para la transformación global de los sistemas agroalimentarios (2025). |
| **Unión Europea** | • Marco regulatorio básico.<br>• Orientaciones para los Estados miembros.<br>• Apoyo financiero e impulso político. | • Ley de datos (2025). Permite una limitada capacidad para acceder a los datos como persona usuaria y ciertas mejoras en la información. Permite el acceso público a los datos en determinadas situaciones muy excepcionales.<br>• Código de conducta de la UE sobre el intercambio de datos agrícolas (orientativo y redactado por las empresas). Clarifica algunos conceptos clave y, sobre el papel, recomienda cierta transparencia a nivel contractual para el suministrador de datos.<br>• Anuncio de la creación de un Espacio Europeo Común de Datos Agrícolas (CEADS), para facilitar el intercambio fiable de datos agrícolas entre las partes interesadas privadas (por ejemplo, agricultores, empresas) y las autoridades públicas.<br>• Creación del Agridata Space. | • Ley de Datos (2025).<br>• Reglamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea.<br>• Código de conducta de la UE sobre el intercambio de datos agrícolas (orientativo y realizado por las empresas).<br>• Anuncio de la creación de un Espacio Europeo Común de Datos Agrícolas (CEADS).<br>• Creación del Agridata Space. |

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Estatal** | • Regulación.<br>• Apoyo político y financiero. | • El Sistema de Información de Explotaciones Agrícolas, Ganaderas y de la Producción Agraria (SIEX) trata básicamente de la necesidad de migración de los datos que se manejan en las explotaciones agrarias del mundo analógico al mundo digital, una de las primeras medidas consiste en el llamado Cuaderno Digital de Explotación Agrícola. Trata, sobre todo, de la relación entra la explotación agraria y la Administración. No va mucho más allá en los temas clave ni en los riesgos denunciados.<br>• La Estrategia Digitalización del Sector Agroalimentario, en su último Plan de Acción impulsa y fomenta la digitalización agroalimentaria pero sin entrar en los temas que generan más dudas y riesgos.<br>• Creación del Observatorio para la Digitalización del Sector Agroalimentario. Es un proyecto que impulsa el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en colaboración con Grupo Cajamar. Su objetivo es realizar una monitorización de la transformación digital de la cadena de valor agroalimentario, no va más allá. | • Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno Digital de Explotación Agrícola.<br>• Real Decreto 34/2025, de 21 de enero que regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas, con modificación en el Real Decreto 1039/2025, de 19 de noviembre.<br>• Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y del Medio Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. |

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Autonómico** | | • En España, muchas competencias relacionadas con agricultura, innovación, desarrollo económico, digitalización, sostenibilidad, apoyo empresarial y emprendimiento rural están transferidas a las comunidades autónomas. Por este motivo, la gestión del Cuaderno Digital de Explotación Agrícola, y la comunicación de información agraria a través de SIEX pueden depender de la organización administrativa y técnica de cada autonomía.<br>• Diversas comunidades, de la mano de centros de investigación y divisiones específicas de algunas universidades, están elaborando herramientas digitales, como por ejemplo la Universidad de Córdoba o la Universitat Politècnica de Catalunya que ha creado Agrixels, un Espacio de Datos Agroalimentario que integra en 2026 a 240 empresas de todo el Estado, 121.201 recintos agrícolas (un total de 115.714 hectáreas), de 812 municipios de 25 provincias. | |

## Lagunas normativas

- Hasta ahora, la normativa existente tanto a nivel europeo como estatal no cuestiona ni matiza la idea de que la agricultura hipertecnificada va a solucionar los problemas ambientales, climáticos o de desaparición del modelo de agricultura de proximidad y circuitos cortos; al contrario, profundiza en ella.
- **No existen documentos ni normativa que analicen los riesgos de esta transformación digital corporativa y que propongan medidas correctoras.**
- No existen iniciativas para desarrollar y expandir herramientas públicas o público-comunitarias con unas claves de funcionamiento distintas a las corporativas.
- No existen medidas regulatorias que busquen compensar las dificultades de diversa índole que este modelo plantea a las pequeñas explotaciones agrícolas con sistemas de producción distintos a los hegemónicos industriales y de gran escala.
- **No existen medidas efectivas de control y vigilancia sobre la agricultura hipertecnificada corporativa.**

## Vías de acción posibles

**Elaborar una ley de agricultura y alimentación digital**, que incorpore el acceso público y el control de los datos, así como el impulso y las ayudas a la creación y expansión de herramientas e infraestructuras digitales de alimentación de carácter público-comunitarios. En concreto:

### 1) Sobre la captura y mercado de los datos agroalimentarios

Que los datos agrícolas y alimentarios sean valorados como un activo social fundamental y considerados un bien común. Ello requiere activar y potenciar mecanismos e iniciativas con carácter público y comunitario.

- Acceso y escrutinio públicos al nuevo mercado digital agroalimentario.
- Regulación de la captura y uso de datos, de la misma manera que se aplican regulaciones de trazabilidad y control con cualquier otro producto sensible socialmente.
- Potenciar las herramientas digitales de código abierto, participativas y comunitarias.
- Crear, impulsar y proteger una agricultura y alimentación digital público-comunitaria, garantizando la inversión pública en las infraestructuras imprescindibles para que operen adecuadamente.

### 2) Fiscalidad de las empresas AgriTech

Dado que muchas de estas empresas operan en régimen de fiscalidad dudoso y que, en palabras del Consejo de la UE, los beneficios procedentes de las actividades digitales a menudo no se gravan en la jurisdicción del mercado (es decir, el país en el que se encuentran las personas usuarias y las consumidoras) es necesario impulsar una fiscalidad justa de la economía digital alimentaria.

### 3) Proteger los sistemas alimentarios locales

Vistas las graves repercusiones negativas que la agricultura hipertecnificada representa a nivel social, ambiental y de modelo agrícola y alimentario, poniendo en jaque a las producciones agrícolas familiares, diversificadas y con vocación de mercados locales; es necesario no dar apoyo público a la agricultura hipertecnificada y, en cambio, proteger, potenciar y favorecer los sistemas alimentarios locales de producción familiar.

### 4) Cambios estructurales del sistema agroalimentario

Que la mirada sobre la AgriTech como “panacea” para resolver todos los males que ha generado el actual modelo corporativo, no paralice los cambios estructurales que necesita el sistema agroalimentario para hacerlo más justo, sostenible, sano y social.

# 11. Educación alimentaria

## Problemática

**La alimentación es una actividad cotidiana atravesada por cuestiones de salud, cultura, economía, cuidados, territorio, medio ambiente y derechos.** Sin embargo, la capacidad de comprender el sistema alimentario y de actuar de forma consciente dentro de él no se adquiere automáticamente. R**equiere conocimientos, experiencias, herramientas críticas y oportunidades de aprendizaje** que permitan relacionar las decisiones cotidianas con las condiciones sociales y materiales en las que se producen.

**El sistema educativo constituye, por tanto, un espacio privilegiado para garantizar que todas las personas, independientemente de su origen social o de los recursos de sus familias, puedan desarrollar una cultura alimentaria suficiente** para comprender qué comemos, de dónde proceden los alimentos, cómo se producen y transforman, qué impactos generan, cómo operan la publicidad y los intereses económicos, y qué derechos y responsabilidades colectivas están en juego.

**En España, existe ya una base normativa para hacerlo. La Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición**, establece que las autoridades educativas competentes deben promover la enseñanza de la nutrición y la alimentación en escuelas infantiles y centros escolares, y prevé contenidos relacionados con esta materia en los planes formativos del profesorado. **La legislación educativa posterior incorpora asimismo contenidos sobre alimentación** saludable y sostenible, consumo responsable, etiquetado, productos procesados y ultraprocesados y, en la ESO, incluso soberanía alimentaria.

El problema no es, por tanto, una ausencia absoluta de contenidos. El problema es su dispersión, su desigual grado de concreción y la falta de un itinerario educativo común que permita avanzar de manera progresiva desde las primeras edades hasta el final de la enseñanza obligatoria. **Los contenidos aparecen repartidos entre educación para la salud, educación física, conocimiento del medio, sostenibilidad, consumo o valores cívicos, sin configurar una competencia alimentaria claramente reconocible, evaluable y suficientemente dotada de tiempo, recursos y formación docente**. Esta fragmentación dificulta asegurar que todo el alumnado alcance unos aprendizajes mínimos comunes con independencia del territorio, del centro o del profesorado.

**Además, una parte importante del marco histórico de educación alimentaria ha estado asociada a la nutrición y a la elección individual. Esta dimensión es necesaria, pero resulta insuficiente.** Educar para el Derecho a una Alimentación Sana y Sostenible exige incorporar también las condiciones que hacen posibles o dificultan esas elecciones: nivel de renta, tiempo disponible, organización social de los cuidados, publicidad, disponibilidad de alimentos, cultura alimentaria, modelos de producción, relaciones laborales, impactos ecológicos, relaciones comerciales y concentración de poder en el sistema alimentario.

Planteada de este modo, la educación alimentaria no pretende trasladar a la infancia la responsabilidad de resolver problemas estructurales ni moralizar las decisiones individuales. Su finalidad es generar conocimiento, sensibilidad, autonomía y capacidad de participación. **Debe permitir entender que la alimentación es al mismo tiempo una necesidad básica, un derecho, una práctica cultural y una cuestión política y colectiva.**

### De la educación nutricional a una educación alimentaria transformadora

La propuesta parte de una concepción amplia de educación alimentaria. La educación nutricional forma parte de ella, pero no la agota. El objetivo no es únicamente conocer nutrientes o clasificar alimentos como saludables o no saludables, sino desarrollar una comprensión crítica y práctica de la alimentación a lo largo de la vida.

**Esta visión es coherente con el enfoque que la FAO viene promoviendo para la educación alimentaria y la nutricional escolar:** aprendizajes orientados a la acción, conectados con los contextos reales del alumnado, con protagonismo de niños, niñas y adolescentes, experiencias prácticas y evaluación continuada de los aprendizajes. **La FAO plantea expresamente la necesidad de situar la alimentación en el centro del aprendizaje y de fortalecer las capacidades del sistema educativo**, no limitarse a intervenciones informativas aisladas.

Para este Libro Blanco, la educación alimentaria debería entenderse como un proceso continuo, desde los 0 hasta los 16 años, mediante el cual el alumnado adquiere conocimientos, habilidades, valores y capacidad crítica para comprender la alimentación y el sistema alimentario, cuidar de sí mismo y de las demás personas, reconocer la diversidad de culturas alimentarias y participar en la construcción de sistemas alimentarios más sanos, justos y sostenibles.

## Principios que deberían orientar la propuesta

**Enfoque de derechos.** La alimentación debe abordarse desde el **Derecho a una Alimentación Sana y Sostenible,** vinculando las prácticas cotidianas con las obligaciones públicas necesarias para que todas las personas puedan alimentarse dignamente. El énfasis no debe recaer exclusivamente sobre la responsabilidad individual.

**Equidad y no estigmatización.** Los aprendizajes deben reconocer que las posibilidades alimentarias están condicionadas por la renta, el territorio, el tiempo, las condiciones de vivienda, los cuidados y otros determinantes sociales. Deben evitarse discursos culpabilizadores sobre el peso corporal, las familias o las elecciones alimentarias.

**Perspectiva feminista y de cuidados**. La educación alimentaria debe hacer visible el trabajo que sostiene la alimentación cotidiana, su distribución desigual por género y la necesidad de avanzar hacia la corresponsabilidad. Cocinar, cuidar y alimentarse deben entenderse como capacidades para la vida, no como tareas asociadas a roles de género.

**Perspectiva intercultural y decolonial.** Debe reconocerse la pluralidad de culturas y saberes alimentarios, evitando presentar un único patrón cultural como universal. El análisis del sistema alimentario puede incorporar las relaciones Norte-Sur, el uso de recursos y territorios, la historia de los intercambios alimentarios y las desigualdades asociadas a las cadenas globales.

**Perspectiva ecosocial.** La alimentación permite trabajar de manera concreta la interdependencia entre salud humana, biodiversidad, clima, agua, suelo, energía, territorio y bienestar animal, así como los límites ecológicos de los modelos de producción y consumo.

**Independencia frente a intereses comerciales.** Los contenidos, recursos educativos y actividades desarrolladas en los centros deben responder a objetivos pedagógicos y de interés público. La elaboración de materiales y programas deberá incorporar criterios de transparencia y prevención de conflictos de interés, evitando que la falta de recursos públicos convierta a actores comerciales en definidores de facto de la educación alimentaria.

## Marco regulador y distribución competencial

| Nivel | Competencias principales | Capacidad de actuación | Marco regulador |
|---|---|---|---|
| **Unión Europea** | • Recomendaciones. | • Recomendaciones, marcos de competencias, programas de cooperación, investigación y financiación relacionados con salud, consumo responsable, sostenibilidad y ciudadanía. | |
| **Estatal** | • Define los aspectos básicos del currículo de enseñanzas mínimas que deben realizarse.<br>• Recomendaciones. | • Determinar los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas. Las comunidades autónomas establecen después el currículo aplicable en su territorio y los centros lo desarrollan y completan en el marco de su autonomía.<br>• Promover la enseñanza de la nutrición y la alimentación en escuelas infantiles y centros escolares. | • Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modificada por la LOMLOE.<br>• Ley 17/2011.<br>• Real Decreto 95/2022.<br>• Decreto 157/2022.<br>• Decreto 217/2022. |
| **Autonómico** | • Establecen y desarrollan el currículo.<br>• Formación del profesorado.<br>• Creación e impulso de programas específicos.<br>• Gestión de recursos públicos. | • Establecen y desarrollan el currículo, dentro del marco básico estatal.<br>• Organizan buena parte de la formación permanente del profesorado.<br>• Pueden impulsar programas, redes de centros, materiales y recursos pedagógicos. | |
| **Municipal** | • Apoyo a los recursos comunitarios.<br>• Escuelas infantiles de 0 a 3 años. | • Apoyo a proyectos educativos, conexión con recursos comunitarios, cultura y patrimonio alimentario local, actividades prácticas, colaboración con familias y asociaciones, y desarrollo de propuestas en centros y servicios educativos de titularidad municipal, dentro del marco autonómico aplicable.<br>• De 0 a 3 años, pueden tener un papel relevante en la experimentación de propuestas pedagógicas adaptadas a la edad relacionadas con los sentidos, la autonomía, las rutinas, los alimentos, el cuidado, la diversidad cultural y la relación con el entorno. | |

## Vías de acción posibles

Planteamos una **propuesta de actuación** con el objetivo político de garantizar que todo el alumnado reciba educación alimentaria de manera obligatoria y progresiva desde los 0 hasta los 16 años, combinando aprendizajes integrados en las distintas etapas y áreas con un espacio curricular propio que consolide, ordene y haga visible este conocimiento.

**Para ello se debería:**

### 1) Garantizar una trayectoria curricular común de educación alimentaria

La primera medida debe ser definir una trayectoria de aprendizaje obligatoria y progresiva desde el primer ciclo de Educación Infantil hasta el final de la ESO. No basta con que la alimentación aparezca de forma ocasional en diferentes materias: **debe poder identificarse qué se espera que conozca, comprenda y sea capaz de hacer el alumnado en cada momento de su escolaridad**.

**El Estado podría desarrollar un Marco Común de competencias en educación alimentaria** vinculado al Perfil de salida de la enseñanza básica y trasladarlo, mediante las correspondientes modificaciones normativas, a las enseñanzas mínimas de Infantil, Primaria y ESO. El marco debería fijar competencias, saberes básicos y criterios de evaluación, dejando a las comunidades autónomas y a los centros el margen pedagógico necesario para su concreción.

La continuidad 0-16 no significa enseñar los mismos contenidos ni utilizar las mismas metodologías en todas las edades. En 0-3 el aprendizaje se construye mediante experiencias, rutinas, juego, exploración sensorial, autonomía, relación con los alimentos y cuidados. Después, con el desarrollo, pueden incorporarse progresivamente relaciones más complejas entre producción, transformación, cultura, publicidad, salud, derechos, desigualdades, poder e impactos ambientales. La progresión pedagógica debe acompañar el desarrollo del alumnado, no esperar a la adolescencia para empezar a educar sobre alimentación.

### 2) Definir los aprendizajes básicos de una competencia alimentaria

La propuesta debería superar una lista de contenidos nutricionales y estructurarse alrededor de capacidades que puedan desarrollarse de manera acumulativa. Un primer esquema sobre el que debatir podría incluir los siguientes campos:

- **Alimentación, salud y bienestar.** Comprender las necesidades básicas del organismo, conocer pautas de alimentación sana y sostenible, y desarrollar una relación positiva con la comida y con el propio cuerpo, evitando enfoques culpabilizadores o estigmatizantes.
- **Cultura alimentaria y cuidados.** Reconocer la alimentación como patrimonio cultural, espacio de relación y trabajo cotidiano; valorar la diversidad de tradiciones alimentarias y desarrollar habilidades y corresponsabilidad en torno a cocinar, cuidar y alimentarse.
- **Sistema alimentario.** Comprender de dónde proceden los alimentos y las etapas que conectan producción, transformación, distribución, comercialización, consumo y residuos, así como las personas y trabajos que sostienen esas cadenas.
- **Derechos, desigualdades y poder.** Conocer el Derecho a una Alimentación Sana y Sostenible, identificar las desigualdades que condicionan el acceso a los alimentos y analizar el papel de los distintos actores públicos, sociales y empresariales en el sistema alimentario.
- **Alimentación y límites ecológicos.** Relacionar la alimentación con clima, biodiversidad, suelo, agua, energía, residuos, modelos agrarios y ganaderos, y sostenibilidad de los territorios, entendiendo las interdependencias entre personas y ecosistemas.
- **Alfabetización alimentaria crítica**. Aprender a interpretar etiquetas, publicidad, redes sociales, recomendaciones nutricionales y mensajes comerciales; distinguir información y evidencia de estrategias de

*marketing*, y reconocer mecanismos de influencia sobre las preferencias alimentarias.

- **Capacidades prácticas y participación.** Desarrollar habilidades relacionadas con alimentos y cocina adaptadas a cada edad, planificación, conservación y reducción del desperdicio; investigar problemas alimentarios del entorno, deliberar sobre alternativas y participar en acciones colectivas.

## 3) Crear una asignatura obligatoria de Educación Alimentaria en 5.º de Primaria

El itinerario 0-16 debe contar con un primer momento de consolidación especialmente visible. Se propone crear una asignatura específica y obligatoria de Educación Alimentaria durante todo 5.º de Primaria. Su finalidad sería ordenar y fortalecer los aprendizajes iniciados desde Infantil y proporcionar una base común sólida antes de abordar en la ESO las relaciones más complejas del sistema alimentario.

La existencia de una asignatura propia no sustituye el trabajo que debe realizarse en las demás áreas. Alimentación, salud, ciencias, economía, cultura, geografía, sostenibilidad y cuidados están interrelacionados, por lo que la educación alimentaria debe seguir integrada en el resto del currículo antes, durante y después de ese curso. La asignatura actúa como nodo de integración y garantía de tiempo educativo, no como contenedor exclusivo de todos los aprendizajes alimentarios.

El Libro Blanco fija tanto la existencia de la asignatura como su ubicación en 5.º de Primaria y su duración de un curso completo. La fase técnico-pedagógica deberá concretar la carga horaria semanal, la atribución docente, las competencias, los saberes básicos, los criterios de evaluación y su articulación con las demás áreas, sin reabrir el carácter específico y obligatorio de la materia.

## 4) Establecer un hito obligatorio de profundización en 2.º de ESO

El segundo hito reforzado se sitúa en 2.º de ESO, cuando el itinerario debe dar un salto hacia una comprensión más relacional y sistémica de la alimentación. Se propone establecer un bloque obligatorio, identificable y evaluable de profundización que permita trabajar cadenas alimentarias, actores y relaciones de poder, modelos agrarios, soberanía alimentaria, condiciones laborales, desigualdades de género y globales, comercio internacional, crisis climática, publicidad y redes sociales, políticas públicas y alternativas de transformación.

Este segundo hito no se formula necesariamente como una segunda asignatura anual. Su desarrollo podrá adoptar la forma de módulo, secuencia común de situaciones de aprendizaje, integración coordinada en varias materias u otro instrumento curricular que garantice tiempo educativo suficiente. Lo que queda fijado políticamente es su ubicación en 2.º de ESO y su carácter obligatorio, reconocible y evaluable para todo el alumnado, evitando que dependa de la voluntad de cada centro.

## 5) Garantizar la formación del profesorado en activo

La educación alimentaria solo será efectiva si quienes deben desarrollarla disponen de conocimientos y herramientas pedagógicas. La formación docente no debe considerarse un complemento posterior, sino una condición de la política. La Ley 17/2011 ya ordena introducir contenidos de prevención y concienciación sobre nutrición equilibrada en los planes formativos del profesorado, mientras que la Ley Orgánica de Educación establece que la formación permanente es un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las administraciones educativas y de los centros. Este marco permite apoyar una política específica de actualización en educación alimentaria, aunque la propuesta del Libro Blanco amplía deliberadamente el enfoque más allá de la dimensión nutricional.

Se propone establecer un programa público, estable y específico de formación permanente en educación alimentaria para el profesorado en activo de Infantil, Primaria y

ESO, adaptado a las funciones de cada etapa. La formación debe incorporar derecho a la alimentación, sistemas alimentarios, salud, sostenibilidad, publicidad y alfabetización mediática, cultura alimentaria, género y cuidados, diversidad cultural, metodologías prácticas y prevención de estigmas y trastornos de la conducta alimentaria. Las administraciones educativas deberán garantizar oferta suficiente, recursos y acompañamiento para los equipos docentes responsables del itinerario 0-16.

## 6) Incorporar una asignatura de Educación Alimentaria en la formación inicial docente

La política debe actuar también sobre la formación de las futuras generaciones de docentes. Se propone incorporar una asignatura obligatoria específica de Educación Alimentaria en los estudios universitarios que habilitan para ejercer la docencia: los grados que habilitan para la profesión de Maestro o Maestra en Educación Infantil y Educación Primaria, y el Máster Universitario de formación del profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas.

Para garantizar esta asignatura como requisito común de la formación inicial docente en todo el Estado, será necesario actuar sobre el marco que determina los requisitos de los títulos habilitantes y trasladar posteriormente esa exigencia a los correspondientes planes de estudios universitarios. Las órdenes ECI/3854/2007, ECI/3857/2007 y ECI/3858/2007 establecen actualmente los requisitos de verificación de las titulaciones que habilitan, respectivamente, para ejercer como docente en Infantil, Primaria y Secundaria. El Real Decreto 822/2021 establece que los planes de estudios oficiales son elaborados por las universidades de acuerdo con la normativa vigente y sometidos a verificación. Por ello, el objetivo político puede quedar fijado en el Libro Blanco, mientras que su traducción jurídica deberá concretar las modificaciones necesarias de estos requisitos y de los planes de estudios.

La asignatura universitaria deberá capacitar para enseñar alimentación desde una perspectiva de derechos, salud pública, sostenibilidad, cultura, género y cuidados, diversidad, sistema alimentario y pensamiento crítico, además de proporcionar recursos didácticos adaptados a las distintas etapas. El objetivo no es formar especialistas en nutrición, sino asegurar que el futuro profesorado disponga de una base común para desarrollar el itinerario de educación alimentaria previsto entre los 0 y los 16 años.

## 7) Crear recursos pedagógicos públicos e independientes

Una garantía curricular sin materiales adecuados puede trasladar la concreción de los contenidos a manuales, plataformas comerciales o proyectos externos. Por ello, la Administración educativa debería disponer de materiales abiertos, actualizados, accesibles y adaptables que permitan trabajar la educación alimentaria desde diferentes áreas y etapas.

Estos materiales deberían elaborarse con participación de profesionales de la educación, salud pública, ciencias sociales y ambientales, universidades y organizaciones de la sociedad civil, incorporando mecanismos de transparencia y declaración de conflictos de interés. Deben evitarse el patrocinio comercial y la utilización de materiales educativos como vehículo de promoción de marcas, productos o intereses corporativos.

El objetivo no es sustituir la autonomía docente por un manual oficial, sino garantizar un suelo público de conocimiento y recursos que permita al profesorado decidir cómo enseñar sin depender de actores comerciales para definir qué es la educación alimentaria.

## 8) Priorizar metodologías prácticas, críticas y conectadas con la vida cotidiana

La alimentación ofrece una oportunidad especialmente valiosa para el aprendizaje competencial. Leer etiquetas, analizar publicidad, investigar el origen de un alimento, comparar modelos de producción, entrevistar a personas productoras o comerciantes, recuperar recetas familiares, cocinar, cultivar, observar cambios estacionales o analizar desigualdades del entorno permiten conectar conocimientos científicos, sociales y culturales con situaciones reales.

Este enfoque coincide con el modelo de educación alimentaria holística recogido por la FAO, que subraya el aprendizaje experiencial, la participación del alumnado y la conexión entre conocimientos y prácticas. La educación alimentaria debe generar capacidad de actuar y deliberar, no únicamente memorizar información nutricional.

El centro educativo puede actuar como espacio de coherencia pedagógica entre lo que se aprende y lo que se vive. Esa coherencia se puede relacionar con otras políticas alimentarias del centro, pero este capítulo no desarrolla la regulación de comedores ni la compra pública alimentaria, que deben abordarse en una línea específica del Libro Blanco.

### 9) Evaluar aprendizajes y aplicación

Para evitar que la transversalidad se convierta en invisibilidad, la política debería incorporar mecanismos de seguimiento. No se trata de crear necesariamente una prueba estandarizada adicional, sino de disponer de criterios de evaluación de los aprendizajes, instrumentos para conocer su implantación en los centros e indicadores sobre formación docente, disponibilidad de materiales y participación del alumnado.

Las administraciones educativas podrían promover evaluación e investigación sobre los distintos modelos —materia específica, ámbitos, proyectos interdisciplinares o combinaciones de ellos— y utilizar los resultados para revisar el marco curricular y las políticas de formación.

**Concretamos a continuación las actuaciones por cada nivel de gobierno.**

## Nivel estatal

- **Marco común de educación alimentaria.** Elaborar, con participación de las comunidades autónomas y de la comunidad educativa, un marco estatal de competencias, saberes y resultados de aprendizaje en educación alimentaria desde Infantil hasta ESO, vinculado al Derecho a una Alimentación Sana y Sostenible.
- **Revisión de las enseñanzas mínimas.** Reforzar y ordenar la educación alimentaria en los reales decretos de currículo, garantizando una progresión 0-16 y una presencia suficiente de los componentes de salud, sistema alimentario, sostenibilidad, cultura, cuidados, derechos y pensamiento crítico.
- **Asignatura obligatoria en 5.º de Primaria.** Incorporar a las enseñanzas mínimas una asignatura específica de Educación Alimentaria durante todo 5.º de Primaria. Su desarrollo normativo deberá concretar carga horaria, atribución docente, competencias, saberes básicos, criterios de evaluación y articulación con las demás áreas.
- **Hito reforzado en 2.º de ESO.** Incorporar a las enseñanzas mínimas un bloque obligatorio, identificable y evaluable de profundización en educación alimentaria en 2.º de ESO. El desarrollo normativo determinará el instrumento curricular concreto, preservando su carácter común para todo el alumnado.
- **Formación permanente del profesorado.** Establecer un marco estatal de competencias y recursos en educación alimentaria y promover, en coordinación con las comunidades autónomas, programas estables de actualización para el profesorado en activo de Infantil, Primaria y ESO.
- **Formación inicial docente.** Incorporar una asignatura obligatoria específica de Educación Alimentaria en los títulos universitarios habilitantes para la docencia en Infantil y Primaria, y en el Máster Universitario habilitante para la docencia en Secundaria, mediante las modificaciones necesarias del marco de verificación y de los planes de estudios.

- **Recursos públicos e independencia.** Crear un repositorio público de materiales pedagógicos abiertos y establecer criterios de transparencia y conflictos de interés para los programas y materiales de educación alimentaria utilizados en los centros.
- **Seguimiento.** Incorporar la educación alimentaria a los sistemas de evaluación de políticas educativas y promover investigación sobre competencias del alumnado, implementación, metodologías y formación del profesorado.

## Nivel autonómico

- **Desarrollo curricular.** Concretar y ampliar el marco estatal mediante contenidos, criterios de evaluación y situaciones de aprendizaje; implementar la asignatura obligatoria de 5.º de Primaria y el hito reforzado de 2.º de ESO; y asegurar la continuidad del itinerario alimentario en el resto de cursos de Infantil, Primaria y ESO.
- **Planes de formación permanente.** Incorporar la educación alimentaria a los planes autonómicos y a los centros de formación del profesorado, generando itinerarios para equipos docentes y redes de intercambio entre centros.
- **Materiales y acompañamiento.** Elaborar recursos adaptados a los currículos autonómicos y ofrecer asesoramiento para que los centros puedan diseñar propuestas interdisciplinares y prácticas.
- **Experimentación y evaluación.** Impulsar centros piloto y evaluar diferentes modelos de integración curricular antes de su extensión, prestando atención a equidad territorial, recursos disponibles y carga de trabajo docente.

## Nivel municipal

- **Apoyo educativo y comunitario.** Facilitar recursos, equipamientos y colaboración con bibliotecas, mercados, huertos educativos, espacios culturales y entidades sociales para proyectos de educación alimentaria definidos desde los centros y el currículo.
- **Educación infantil municipal.** Desarrollar, dentro del marco autonómico, propuestas pedagógicas de 0-3 que trabajen alimentación, autonomía, cuidados, experimentación y cultura alimentaria desde metodologías propias de la etapa.
- **Comunidad y familias.** Promover actividades que conecten escuela, familias, tejido social, conocimiento local y diversidad cultural, evitando trasladar a las familias la responsabilidad de suplir contenidos que deben estar garantizados por el sistema educativo.

# Ejemplos y experiencias

### Experiencias en España

En 2015, **Galicia reguló la materia de libre configuración autonómica Promoción de Estilos de Vida Saludables para 1.º y 2.º de ESO, con una hora semanal**. Su currículo incluía alimentación saludable, actividad física y prevención de hábitos perjudiciales. La materia no aparece con esa misma configuración en el actual marco LOMLOE gallego, por lo que debe entenderse como un precedente histórico y no como un equivalente vigente de la propuesta. Resulta útil porque **demuestra que una comunidad autónoma puede convertir contenidos de salud y alimentación en un espacio curricular reconocible y con horario propio**.

En **Andalucía**, los programas educativos autonómicos de Hábitos de Vida Saludable han incluido una modalidad específica para el ciclo 0-3, **Creciendo en Salud 0-3**, mientras que el currículo andaluz de Educación Infantil incorpora salud, bienestar y sostenibilidad. **Es una referencia útil para pensar el comienzo del itinerario desde la primera infancia**, aunque se trate de un programa educativo y no de una asignatura curricular específica.

### Experiencias internacionales

**Noruega.** La educación sobre alimentación y salud cuenta con una materia específica, *Food and Health*, combinada con contenidos interdisciplinares vinculados a salud y sostenibilidad. La FAO recoge un tiempo curricular obligatorio de 114 horas entre los cursos 1-7 y 83 horas

entre los cursos 8-10. **Es una referencia útil para valorar qué aporta disponer de un espacio curricular propio y visible.**

**Suecia.** La alimentación se trabaja en distintas materias, con *Home and Consumer Knowledge* como espacio principal durante la escolaridad obligatoria y con componentes prácticos de cocina, consumo, sostenibilidad, publicidad y organización de las tareas domésticas. **Es especialmente interesante por su conexión entre conocimientos alimentarios, vida cotidiana y responsabilidades de cuidado.**

**Ecuador.** El país está avanzando hacia una competencia transversal de vida saludable dentro de una transformación curricular por competencias, acompañada de actualización de textos, cuadernos y guías docentes. **Es una referencia útil para la parte continua y transversal del modelo, especialmente por la importancia de acompañar el currículo con materiales y orientaciones docentes.**

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**Después de viajar por 11 ámbitos, de los muchos en los que se puede intervenir en el sistema alimentario, cabe destacar que las propuestas que se recogen en este documento no están pensadas para leerse como una lista de medidas sueltas, si no como piezas de un mismo sistema, que solo funcionan si se abordan de forma conjunta y coordinada desde los diferentes niveles de la Administración.**

**Podemos extraer cuatro grandes conclusiones:**

## 1. La urgencia de actuar desde todos los ámbitos

Todos los ámbitos de acción que planteamos comparten la misma urgencia de fondo.

En **salud pública**, la malnutrición sigue siendo un problema extendido entre la población, especialmente la infantil y las familias con bajos recursos[126]. Por poner un ejemplo, el consumo de bebidas azucaradas entre escolares se ha multiplicado por más de ocho en solo cuatro años, y el consumo de frutas y verduras sigue siendo más bajo que en otros países de nuestro entorno[127].

Esa misma desigualdad se repite en quien produce los alimentos. **La pequeña y mediana agricultura desaparece a un ritmo muy acelerado.** En el Estado español, hemos perdido más del 30 % de las estructuras productivas familiares en los últimos 20 años[128]. Esto son más de 180.000 explotaciones perdidas. A su vez, unos 900 fondos de inversión gestionan más de 100.000 millones de euros en tierra agrícola de la península[129].

A escala global, apenas el 1 % de las explotaciones agrícolas más grandes controla el 70 % de la superficie cultivada del planeta. No solo están acaparadas las tierras, también el mercado de los inputs agrícolas. Solo cuatro empresas (BASF, Bayer, Corteva y Syngenta) controlan ya el 56 % del mercado mundial de pesticidas y el 50 % del de semillas[130].

Estas cuatro empresas son un ejemplo de una lógica que se extiende por todo el sistema alimentario: **producir y vender cada vez más barato, desplazando los costes hacia los salarios, las condiciones laborales y los territorios**. Es lo que conocemos como *dumping* social y ambiental. El coste de esta hipermercantilización alimentaria recae especialmente sobre las trabajadoras de los países del Sur Global, pero el mismo patrón se reproduce también en el Norte, como ocurre en los campos de Huelva, Almería o Lleida, donde miles de personas temporeras sostienen la agroexportación en condiciones deplorables. Y en muchos casos, esta conexión no responde solo a una lógica compartida, sino que son las mismas empresas las que operan a ambos lados de la cadena global.

**La propia lógica del modelo también hace que estos impactos sean difícilmente evitables.** Un sistema alimentario hiperindustrializado, hiperespecializado e hiperglobalizado, diseñado para producir el máximo volumen al menor coste posible y concentrar cultivos y ganado en territorios cada vez más extensos, entra en contradicción con la función social y ambiental de la alimentación. Destruye ecosistemas, agota suelos y acuíferos y genera residuos y emisiones que los territorios no pueden absorber. En este proceso, la alimentación pierde progresivamente su función de alimentar y pasa a funcionar, ante todo, como una mercancía más. **Los impactos sociales y ambientales no son, por tanto, una externalidad accidental que podamos corregir sin tocar el modelo. Forman parte de su propio *modus operandi*.**

## 2. Existe normativa para la mayor parte de los ámbitos de actuación, pero fallan —en líneas generales— la ambición, los recursos y el enfoque

Un patrón se repite una y otra vez a lo largo de este documento: la mayoría de los ámbitos que hemos analizado ya cuentan con normativa que, sobre el papel, debería cumplir buena parte de la función que se necesita.

Sin embargo, vemos fallas importantes en su ambición y valentía, en la capacidad material y logística para aplicarla y, sobre todo, en el enfoque desde el que se diseñan estas políticas.

En primer lugar, **pocas de las normativas que hemos analizado dan pasos realmente valientes para poner límites al poder de los grandes actores de la agroindustria**. En muchos casos, las medidas terminan siendo tímidas, fragmentarias o fácilmente sorteables por quienes concentran mayor poder económico y político. **El peso de los grandes lobbies agroindustriales ayuda a explicar, al menos en parte, esta falta de ambición.** Y aquí estamos hablando de algo fundamental para la vida, alimentos. Todo el mundo necesita comer para poder vivir. Por eso, regular el sistema alimentario no debería consistir únicamente en gestionar sus impactos, sino también en poner límites a los intereses económicos que condicionan su funcionamiento. Más aún en un contexto de desregulación creciente, especialmente a escala europea, en el que grandes actores económicos están presionando para reducir obligaciones y controles, y en el que ganan fuerza discursos políticos que cuestionan la intervención pública y la protección de derechos.

En segundo lugar, **muchas veces las normas y propuestas no vienen acompañadas de los recursos y mecanismos de inspección, seguimiento y sanción necesarios para hacerlas efectivas**. De poco sirve, por ejemplo, establecer obligaciones en materia de bienestar animal si no existe un dispositivo de inspección suficiente para comprobar su cumplimiento y un sistema sancionador capaz de actuar cuando no se cumplen. La existencia de una norma no garantiza por sí misma que esta se aplique.

Pero, sobre todo, **falta una perspectiva de derechos humanos**. De nuevo, estamos hablando de alimentos. Las políticas públicas alimentarias no suelen partir de la protección y garantía del derecho a la alimentación ni de una perspectiva de soberanía alimentaria. De hecho, a día de hoy, ningún Estado miembro de la Unión Europea reconoce explícitamente el derecho a la alimentación en su Constitución, y en este ámbito tenemos mucho que aprender de países como Brasil, Bolivia o Ecuador, entre otros, que llevan años formulando políticas desde esta perspectiva, y reconociendo y protegiendo este derecho a nivel constitucional.

**Esta falta de perspectiva también hace que, con frecuencia, se pierda de vista la complejidad del sistema alimentario.** Estamos hablando de cadenas de suministro hiperglobalizadas, sostenidas por millones de personas que trabajan en sus distintos eslabones y cuyas condiciones laborales y vitales también deberían formar parte del debate. Estamos hablando, además, de un sistema que tiene un peso fundamental en la crisis climática y que genera impactos que se distribuyen de manera profundamente desigual. Por eso, necesitamos políticas públicas que incorporen la justicia climática y la justicia global, que sean participativas y que tengan en cuenta a todos los actores de la cadena alimentaria. No solo a las personas titulares de explotaciones, sino también a productoras, jornaleras, trabajadoras de la industria, transportistas, personas consumidoras y al resto de quienes sostienen el sistema alimentario.

En resumen, el problema no es únicamente la falta de regulación. En muchos casos, la regulación ya existe. El reto está en hacerla suficientemente ambiciosa, dotarla de los recursos necesarios para hacerla cumplir y, sobre todo, cambiar la perspectiva desde la que se diseñan las políticas alimentarias.

## 3. Coherencia entre políticas

A lo largo de este documento hemos ido capítulo por capítulo, pero el sistema alimentario no funciona por secciones. **Las distintas políticas que regulen el sistema alimentario deberían estar conectadas.** Por poner un ejemplo, de poco sirve prohibir la publicidad de alimentos insanos si, al mismo tiempo, no se transforma la compra pública que abastece los comedores escolares, donde más de 2 millones de niñas y niños se alimentan cada día, ni se garantiza que los alimentos sanos y básicos sigan siendo accesibles para toda la población.

Lo mismo ocurre en el resto de propuestas. Exigir producto de proximidad y ecológico en los comedores escolares pierde buena parte de su sentido si, al mismo tiempo, la pequeña agricultura que debería producir

ese alimento sigue desapareciendo porque la lógica de las políticas agrarias no la protege. O prohibir los plásticos de un solo uso tiene poco recorrido si no existen, en paralelo, infraestructuras públicas alimentarias (mercados municipales, venta directa, redes de proximidad) que permitan comercializar producto fresco a través de circuitos cortos sin necesidad de ese envase.

Ninguna de estas medidas es incorrecta por separado. El problema es tratarlas como si fueran independientes entre sí. **La transformación del sistema alimentario requiere políticas que se piensen de manera conjunta y que sean capaces de reforzarse entre ellas**, en lugar de abordar cada problema de forma aislada y acabar haciendo únicamente detalles de fontanería sobre un sistema que necesita una transformación más profunda.

## 4. Coordinación multinivel y multidepartamental

La coordinación que hace falta no es solo entre los distintos niveles territoriales, sino también entre los distintos ámbitos de política pública que confluyen en la alimentación y que rara vez se piensan juntos. Cada uno de los capítulos de esta guía toca, en realidad, varios de estos ámbitos a la vez, y las palancas que se han propuesto son precisamente las que conectan las decisiones políticas con todos ellos.

Tratar estos ámbitos por separado, como si la alimentación fuera solo un asunto agrícola o solo un asunto de salud, es precisamente lo que ha permitido que los problemas se acumulen sin que ningún departamento se sienta responsable del conjunto. **La transformación del sistema alimentario requiere, por tanto, estructuras capaces de coordinar competencias, departamentos y políticas, y no solo proyectos aislados.**

# ANEXO. TABLAS RESUMEN

## 1. Regular el precio de alimentos y actuaciones sobre el encarecimiento de la alimentación

### Problemática

El precio de los alimentos ha aumentado fuertemente en los últimos años, afectando a los productos básicos de una alimentación saludable. En la UE, alimentos y bebidas no alcohólicas acumularon un incremento del 33,2 % entre 2016 y 2025. En España, un 44 % de la población no puede mantener de forma continuada una alimentación saludable. Las crisis energética, climática y geopolítica han evidenciado la dependencia del sistema alimentario de insumos externos, especialmente fertilizantes, piensos, combustibles y cadenas logísticas internacionalizadas. Estas vulnerabilidades pueden trasladarse rápidamente a los precios finales. Pero el aumento de precios no se corresponde necesariamente con mayores ingresos para productores y ganaderos, al tiempo que persisten importantes diferencias en el reparto del valor a lo largo de la cadena.

### Marco regulador

- **Union Europea:** los precios se determinan, por regla general, por el mercado y las normas de competencia del TFUE. La PAC, el Reglamento (UE) 1308/2013 de Organización Común de Mercados y la normativa sobre prácticas comerciales desleales permiten influir en el funcionamiento de la cadena e intervenir excepcionalmente ante perturbaciones graves.
- **Nivel estatal:** la Ley 12/2013 de la Cadena Alimentaria regula las relaciones comerciales y obliga a que el precio pagado al productor cubra su coste efectivo de producción. La Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia prohíbe acuerdos de fijación de precios y abusos de posición dominante. Se suman instrumentos fiscales y de seguimiento de precios y márgenes.

### Competencias

- **Unión Europea:** mercado interior, competencia, Política Agraria Común, comercio internacional y mecanismos de intervención ante perturbaciones de mercado.
- **Nivel estatal:** legislación básica sobre cadena alimentaria, competencia, consumo y fiscalidad; control mediante la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), el Observatorio de la Cadena Alimentaria y el Observatorio de Márgenes Empresariales.
- **Nivel autonómico:** agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, comercio interior, consumo, salud y educación; gestión de buena parte de las ayudas de la PAC y de servicios de alimentación pública.
- **Nivel municipal:** mercados municipales, venta directa, contratación pública, comercio de proximidad y planificación de infraestructuras alimentarias locales.

## 1. Regular el precio de alimentos y actuaciones sobre el encarecimiento de la alimentación

### Lagunas normativas

- Falta de una política pública integral de distribución alimentaria orientada a garantizar el acceso universal a alimentos saludables.
- Transparencia insuficiente sobre la formación y reparto de precios y márgenes a lo largo de la cadena.
- Falta de coordinación entre políticas agrarias, comerciales, de competencia y de derecho a la alimentación.
- Alta concentración del poder de compra y distribución, y escaso apoyo específico a los circuitos cortos y sistemas alimentarios locales.

### Vías de acción posibles

- Reformar la PAC para priorizar agricultura familiar, producción agroecológica y sistemas menos dependientes de insumos externos.
- Crear mecanismos públicos de intervención ante crisis alimentarias: precios máximos temporales, acuerdos de contención de márgenes, medidas fiscales condicionadas y reservas estratégicas de alimentos e insumos esenciales.
- Reforzar el seguimiento de precios y márgenes, dotándolo de mayor capacidad inspectora y sancionadora.
- Limitar la concentración del poder de compra y distribución, reduciendo la especulación financiera sobre los alimentos, especialmente aquellos básicos.
- Universalizar y garantizar la gratuidad de los comedores escolares, con un mínimo común estatal.
- Fortalecer los circuitos cortos, la venta directa y las infraestructuras públicas de distribución alimentaria.

### Ejemplos europeos

- **Hungría**: ha aplicado precios máximos y posteriormente límites a los márgenes de productos básicos, aunque ha sido cuestionada por el TJUE por vulnerar la competencia y la proporcionalidad.
- **Francia:** ha reforzado el control de las relaciones entre productores, industria y distribución mediante las leyes EGAlim y el seguimiento de márgenes, buscando un reparto más equilibrado del valor sin fijar directamente los precios.

## 2. Sistemas alimentarios locales. Medidas para la recuperación de infraestructuras públicas alimentarias

### Problemática

La distribución alimentaria se ha concentrado progresivamente en grandes cadenas: en torno a dos tercios del comercio alimentario pasa ya por supermercados, mientras los mercados municipales y el comercio de proximidad han perdido peso. España cuenta con una amplia red de infraestructuras públicas (24 Mercas, más de 1.000 mercados municipales, mataderos, obradores y otras instalaciones), pero estas no se gestionan como un sistema integrado orientado a garantizar el abastecimiento local.

### Marco regulador

- **Union Europea:** la PAC y el Reglamento (UE) 1308/2013 establecen el marco general del mercado agroalimentario. La Directiva 2014/24/UE regula la contratación pública y permite incorporar criterios sociales y ambientales, aunque no utilizar la proximidad territorial como requisito de acceso que excluya a otros operadores.
- **Nivel estatal:** el Decreto 975/1966 constituye la base de la Red de Mercas, el RD 1086/2020 regula determinadas condiciones de higiene para facilitar la venta directa y el RD 1073/1980 establece el marco de la venta ambulante. La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público permite incorporar criterios ambientales y sociales en las licitaciones, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y sean proporcionales

### Competencias

- **Unión Europea:** establece el marco del mercado agroalimentario y de la contratación pública.
- **Nivel estatal:** regula las bases de contratación, la venta directa y mantiene la Red de Mercas.
- **Nivel autonómico:** regulan la agricultura, el comercio interior, la venta directa y los circuitos cortos, y pueden impulsar planes de compra pública alimentaria.
- **Nivel municipal:** gestionan mercados municipales, mercadillos e infraestructuras alimentarias locales, y pueden impulsar políticas de compra pública y venta de proximidad.

## 2. Sistemas alimentarios locales. Medidas para la recuperación de infraestructuras públicas alimentarias

### Lagunas normativas

- Falta de una estrategia pública integral sobre infraestructuras y distribución alimentaria local.
- Desde la Ley 27/2013, los mercados municipales dejaron de ser un servicio obligatorio para los municipios de más de 5.000 habitantes.
- No existe una protección específica de la función alimentaria de los mercados municipales, que pueden ser sustituidos por grandes cadenas, actividades orientadas al turismo u otros usos desvinculados del abastecimiento local.
- Regulación fragmentada de la venta directa y los circuitos cortos entre comunidades autónomas.
- Falta de un marco específico que reconozca los sistemas alimentarios locales y agroecológicos como infraestructuras estratégicas.

### Vías de acción posibles

- Aprobar una estrategia estatal de infraestructuras alimentarias que reconozca su función de interés general y conecte mercados, Mercas, obradores, mataderos y plataformas logísticas.
- Reorientar la Red de Mercas para reforzar el abastecimiento local y los circuitos cortos.
- Facilitar la venta directa y los circuitos cortos mediante un marco común y la reducción de barreras administrativas.
- Incorporar criterios sociales, ambientales, agroecológicos y de proximidad funcional en la compra pública alimentaria.
- Recuperar los mercados municipales como centros alimentarios de barrio y desarrollar nuevas infraestructuras públicas, incluidos supermercados públicos donde exista una necesidad de abastecimiento no cubierta.

### Ejemplos de otros países

- **Italia:** el Decreto Legislativo 228/2001 reconoció la transformación, comercialización y venta directa de productos propios como parte de la actividad agraria, favoreciendo la expansión de mercados campesinos y otros canales de venta directa. La red *Campagna Amica* reúne actualmente más de 1.000 mercados y más de 10.000 puntos de venta directa.
- **Belo Horizonte (Brasil):** desde 1993 desarrolla una política pública integral de seguridad alimentaria que combina restaurantes populares, mercados de agricultores, alimentación escolar, apoyo al pequeño comercio y otras infraestructuras de abastecimiento. La experiencia muestra cómo una red pública puede conectar producción, distribución y acceso a alimentos saludables.

## 3. Regulación de la publicidad infantil y el *marketing* de influencia de alimentos insanos

### Problemática

La población infantil está expuesta de forma constante a publicidad de alimentos no saludables, especialmente en televisión, redes sociales y plataformas digitales. Esta situación se ha agravado con el auge del *marketing* digital y los *influencers*, donde la publicidad muchas veces se integra en contenidos difíciles de identificar como anuncios. Todo ello favorece peores hábitos alimentarios y consolida patrones de consumo poco saludables desde edades tempranas.

### Marco regulador

- **A nivel de la Unión Europea** no existe una prohibición específica de publicidad de alimentos insanos dirigida a menores. La principal referencia es la Directiva (UE) 2018/1808 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que permite a los Estados adoptar medidas más restrictivas por motivos de salud pública y fomenta códigos de conducta sobre publicidad alimentaria infantil.
- **A nivel estatal**, el modelo actual se basa principalmente en autorregulación y corregulación, mediante el Código PAOS, junto con normas generales como:
  - Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
  - Ley 34/1988, General de Publicidad.
  - Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual.
  - Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios.

  En 2022 se presentó un borrador de Real Decreto para limitar la publicidad de productos no saludables dirigida a menores utilizando perfiles nutricionales de la OMS, aunque finalmente no fue aprobado. En 2026 se registró una nueva Proposición de Ley con restricciones más amplias, incluyendo redes sociales y videojuegos.

### Competencias

- **Unión Europea:** fija marcos generales sobre servicios audiovisuales, publicidad engañosa y protección de consumidores.
- **Nivel estatal:** tiene la competencia principal sobre publicidad comercial y legislación sanitaria, así como capacidad normativa y sancionadora.
- **Nivel autonómico:** pueden actuar en salud pública, educación, contratación pública, comedores escolares y equipamientos públicos.
- **Nivel municipal:** pueden intervenir sobre publicidad en el espacio público, transporte, urbanismo y licencias comerciales.

## 3. Regulación de la publicidad infantil y el *marketing* de influencia de alimentos insanos

### Lagunas normativas

- Predominio de mecanismos voluntarios de autorregulación.
- Ausencia de perfiles nutricionales vinculantes a nivel europeo y estatal.
- Falta de regulación efectiva del entorno digital.
- Dificultad para controlar publicidad encubierta, algoritmos, contenido patrocinado y *marketing* de influencia dirigido a menores.

### Vías de acción posibles

- Aprobar una regulación estatal vinculante que limite la publicidad de alimentos no saludables dirigida a menores.
- Incorporar perfiles nutricionales obligatorios basados en criterios de la OMS.
- Regular específicamente redes sociales, plataformas digitales y marketing de influencia.
- Establecer restricciones en franjas horarias infantiles y espacios frecuentados por menores.
- Utilizar contratación pública, planificación urbana y regulación de espacios públicos desde los ámbitos autonómico y municipal.

### Ejemplos europeos

- **Reino Unido:** utiliza perfiles nutricionales propios para restringir publicidad de productos HFSS (altos en grasa, azúcar y sal). La Health and Care Act 2022 refuerza las restricciones en televisión y publicidad online. Londres prohibió en 2019 la publicidad de alimentos insanos en el transporte público.
- **Portugal:** la Ley nº30/2019 prohíbe publicidad de alimentos no saludables dirigida a menores de 16 años en televisión, internet, redes sociales y cerca de centros educativos, utilizando perfiles nutricionales basados en criterios de la OMS.

## 4. Etiquetado de los alimentos, declaraciones nutricionales y de salud

### Problemática

La información obligatoria puede resultar difícil de interpretar, mientras que los elementos más visibles de los envases suelen ser declaraciones voluntarias que destacan determinados atributos positivos y pueden generar una percepción de producto saludable que no se corresponde con su composición global. A ello se suma la proliferación de sellos, certificaciones y sistemas de etiquetado frontal, que pueden funcionar más como herramientas de diferenciación comercial que como instrumentos efectivos de información y salud pública.

### Marco regulador

- **Principalmente a nivel europeo.**
  - Reglamento (UE) 1169/2011, sobre la información alimentaria facilitada a las personas consumidoras.
  - Reglamento (CE) 1924/2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables de los alimentos. Aunque preveía el establecimiento de perfiles nutricionales para determinar qué productos pueden utilizar determinadas declaraciones, estos perfiles no se han desarrollado a nivel europeo.

### Competencias

- **Unión Europea:** establece el marco principal sobre etiquetado, información alimentaria y declaraciones nutricionales y de salud.
- **Nivel estatal:** dispone de un margen limitado para modificar el etiquetado armonizado, pero puede adoptar determinadas medidas complementarias justificadas por razones de salud pública y protección de las personas consumidoras.
- **Nivel autonómico:** realizan buena parte de las tareas de inspección, vigilancia y control del etiquetado y las declaraciones nutricionales. También pueden desarrollar campañas educativas y utilizar la contratación pública alimentaria.
- **Nivel municipal:** tienen un margen reducido para intervenir directamente sobre el etiquetado, pero pueden actuar mediante campañas de educación alimentaria, políticas locales de salud pública y contratación pública en servicios municipales.

## 4. Etiquetado de los alimentos, declaraciones nutricionales y de salud

### Lagunas normativas

- Ausencia de perfiles nutricionales vinculantes, pese a estar previstos en el Reglamento (CE) 1924/2006.
- Ausencia de un sistema obligatorio de etiquetado frontal que permita identificar claramente productos con altos contenidos de azúcares, grasas o sal.
- Posibilidad de utilizar determinadas declaraciones nutricionales y de salud en productos con una composición global poco saludable.
- Proliferación de mensajes como "natural", "artesano" o "tradicional" sin criterios jurídicos homogéneos y suficientemente claros.
- Sistemas de etiquetado frontal que pueden simplificar en exceso la calidad nutricional y favorecer la reformulación industrial de productos.

### Vías de acción posibles

- Desarrollar perfiles nutricionales vinculantes a nivel europeo y estatal.
- Avanzar hacia un sistema de etiquetado frontal obligatorio, claro y fácilmente comprensible.
- Limitar determinadas declaraciones nutricionales y de salud en productos con perfiles nutricionales poco saludables.
- Revisar los criterios utilizados por los sistemas de etiquetado frontal para evitar que productos ultraprocesados puedan mejorar su clasificación mediante la reformulación de determinados nutrientes.
- Utilizar la contratación pública alimentaria para priorizar productos que cumplan determinados criterios nutricionales e informativos.
- Reforzar la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa sobre etiquetado y declaraciones nutricionales y de salud.

### Ejemplos de otros países

- **Reino Unido:** cuenta desde 2013 con un sistema de semáforo nutricional que combina colores y cantidades de nutrientes por 100 g/ml para facilitar la interpretación de la información nutricional.
- **Chile:** desde 2016 utiliza un sistema obligatorio de sellos frontales de advertencia para alimentos con altos contenidos de azúcares, sodio, grasas saturadas o calorías. El modelo se complementa con restricciones a la publicidad dirigida a menores y a la venta de determinados productos en centros educativos.

## 5. *Greenwashing* e influencia corporativa en las políticas alimentarias: Sellos y avales científicos

### Problemática

La industria alimentaria utiliza cada vez más mensajes vinculados a la salud y a la sostenibilidad para construir una imagen positiva de sus productos. La proliferación de declaraciones ambientales, sellos y certificaciones, así como de avales científicos y sanitarios, puede dificultar que las personas consumidoras distingan entre información rigurosa y estrategias de *marketing*.

### Marco regulador

- **En cuanto al *greenwashing* y las declaraciones ambientales**, la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales constituye el marco general, reforzado recientemente por la Directiva (UE) 2024/825, que introduce nuevas restricciones sobre declaraciones ambientales genéricas, sellos y prácticas de *marketing* engañosas. La CE había planteado además la *Green Claims Directive*, que proponía requisitos más exigentes de justificación científica y verificación independiente previa a las declaraciones ambientales, pero su tramitación quedó bloqueada.

  **En España,** se aplican principalmente la Ley 3/1991 de Competencia Desleal, la Ley 34/1988 General de Publicidad y la normativa de defensa de las personas consumidoras, junto con la futura Ley de Consumo Sostenible para la transposición de la Directiva 2024/825.

- **En cuanto a los avales científico-sanitarios**, el principal marco europeo es el Reglamento (CE) 1924/2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables.

  **En España**, la Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición establece determinadas restricciones sobre publicidad alimentaria, pero permite bajo ciertas condiciones el uso de avales de asociaciones, fundaciones o instituciones relacionadas con la salud y la nutrición.

### Competencias

- **Unión Europea:** establece el marco principal sobre prácticas comerciales, declaraciones ambientales, publicidad y alegaciones de salud.
- **Nivel estatal:** regula publicidad, consumo y seguridad alimentaria, y establece el régimen sancionador.
- **Nivel autonómico:** desarrollan principalmente funciones de inspección, control y sanción en materia de consumo y seguridad alimentaria.
- **Nivel municipal:** margen limitado, pueden actuar mediante la compra pública y los espacios públicos.

## 5. *Greenwashing* e influencia corporativa en las políticas alimentarias: Sellos y avales científicos

### Lagunas normativas

- Predominio de la lógica de control posterior frente a mecanismos preventivos de verificación de las declaraciones ambientales.
- La retirada de la Green Claims Directive deja sin desarrollar un sistema europeo homogéneo de verificación científica independiente.
- Proliferación de sellos y certificaciones privadas con distintos niveles de exigencia, transparencia y control.
- Persisten espacios jurídicos que permiten utilizar avales de fundaciones y entidades vinculadas a la salud, pese a las restricciones existentes sobre profesionales y asociaciones sanitarias.
- Falta de transparencia sobre las relaciones económicas entre industria alimentaria y entidades científicas o sanitarias.

### Vías de acción posibles

- Recuperar mecanismos de verificación científica independiente previa de las declaraciones ambientales.
- Establecer criterios europeos comunes sobre certificación, auditoría y trazabilidad de las declaraciones ambientales.
- Crear sistemas o registros públicos de certificaciones ambientales, sociales y de salud
- Reforzar la inspección y las sanciones frente al *greenwashing*, especialmente en publicidad digital.
- Limitar o prohibir los avales científicos y sanitarios en productos con perfiles nutricionales inadecuados.
- Exigir transparencia sobre la financiación, patrocinios y relaciones económicas entre la industria y las entidades científicas o sanitarias.

### Ejemplos europeos

- **Polonia:** en la transposición de la Directiva (UE) 2024/825 se ha optado por reforzar el régimen sancionador, con multas que pueden alcanzar hasta el 10 % del volumen de negocio anual en determinados casos de prácticas comerciales engañosas.
- **Reino Unido:** La *Competition and Markets Authority* publicó en 2021 el Green Claims Code, que establece criterios para que las declaraciones ambientales sean claras, veraces, específicas, verificables y tengan en cuenta el ciclo de vida del producto. La autoridad también ha desarrollado actuaciones de supervisión sobre sectores especialmente expuestos al *greenwashing*.

## 6. Desplastificar el sistema alimentario

### Problemática

El plástico se ha convertido en un elemento estructural del sistema alimentario, desde la producción agrícola hasta el envasado, transporte y consumo. Aunque su uso genera residuos y contaminación a lo largo de todo su ciclo de vida —incluida la acumulación de microplásticos en suelos y aguas—, las políticas públicas siguen centradas principalmente en gestionar los residuos y mejorar el reciclaje, sin abordar suficientemente la reducción de la producción y dependencia del plástico.

### Marco regulador

- **Internacional:** no existe todavía un tratado vinculante sobre contaminación por plásticos. Desde 2022, Naciones Unidas negocia un tratado global que abarque todo su ciclo de vida.
- **Unión Europea:** el marco principal está formado por la Directiva 2008/98/CE de residuos, la Directiva (UE) 2019/904 sobre plásticos de un solo uso y el Reglamento (UE) 2025/40 sobre envases y residuos de envases. Este último introduce objetivos de reducción, reutilización y reciclabilidad, así como restricciones sobre determinados envases de un solo uso.
- **Nivel estatal:** la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados y el Real Decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases incorporan medidas de prevención, reutilización, reciclaje e impuestos sobre determinados envases de plástico.
- **Niveles autonómico y municipal:** pueden desarrollar planes de residuos, establecer medidas adicionales y utilizar la contratación pública para reducir plásticos en equipamientos y servicios alimentarios.

### Competencias

- **Unión Europea:** establece el marco común sobre residuos, envases, reutilización y plásticos de un solo uso.
- **Nivel estatal:** legislación básica ambiental, fiscalidad y aplicación de la normativa europea.
- **Nivel autonómico:** gestión de residuos, agricultura, desarrollo rural y contratación pública.
- **Nivel municipal:** gestión de residuos urbanos, mercados, eventos, espacios públicos, y contratación y compra pública.

## 6. Desplastificar el sistema alimentario

### Lagunas normativas

- No existen objetivos vinculantes de reducción de la producción total de plástico.
- Predominio del reciclaje frente a la prevención y la reutilización.
- Regulación insuficiente de los plásticos utilizados en la producción agroalimentaria, como acolchados, invernaderos o sistemas de riego.
- Falta de una respuesta integral frente a la contaminación por microplásticos.
- Implantación todavía limitada de sistemas de reutilización y retorno.

### Vías de acción posibles

- Establecer objetivos vinculantes de reducción de la producción y consumo de plásticos a nivel europeo y estatal.
- Impulsar sistemas de reutilización, retorno y rellenado de envases, y reducir progresivamente los envases de un solo uso.
- Reforzar la regulación de los microplásticos y de las sustancias químicas peligrosas asociadas a los plásticos.
- Regular los plásticos utilizados en la producción agroalimentaria, como acolchados, invernaderos y sistemas de riego.
- Reforzar la fiscalidad sobre los envases de plástico no reutilizables y destinar la recaudación a sistemas de prevención y reutilización.
- Incorporar criterios de reducción de plásticos y reutilización en la contratación pública alimentaria y en los equipamientos públicos.
- Favorecer los circuitos cortos, la venta directa y los mercados de proximidad como vías para reducir la dependencia de envases y embalajes.

### Ejemplos europeos

- **Alemania:** el sistema *Pfand* de depósito y retorno, implantado en 2003, alcanza tasas de recuperación de entre el 96 % y el 99 % de los envases sujetos al mismo.
- **Francia:** la Ley AGEC (2020) establece como objetivo acabar con el plástico de un solo uso para 2040 e incorpora medidas de prevención, reutilización y reducción de envases, incluida la prohibición de determinados envases de plástico para frutas y verduras.

## 7. Reducción del uso de pesticidas y transición hacia modelos agroecológicos

### Problemática

La agricultura europea mantiene una elevada dependencia de pesticidas sintéticos, especialmente en los modelos intensivos. Su uso genera impactos sobre la salud, los suelos, el agua y la biodiversidad, y los residuos llegan a los alimentos. El sistema regulador se centra principalmente en autorizar y controlar el riesgo de estas sustancias, pero no aborda suficientemente la reducción de su uso ni la transición hacia modelos agroecológicos.

### Marco regulador

- **Internacional:** Convenios de Rotterdam y Estocolmo, y límites máximos de residuos del Codex Alimentarius.
- **Unión Europea:** Directiva 2009/128/CE sobre uso sostenible de plaguicidas, Reglamento (CE) 1107/2009 sobre comercialización y Reglamento (CE) 396/2005 sobre residuos.
- **Nivel estatal:** Ley 43/2002 de Sanidad Vegetal y Real Decreto 1311/2012 sobre uso sostenible de productos fitosanitarios.
- **Nivel autonómico y municipal:** aplicación y control de la normativa, protección de espacios sensibles, políticas agrarias y contratación pública.

### Competencias

- **Unión Europea:** autorización de sustancias, límites de residuos y marco común sobre uso sostenible.
- **Nivel estatal:** legislación básica, inspección, control, planes nacionales, comercio exterior, fiscalidad y contratación pública.
- **Nivel autonómico:** ejecución, inspección, protección ambiental, y políticas agrarias y de desarrollo rural.
- **Nivel municipal:** gestión de espacios públicos, ordenanzas, contratación pública y promoción de circuitos cortos.

## 7. Reducción del uso de pesticidas y transición hacia modelos agroecológicos

### Lagunas normativas

- No existen objetivos europeos vinculantes de reducción del uso de pesticidas, tras la retirada de la propuesta SUR.
- Predominio de la gestión del riesgo frente a políticas de reducción y transición agroecológica.
- Evaluación insuficiente de la exposición acumulativa a múltiples pesticidas.
- Capacidad de control y vigilancia de residuos limitada y desigual entre Estados.
- La UE permite todavía la fabricación y exportación de sustancias cuyo uso está prohibido en su territorio.

### Vías de acción posibles

- Establecer objetivos vinculantes de reducción progresiva del uso y riesgo de pesticidas.
- Eliminar progresivamente las sustancias más peligrosas e incorporar el efecto combinado en su evaluación.
- Prohibir la fabricación y exportación de sustancias cuyo uso esté prohibido en la UE.
- Vincular las ayudas de la PAC a objetivos de reducción del uso de pesticidas y de transición agroecológica.
- Reforzar la vigilancia, transparencia y control de residuos y autorizaciones.
- Impulsar fiscalidad, investigación, asesoramiento y apoyo económico a la transición agroecológica.
- Reducir el uso de pesticidas en espacios públicos y zonas sensibles e incorporar criterios agroecológicos en la contratación pública.

### Ejemplos europeos

- **Francia:** Plan Ecophyto, con objetivos de reducción del uso de pesticidas y Ley EGAlim sobre la producción y exportación de determinados fitosanitarios no autorizados en la UE.
- **Dinamarca:** impuesto sobre productos fitosanitarios diferenciado según su impacto sobre la salud y el medio ambiente.
- **Bélgica:** prohibición de determinadas exportaciones de sustancias prohibidas en la UE. A nivel regional, en **Valonia:** restricciones a la fumigación en las proximidades de escuelas, centros sanitarios y otros espacios con población sensible.

## 8. Transición del modelo de producción y consumo cárnico

### Problemática

España cuenta con uno de los modelos ganaderos más intensivos de la UE, especialmente en el sector porcino. En 2024, dos de cada tres kilos de carne producidos fueron de cerdo, mientras que las explotaciones intensivas representan la mayor parte de las granjas porcinas. Este modelo genera importantes impactos ambientales, sociales y de bienestar animal, asociados a las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación por purines, el consumo de agua, la dependencia de soja importada para alimentación animal y las condiciones del mantenimiento de grandes cantidades de animales en las instalaciones.

Al mismo tiempo, el consumo de carne en España se encuentra muy por encima de las recomendaciones nutricionales, especialmente en el caso de las carnes rojas y procesadas. El modelo actual combina, por tanto, una elevada producción intensiva con un consumo excesivo y una limitada promoción de alternativas extensivas, ecológicas y de pequeña escala.

### Marco regulador

- **Unión Europea:** la Directiva de Emisiones Industriales, la normativa de bienestar animal, la Directiva de Nitratos, el Reglamento de deforestación y la Política Agraria Común establecen el marco principal sobre producción ganadera, emisiones, materias primas y financiación.
- **Nivel estatal:** el Real Decreto 306/2020 regula las granjas porcinas intensivas y el Real Decreto 1053/2022 las explotaciones bovinas. El Real Decreto 47/2022 regula la contaminación por nitratos y el Real Decreto 988/2022 establece el sistema ECOGAN de seguimiento de emisiones. El Real Decreto 315/2025 fija una frecuencia máxima de tres raciones semanales de carne en los comedores escolares.

### Competencias

- **Unión Europea:** establece el marco sobre emisiones, bienestar animal, deforestación, nitratos, PAC y contratación pública sostenible.
- **Nivel estatal:** fija las normas básicas de ordenación de las explotaciones, emisiones, nitratos, evaluación ambiental y consumo de carne en comedores escolares.
- **Nivel autonómico:** conceden las Autorizaciones Ambientales Integradas, declaran zonas vulnerables o de alta densidad ganadera, inspeccionan las explotaciones y pueden establecer criterios de sostenibilidad en la compra pública.
- **Nivel municipal:** gestionan las licencias ambientales de explotaciones menores, la contratación pública municipal y la regulación de la publicidad en el espacio público

## 8. Transición del modelo de producción y consumo cárnico

### Lagunas normativas

- No existe una categoría legal específica de "macrogranja" que permita restringirlas por su impacto.
- La regulación europea de emisiones excluye al ganado vacuno y el régimen de deforestación presenta limitaciones.
- La PAC continúa financiando modelos intensivos sin diferenciar suficientemente entre sistemas intensivos y extensivos.
- Persisten déficits en el cumplimiento de la normativa sobre nitratos y sobre bienestar animal.
- El consumo de carne sigue siendo elevado y la contratación pública apenas prioriza modelos ecológicos, extensivos y vinculados al territorio.
- No existe una regulación específica de la publicidad de carnes procesadas dirigida a menores ni una fiscalidad que incorpore sus costes ambientales y sanitarios.

### Vías de acción posibles

- Establecer límites específicos a la instalación y ampliación de explotaciones ganaderas intensivas, y reforzar las moratorias en zonas de alta densidad.
- Reformar la PAC para priorizar la ganadería extensiva, ecológica y de pequeña escala, y eliminar ayudas a modelos intensivos.
- Crear una fiscalidad sobre las emisiones de metano, purines y productos cárnicos procesados.
- Reforzar las normas de bienestar animal y los mecanismos de inspección y sanción.
- Reducir la presencia de carnes rojas y eliminar las procesadas de los comedores públicos, aumentando la presencia de producto ecológico y de proximidad.

### Ejemplos europeos

- **Dinamarca:** en 2024 acordó un impuesto sobre las emisiones de la ganadería, acompañado posteriormente de medidas para transformar el sector porcino y mejorar el bienestar animal.
- **Haarlem (Países Bajos):** prohibió desde 2024 la publicidad de carne de ganadería industrial en espacios públicos, utilizando las competencias municipales sobre publicidad en el espacio público.

## 9. Garantía del derecho a la alimentación y de los derechos de las personas productoras y trabajadoras del sistema agroalimentario

### Problemática

El derecho a una alimentación adecuada sigue sin garantizarse en España. El 45 % de la población no puede acceder a una alimentación saludable y sostenible por su elevado coste. Esta misma desigualdad se traslada a quien produce los alimentos —la pequeña agricultura pierde terreno frente a la concentración de tierra e insumos agrícolas en pocas manos— y, con más dureza todavía, a quien trabaja el campo: miles de personas temporeras sostienen la agroexportación de Huelva, Almería y Lleida en condiciones documentadas de discriminación, fraude en la contratación y vulneraciones sistemáticas de derechos.

### Marco regulador

- **Internacional:** UNDROP, Convenios OIT, PIDESC.
- **Unión Europea:** Directiva 2024/1760 (CSDD), debilitada por el paquete Ómnibus I; Reglamento 2023/1115 (EUDR); condicionalidad social de la PAC.
- **Nivel estatal:** Anteproyecto de Ley de diligencia debida empresarial (pendiente desde 2022), LO 4/2000 de extranjería, Órdenes ministeriales anuales del programa GECCO, Ley 12/2023 del derecho a la vivienda.

### Competencias

- **Unión Europea:** financiación de ayuda alimentaria, diligencia debida empresarial, restricción de materias primas vinculadas a deforestación, condicionalidad social de la PAC.
- **Nivel estatal:** régimen laboral y de extranjería, diligencia debida empresarial, gestión de la contratación en origen, condiciones básicas del derecho a la vivienda..
- **Nivel autonómico:** vivienda, sanidad, empleo, ejecución de inspecciones de trabajo, acogida e integración, compra pública.
- **Nivel municipal:** urbanismo, servicios sociales, empadronamiento, compra pública.

## 9. Garantía del derecho a la alimentación y de los derechos de las personas productoras y trabajadoras del sistema agroalimentario

### Lagunas normativas

- Ni España ni la UE reconocen el derecho a la alimentación de forma explícita.
- UNDROP es una declaración, no un tratado vinculante.
- La CSDDD, tras el Ómnibus I solo obliga a empresas de más de 5.000 empleados y 1.500 millones de facturación.
- España no ha ratificado el Convenio 143 de la OIT ni la Convención de la ONU de 1990 sobre trabajadores migratorios, aún impulsando el programa GECCO.
- No existe un dispositivo de denuncia independiente de las organizaciones patronales para las personas trabajadoras del campo.

### Vías de acción posibles

- Reconocer el derecho a la alimentación en la Constitución y en el marco europeo.
- Revertir el debilitamiento de la CSDDD y aprobar la ley española de diligencia debida pendiente desde 2022.
- Ratificar el Convenio 143 de la OIT.
- Eliminar los requisitos discriminatorios en la contratación en origen y revisar la perspectiva utilitarista del mecanismo GECCO.
- Crear organismos públicos independientes con capacidad tanto investigadora como sancionadora sobre las vulneraciones de derechos humanos cometidas por empresas a lo largo de toda la cadena de suministro (incluyendo proveedores indirectos).
- Crear un dispositivo de denuncia independiente para las personas trabajadoras del campo.

### Ejemplos europeos

- **Francia:** cuenta desde 2017 con la *Loi de Vigilance*, que obliga a sus grandes empresas a vigilar toda su cadena de suministro (no solo a los proveedores directos) y permite exigir responsabilidad civil ante los tribunales.
- **Catalunya:** aprobó en 2026 la ley que crea el Centre Català d'Empresa i Drets Humans, el primer organismo público independiente del mundo capaz de investigar vulneraciones de derechos humanos cometidas por empresas que operan en su territorio, dentro y fuera de él.

## 10. Digitalización del sistema alimentario y gobernanza de los datos agrícolas

### Problemática

La agricultura de precisión o inteligente aparece como la respuesta corporativa a los problemas sociales, ambientales, climáticos y laborales que el modelo hegemónico ha generado. En realidad, se trata de una falsa solución ya que no modifica ningún aspecto estructural de los que han generado las diferentes crisis, mientras que agudiza la concentración corporativa, la pérdida de agricultura familiar, la dependencia, la pérdida de resiliencia y una mayor homogeneidad en los cultivos y el sistema alimentario. Además, incorpora a su cartera de negocio los datos (agrícolas, climáticos, de mercado, etc.) que pueden ser usados a nivel especulativo y de mercados financieros.

### Marco regulador

Apenas existente. A nivel europeo se han elaborado algunas normativas como la Ley de Datos y otras vinculadas a la digitalización agrícola, pero sin entrar en el fondo de la cuestión. A nivel estatal o autonómico, más allá de la digitalización de los registros obligatorios en las explotaciones (cuaderno digital) tampoco se la elaborado ninguna normativa específica. No existen documentos oficiales que analicen en profundidad los riesgos que pueden suponer este tipo de tecnologías y propongan o promuevan políticas correctoras.

### Competencias

- **Internacional:** convenios y directrices no vinculantes, apoyo técnico y financiero.
- **Unión Europea:** marco regulatorio básico, orientaciones para los Estados miembros, apoyo financiero e impulso político.
- **Nivel estatal:** regulación específica, elaboración de informes, apoyo político y financiero.
- **Nivel autonómico:** apoyo a proyectos, regulación de algunos aspectos en los que tienen competencias.

## 10. Digitalización del sistema alimentario y gobernanza de los datos agrícolas

### Lagunas normativas

- No existen documentos ni normativa que analicen los riesgos de esta transformación digital corporativa y que propongan medidas correctoras.
- No existen iniciativas para desarrollar y expandir herramientas públicas o público-comunitarias con unas claves de funcionamiento distintas a las corporativas actuales.
- No existen medidas regulatorias que busquen compensar las dificultades de diversa índole que este modelo plantea a las pequeñas explotaciones agrícolas, que tienen modelos de producción distintos a los hegemónicos industriales y de gran escala.
- No existen medidas efectivas de control y vigilancia sobre la agricultura hipertecnificada corporativa.

### Vías de acción posibles

- Elaborar una ley de agricultura y alimentación digital, que incorpore el acceso público y el control de los datos, así como el impulso y las ayudas a la creación y expansión de herramientas e infraestructuras digitales de alimentación de carácter público-comunitarios.
- Realización de estudios de impacto.
- Condicionamiento de las ayudas y el apoyo a estudios de impacto positivos.

## 11. Educación alimentaria

### Problemática

La alimentación es una actividad cotidiana atravesada por cuestiones de salud, cultura, economía, cuidados, territorio, medio ambiente y derechos. La capacidad de comprender el sistema alimentario y de actuar de forma consciente dentro de él requiere conocimientos, experiencias, herramientas críticas y oportunidades de aprendizaje.

En España existe ya una base normativa para la educación alimentaria: la Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición, establece que las autoridades educativas deben promover la enseñanza de la nutrición y la alimentación en escuelas infantiles y centros escolares. La legislación educativa posterior incorpora contenidos sobre alimentación saludable y sostenible, consumo responsable, etiquetado, productos procesados y ultraprocesados y, en la ESO, soberanía alimentaria.

El problema identificado no es la ausencia absoluta de contenidos, sino su dispersión, su desigual grado de concreción y la falta de un itinerario educativo común desde las primeras edades hasta el final de la enseñanza obligatoria. Los contenidos aparecen repartidos entre educación para la salud, educación física, conocimiento del medio, sostenibilidad, consumo o valores cívicos, sin configurar una competencia alimentaria claramente reconocible, evaluable y suficientemente dotada de tiempo, recursos y formación docente.

Además, el enfoque histórico ha estado asociado en buena medida a la nutrición y a la elección individual. La propuesta que hacemos plantea ampliarlo a las condiciones sociales y materiales que hacen posibles o dificultan esas elecciones: renta, tiempo, cuidados, publicidad, disponibilidad de alimentos, cultura alimentaria, modelos de producción, relaciones laborales, impactos ecológicos y concentración de poder en el sistema alimentario.

### Marco regulador

- Ley Orgánica 2/2006 de Educación, modificada por la LOMLOE: establece el marco educativo y los aspectos básicos del currículo y las enseñanzas mínimas.
- Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición: establece que las autoridades educativas competentes deben promover la enseñanza de la nutrición y la alimentación en escuelas infantiles y centros escolares, y prevé contenidos relacionados en la formación del profesorado.
- Real Decreto 95/2022, Decreto 157/2022 y Decreto 217/2022: forman parte del marco curricular para las distintas etapas educativas.
- La propuesta que presentamos plantea desarrollar un Marco común de competencias en educación alimentaria vinculado al Perfil de salida y trasladarlo a las enseñanzas mínimas de Infantil, Primaria y ESO.

## 11. Educación alimentaria

### Competencias

- **Unión Europea:** recomendaciones, marcos de competencias, programas de cooperación, investigación y financiación relacionados con salud, consumo responsable, sostenibilidad y ciudadanía.
- **Nivel estatal:** define los aspectos básicos del currículo y las enseñanzas mínimas, podría establecer el marco común de competencias, revisar las enseñanzas mínimas, crear la asignatura obligatoria de Educación Alimentaria en 5.º de Primaria, establecer el hito obligatorio de profundización en 2.º de ESO, impulsar la formación docente y crear recursos públicos.
- **Nivel autonómico:** establecen y desarrollan el currículo dentro del marco básico estatal, organizan buena parte de la formación permanente del profesorado y pueden impulsar programas, redes de centros, materiales y recursos pedagógicos; podrían implementar la asignatura de 5.º de Primaria y el hito de 2.º de ESO.
- **Nivel municipal:** apoyo a proyectos educativos y recursos comunitarios; conexión con bibliotecas, mercados, huertos educativos, espacios culturales y entidades sociales; colaboración con familias y asociaciones. En las escuelas infantiles municipales de 0-3 años pueden desarrollar propuestas sobre alimentación, autonomía, cuidados, experimentación y cultura alimentaria.

### Lagunas normativas

- Dispersión y desigual grado de concreción de los contenidos alimentarios entre materias y etapas.
- Falta de un itinerario educativo común, progresivo y reconocible desde los 0 hasta los 16 años.
- Ausencia de una competencia alimentaria claramente reconocible, evaluable y dotada de tiempo, recursos y formación docente suficientes.
- Insuficiente desarrollo del enfoque de derechos, equidad, cuidados, perspectiva ecosocial, diversidad cultural y alfabetización crítica frente a un enfoque centrado principalmente en nutrición y elección individual.
- Necesidad de reforzar la formación inicial y permanente del profesorado y de garantizar recursos pedagógicos públicos e independientes.

## 11. Educación alimentaria

### Vías de acción posibles

- Definir una trayectoria curricular obligatoria y progresiva de educación alimentaria desde el primer ciclo de Infantil hasta el final de la ESO.
- Crear una asignatura específica y obligatoria de Educación Alimentaria durante todo 5.º de Primaria, integrada con el resto del currículo.
- Establecer un bloque obligatorio, identificable y evaluable de profundización en 2.º de ESO.
- Establecer un programa público, estable y específico de formación permanente en educación alimentaria e incorporar una asignatura obligatoria específica en la formación inicial docente.
- Crear recursos pedagógicos públicos, abiertos, actualizados e independientes, con criterios de transparencia y prevención de conflictos de interés.
- Incorporar criterios de evaluación y mecanismos de seguimiento de los aprendizajes y de la implantación en los centros.

### Ejemplos de otros países

- **Noruega:** *Food and Health* es una materia específica, combinada con contenidos interdisciplinares sobre salud y sostenibilidad. La FAO recoge 114 horas obligatorias entre los cursos 1-7, y 83 horas entre los cursos 8-10.
- **Suecia:** la alimentación se trabaja en distintas materias, con *Home and Consumer Knowledge* como espacio principal durante la escolaridad obligatoria, e incluye cocina, consumo, sostenibilidad, publicidad y organización de las tareas domésticas.
- **Ecuador:** avanza hacia una competencia transversal de vida saludable dentro de una transformación curricular por competencias, acompañada de actualización de textos, cuadernos y guías docentes.

# BIBLIOGRAFÍA


1. Hajdari, U. (2026). *Por qué la cesta de la compra sigue alta aunque la inflación está bajo control*. Euronews. https://es.euronews.com/business/2026/05/30/por-que-la-cesta-de-la-compra-sigue-alta-aunque-la-inflacion-esta-bajo-control

2. www.20minutos.es/lainformacion/economia-y-finanzas/informe-ocu-cesta-compra-se-dispara-casi-un-40-ultimo-lustro-cafe-los-huevos-chocolate-cuestan-mas-doble_7041168_0.html

3. García, F. (2016). *La alimentación insana: Una epidemia mundial*. Justicia Alimentaria. https://justiciaalimentaria.org/wp-content/uploads/2022/01/resumen_dameveneno_v2.pdf

4. Guzmán, J. (2026). *Fertilizantes: cómo convertir la guerra en un negocio*. Justicia Alimentaria. https://justiciaalimentaria.org/fertilizantes-negocio/

5. Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos. (2022). Informe: *La subida especulativa del gasóleo B y de la urea cuesta 24 millones al sector agrario*. COAG. https://coag.org/post/informe-la-subida-especulativa-del-gasoleo-b-y-de-la-urea-cuesta-24-millones-al--509835

6. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2026). *Observatorio de la Cadena Alimentaria: Función, estructura, normativa y observatorios de las comunidades autónomas*. https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/observatorio-cadena/funcion-estructura-normativa

7. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2026). *Agencia de Información y Control Alimentarios* (AICA). https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organismos-publicos/aica

8. Ministerio de Hacienda. (2026). *Observatorio de márgenes empresariales*. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Impuestos/OME/Observatorio-de-margenes-empresariales.aspx

9. Agencia Estatal de Administración Tributaria. (2026). *Gastos de estudios de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional*. https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-ayuda-presentacion/irpf-2025/10-cumplimentacion-irpf-deducciones-autonomicas/10_5-canarias/10_5_16-gastos-estudios-no-superiores.html

10. Magyar Közlöny. (2025). 42/2025. (III. 11.) *Korm. rendelet az élelmiszerárak csökkentése érdekében szükséges intézkedésekrol*. https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/e6db924584e17efc8b77e49b19008c65aee7ac5e/megtekintes

11. Csonka, T. (2024). *Hungary's food price cap violated EU law, CJEU rules.* bne IntelliNews. https://www.intellinews.com/hungary-s-food-price-cap-violated-eu-law-cjeu-rules-343133/

12. France 24. (2025). *Orbán's food price cap takes aim at foreign retailers in Hungary*. https://www.france24.com/en/live-news/20250330-orban-s-food-price-cap-takes-aim-at-foreign-retailers-in-hungary

13. Picard, M. (2026). *Marges de la grande distribution: le Sénat dévoile 24 mesures pour rééquilibrer le rapport de force entre les agriculteurs, les industriels et les distributeurs*

14. LSA. https://www.lsa-conso.fr/prix-en-grande-distribution-le-senat-devoile-24-mesures-pour-reequilibrer-le-rapport-de-force-entre-les-agriculteurs-les-industriels-et-les-distributeurs,465860

15. García, F. (2024). *Mercados municipales. Crónica de una desposesión.* Justicia Alimentaria. https://justiciaalimentaria.org/wp-content/uploads/2024/09/Mercados-Desposesion-WEB.pdf

16. Mesa, J. (2025). *Mercadona roza el 30% de cuota de mercado y cuadruplica la de Carrefour*. El Economista. https://www.eleconomista.es/retail-consumo/noticias/13180951/01/25/mercadona-roza-el-30-de-cuota-de-mercado-y-cuadruplica-la-de-carrefour.html

17. Rubio, R. (2024). *Las cinco grandes cadenas de supermercados copan más de la mitad del mercado español*. Público. https://www.publico.es/economia/cinco-grandes-cadenas-supermercados-copan-mitad-mercado-espanol.html

18. Mercasa. (2026). Red de Mercas. https://www.mercasa.es/red-de-mercas/

19. Alorda, S. (2024). *Què hi ha darrere del teu menjar ecològic? Un estudi de cas del Biomarket: logística de proximitat o agroexportació?*. Observatori DESCA. https://observatoridesca.org/es/estudis-i-informes/que-hi-ha-darrere-del-teu-menjar-ecologic

20. Casado, D. (2022). *Las cocinas fantasma irrumpen en los mercados municipales de Madrid*. elDiario.es. https://www.eldiario.es/madrid/somos/malasana/noticias/cocinas-fantasma-irrumpen-mercados-municipales-madrid_1_8648432.html

21. Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Cuentas de emisiones a la atmósfera*. https://www.ine.es/prensa/cea_2020.pdf

22. Maté, V. (2024). *El campo se jubila.* El País. https://elpais.com/economia/2024-07-15/el-campo-se-jubila.html

23. Comisión Europea. (2020). *Estrategia «De la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente.* https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/farm-to-fork-strategy-for-a-fair-healthy-and-environmentally-friendly-food-system.html

24. AGRINFO. (2025). *Panorama general: Iniciativas de la UE «de la granja al consumidor» y «Green Deal»*. https://agrinfo.eu/book-of-reports/overview-eu-farm-to-fork-and-green-deal-initiatives/translate/es/

25. Alorda, S. y Gutiérrez. E. (2025). *Responsabilitat pública i menjadors escolars. La contractació estratégica com a palanca de sobirania alimentària i justicia social, económica i ambiental. Observatori DESCA*. https://observatoridesca.org/en/estudis-i-informes/responsabilitat-publica-i-menjadors-escolars

26. Coldiretti Liguria. (2026). *Campagna Amica Liguria*. https://liguria.coldiretti.it/campagna-amica-liguria/

27. Prefeitura de Belo Horizonte. (2026). *Restaurantes Populares.* https://prefeitura.pbh.gov.br/seguranca-alimentar-nutricional/equipamentos/restaurantes-poulares

28. World Wildlife Fund. (2014). *Belo Horizonte food*. https://wwf.panda.org/?255810%2FBelo-Horizonte-food=

29. López Cantos, A., Ordaz, E., Moya-Geromini, M. Á., y Royo-Bordonada, M. Á. (2023). *Calidad de productos alimentarios anunciados por televisión antes y después del plan para mejorar su composición*, 2017–2020. Gaceta Sanitaria, 37, 102249. https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2022.102249

30. Khoury, N., Martínez, M. Á., Garcidueñas-Fimbres, T. E., et al. (2024). *Ultraprocessed food consumption and cardiometabolic risk factors in children*. JAMA Network Open, 7(5), e2411852. https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2024.11852

31. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2025). *Bustinduy: "Vamos a proteger a niños y niñas de la publicidad de los alimentos insanos"*. https://www.dsca.gob.es/es/comunicacion/notas-prensa/bustinduy-vamos-proteger-ninos-ninas-publicidad-alimentos-insanos

32. Mesa, J. (2024). *Coca-Cola recluta a 20.000 "influencers" para su nueva estrategia global de marketing*. El Economista. https://www.eleconomista.es/retail-consumo/noticias/13036035/10/24/cocacola-recluta-a-20000-influencers-para-su-nueva-estrategia-global-de-marketing.html

33. Department of Health and Social Care. (2026). *Nutrient profiling model*. GOV.UK. https://www.gov.uk/government/collections/nutrient-profiling-model

34. Gokani, N. (2022). *Front-of-pack nutrition labelling: A tussle between EU food law and national measures*. European Law Review, 47(2), 153–171. https://www.researchgate.net/publication/360784856_Front-of-pack_Nutrition_Labelling_A_Tussle_between_EU_Food_Law_and_National_Measures

35. World Health Organization. (2024). *In 2024, the Nutri-Score will evolve: Why and what should we remember?* World Health Organization. https://world.edu/in-2024-the-nutri-score-will-evolve-why-and-what-should-we-remember/

36. Las referencias de la Fundación Española del Corazón por productos como AvenaCol, Flora o determinadas margarinas funcionales son ejemplos de cómo estos mecanismos contribuyen a generar confianza y legitimidad científica en torno a productos alimentarios concretos. https://pasfec.fundaciondelcorazon.com/productos/avenacol https://pasfec.fundaciondelcorazon.com/productos/pro-activ

37. Un estudio publicado en 2022 que analizó 1.461 artículos científicos publicados en las principales revistas internacionales de nutrición detectó que un 13,4% presentaban algún tipo de vinculación con la industria alimentaria (financiación, afiliaciones, conflictos de interés o agradecimientos). Además, mientras que el 55,6% de los estudios con participación de la industria mostraban resultados favorables a sus intereses comerciales, este porcentaje descendía al 9,7% en los estudios sin participación de la patronal. El estudio señala especialmente la presencia de fabricantes de alimentos ultraprocesados en la financiación de investigación nutricional. Más información: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0243144

38. European Commission, Directorate-General for Environment. (2023, 22 de marzo). *Green claims.* European Commission. https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy-topics/green-claims_en

39. Greens/EFA. (2025). *Withdrawal would show Commission pandering to industry lobbying & EPP posturing*. https://www.greens-efa.eu/en/article/press/withdrawal-would-show-commission-pandering-to-industry-lobbying-epp-posturing

40. De La Feld, S. (2025). *European Commission stumbles in rush to the right: "We will withdraw the law against greenwashing." But then denies it.* EUnews. https://www.eunews.it/en/2025/06/20/european-commission-stumbles-in-rush-to-the-right-we-will-withdraw-the-law-against-greenwashing-but-then-denies-it/

41. Joffre, L. (2025). *EU anti-greenwashing law torpedoed after Commission's shock U-turn.* Pioneers Post. https://www.pioneerspost.com/news-views/20250625/eu-anti-greenwashing-law-torpedoed-after-commission-s-shock-u-turn

42. Corporate Europe Observatory. (2025). *EU COM omnibus simplification packages* 2025 https://cloud.corporateeurope.org/s/RjrwKPiTmmZM5BG?openfile=true

43. Davey, J., y Mathews, E. (2024). *UK regulator secures ASOS, Boohoo and Asda pledge on green claims*. Reuters. https://www.reuters.com/world/uk/uks-cma-says-top-fashion-retailers-sign-green-claims-undertakings-2024-03-27/

44. Dudkowiak, M., y Cichoń, A. (2024). *Greenwashing regulation in Poland*. Dudkowiak & Putyra. https://www.dudkowiak.com/environmental-law-in-poland/greenwashing-regulation-in-poland/

45. Ritchie, H., Samborska, V. y Roser, M. (2023). *Plastic pollution. Our World in Data*. https://ourworldindata.org/plastic-pollution

46. Food and Agriculture Organization of the United Nations (2021). *Plastics in agrifood systems: The good, the bad and the ugly.* https://www.fao.org/newsroom/detail/plastics-in-agrifood-systems-the-good-the-bad-and-the-ugly/es

47. Food and Agriculture Organization of the United Nations (2021). *Assessment of agricultural plastics and their sustainability: A call for action.* FAO. https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cb7856en

48. Nizzetto, L., Futter, M. y Langaas, S. (2016). *Are agricultural soils dumps for microplastics of urban origin?* Environmental Science & Technology, 50(20), 10777–10779. https://doi.org/10.1021/acs.est.6b04140

49. Espinosa, A. y García, F. (2022) *Plastívoros: La verdad sobre el ingrediente más tóxico de nuestra alimentación.* Justicia Alimentaria y Amigos de la Tierra. https://justiciaalimentaria.org/wp-content/uploads/2022/04/Plasti%CC%81voros.-La-verdad-sobre-el-ingrediente-ma%CC%81s-to%CC%81xico-de-nuestra-alimentacio%CC%81n.pdf

50. OECD. (2022). *Global Plastics Outlook: Economic drivers, environmental impacts and policy options*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/de747aef-en

51. European Environment Agency. (2019). *Preventing plastic waste in Europe*. European Environment Agency. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/preventing-plastic-waste-in-europe

52. Planelles, M. (2021). *La Guardia Civil desarticula una red que exportó ilegalmente a Asia 16.000 toneladas de residuos plásticos.* El País. https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-12-26/la-guardia-civil-desarticula-una-red-que-exporto-ilegalmente-a-asia-16000-toneladas-de-residuos-plasticos.html

53. Trade Map. (2024). *Leading countries of destination for plastic waste, parings, and scraps exported from Spain in 2023 (in million U.S. dollars).* Statista. https://www.statista.com/statistics/1268673/plastic-waste-exports-spain-by-country/

54. United Nations Environment Programme. (2022). *End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument.* United Nations Digital Library. https://digitallibrary.un.org/record/3999257?ln=en

55. Universidad Externado de Colombia. (2025). *Fracasa el acuerdo global más ambicioso para frenar la contaminación por plásticos.* Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de la Información. https://medioambiente.uexternado.edu.co/fracasa-el-acuerdo-global-mas-ambicioso-para-frenar-la-contaminacion-por-plasticos/

56. Center for International Environmental Law. (2025). *Fossil fuel and petrochemical lobbyists overrun plastics treaty negotiations.* https://www.ciel.org/news/inc-5-2-lobbyist-analysis/

57. United Nations Environment Programme. (2026). INC-5.3. https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-5.3

58. Break Free From Plastic. (2026). *Más de 160 grupos ecologistas y sanitarios responden al intento de última hora de Coca-Cola, McDonald's y otros por reabrir la legislación europea sobre envases.* https://www.breakfreefromplastic.org/es/2026/05/13/eu-packaging-law-coca-cola-mcdonalds-opposition-response/

59. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2024). *Informe relativo al cálculo de la recogida separada de botellas de plástico de un solo uso para bebidas en el año 2023*. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/sgecocir/plasticos--sup/INFORME%20RECOGIDA%20SEPARADA%20BOTELLAS%20SUP%20A%C3%91O%202023_.pdf

60. Banos Ruiz, I. y Cwienk, J. (2021). *A look at Germany's bottle deposit scheme.* Deutsche Welle. https://www.dw.com/en/how-does-germanys-bottle-deposit-scheme-work/a-50923039

61. Pescador, D. (2023). *El sistema alemán de devolución de botellas y latas: ¿mejor que los contenedores de reciclaje?* elDiario.es. https://www.eldiario.es/consumoclaro/sistema-aleman-devolucion-botellas-latas-mejor-contenedores-reciclaje_1_9926617.html

62. Müller, F. (2026). *¿Cuánto vale el 'Pfandschlupf'? El sistema de reciclaje de envases alemán cumple 20 años*. Euronews. https://es.euronews.com/2026/06/21/cuanto-vale-el-pfandschlupf-el-sistema-de-deposito-aleman-cumple-20-anos

63. Agrodigital. (2026). *Ventas de plaguicidas en la UE en 2024.* Agrodigital. https://www.agrodigital.com/2026/05/14/ventas-plaguicidas-ue-2024/

64. Eurostat. (2026). *Sales of pesticides by type of pesticide*. European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aei_fm_salpest09/default/table?lang=en

65. Amigos de la Tierra. (2023). *Atlas de los pesticidas: España está a la cabeza en el uso de pesticidas en la UE*. https://www.tierra.org/espana-esta-a-la-cabeza-en-el-uso-de-pesticidas-en-la-ue/

66. Maturana, J. (2026). *El 80% de las manzanas españolas contiene residuos de varios pesticidas tóxicos a la vez. Euronews.* https://es.euronews.com/cultura/2026/02/22/el-80-de-las-manzanas-espanolas-contiene-residuos-de-varios-pesticidas-toxicos-a-la-vez

67. European Food Safety Authority. (2023). *Cumulative risk assessment of pesticides: Frequently asked questions*. EFSA. https://www.efsa.europa.eu/es/news/cumulative-risk-assessment-pesticides-faq

68. Futuro Sin Tóxicos. (2022). *España, líder europea en escasez de información sobre plaguicidas en alimentos*. https://futurosintoxicos.org/2022/11/29/espana-lider-europea-en-escasez-de-informacion-sobre-plaguicidas-en-alimentos/

69. Ecologistas en Acción. (2026). *Directo a tus hormonas 2026: Guía de alimentos disruptores*. https://www.ecologistasenaccion.org/369556/informe-directo-a-tus-hormonas-2026-guia-de-alimentos-disruptores/

70. Public Eye. (2024). *Sharp rise in EU export trade in banned pesticides despite European Commission promises*. https://www.publiceye.ch/en/topics/pesticides/sharp-rise-in-eu-export-trade-in-banned-pesticides-despite-european-commission-promises

71. Ormaza-Zulueta, N. y Boyd, D.R. (2026). *Toneladas de riesgo: el auge de la exportación de pesticidas ilegales en España*. El Salto Diario.

72. Los COP son sustancias químicas que perduran mucho tiempo en el medio ambienten, se bioacumulan en los seres vivos y se transportan a largas distancias

73. Gaberell, L. (2025). *Sharp rise in EU export trade in banned pesticides despite European Commission promises*. Public Eye. https://www.publiceye.ch/en/topics/pesticides/sharp-rise-in-eu-export-trade-in-banned-pesticides-despite-european-commission-promises

74. Pesticide Action Network Europe. (2026). *Weakening of pesticide protection standards is unlawful: Legal opinion criticises draft EU legislation*. https://www.pan-europe.info/press-releases/2026/01/weakening-pesticide-protection-standards-unlawful-legal-opinion-criticises

75. Ormaza-Zulueta, N. y Boyd, D.R. (2026). *Toneladas de riesgo: el auge de la exportación de pesticidas ilegales en España*. El Salto Diario. https://www.elsaltodiario.com/agro-toxicos/toneladas-riesgo-auge-exportacion-pesticidas-ilegales-espana

76. Mandard, S. (2022). *La France continue à exporter des milliers de tonnes de pesticides ultratoxiques, malgré l'interdiction de cette pratique*. Le Monde. https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/11/30/la-france-continue-a-exporter-des-milliers-de-tonnes-de-pesticides-ultratoxiques-malgre-l-interdiction-de-cette-pratique_6152286_3244.html

77. Dowler, C. y Hofmeister, N. (2024). *Loopholes in France's pesticide export ban allow growing shipments of toxic chemicals.* Unearthed. https://unearthed.greenpeace.org/2024/09/23/loopholes-france-pesticide-export-ban/

78. Government of the Grand Duchy of Luxembourg. (2023). *Government position following the annulment of the withdrawal of the authorisations for placing on the market for plant protection products containing the active substance glyphosate.* https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiques/2023/04-avril/07-annulation-retrait-glyphosate.html

79. Danish Environmental Protection Agency. (2026). *Pesticide tax. Ministry of Environment and Gender Equality.* https://eng.mst.dk/chemicals/pesticides/pesticide-tax

80. Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional. (2024). *Bélgica prohíbe la exportación de pesticidas prohibidos.* https://coeeci.org.pe/belgica-prohibe-la-exportacion-de-pesticidas-prohibidos

81. Business and Human Rights Resource Centre. (2021). *Alemania: el glifosato estará prohibido en 2023, mientras Bayer sostiene que no hay evidencias de su impacto negativo en la salud*. https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/alemania-el-glifosato-estar%C3%A1-prohibido-en-2023-mientras-bayer-sostiene-que-no-hay-evidencias-de-su-impacto-negativo-en-la-salud/

82. Prager, A. y Buzzoni, L. (2022). *Pesticide ban strikes Italy's famed apple región to its core. Investigate Europe*. https://www.investigate-europe.eu/en/posts/pesticide-ban-strikes-italys-famed-apple-region-to-its-core

83. Warland, M. (2023). *Des pesticides jusque sur votre terrasse: quand les agriculteurs ne respectent pas les zones tampons. RTBF*. https://www.rtbf.be/article/des-pesticides-jusque-sur-votre-terrasse-quand-les-agriculteurs-ne-respectent-pas-les-zones-tampons-11199125

84. Alorda, S. y Rigau, A. (2026). *Quina porcada! Impactes socioambientals de les macrogranges porcines catalanes i de la industria de la soja que les alimenta*. Observatori DESCA. https://observatoridesca.org/ca/llibres/quina-porcada

85. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2024). *El sector porcino en España*. https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/sectores-ganaderos/porcino/

86. Espallargas, A. (2022). *¿Hay macrogranjas en España?Radiografía de la industria cárnica, la cuarta mayor del país. Forbes* España. https://forbes.es/economia/133643/radiografia-de-la-industria-carnica-en-espana-la-cuarta-mayor-del-pais/

87. Eurocarne. (2026). *Sector porcino español: producción, exportaciones y evolución del mercad*o. https://eurocarne.com/noticias/codigo/67818

88. Gutiérrez, C. (2026). *La problemática de las macrogranjas.* RRNEWS. https://rrnews.es/2026/04/la-problematica-de-las-macrogranjas.html

89. Comissão Pastoral da Terra. (2023). *Conflitos no campo Brasil 2023*. https://cptnacional.org.br/2023/04/14/conflitos-no-campo-brasil-2023/

90. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2026). *Documento de inventario nacional de gases de efecto invernadero 1990-2024*. https://libreria.miteco.gob.es/libro/documento-de-inventario-nacional-de-gases-de-efecto-invernadero-1990-2024_5416/

91. elDiario.es. (2023). *PAC y medio ambiente en España*. https://especiales.eldiario.es/pac-medio-ambiente-espana/mapa/

92. Greenpeace España. (2020). *España ya es el país de la UE que más carne consume*. https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/espana-ya-es-el-pais-de-la-ue-que-mas-carne-consume/

93. Ese retraso ha venido, además, acompañado de una pérdida de alcance: el 13 de julio de 2026, la Comisión Europea excluyó definitivamente el cuero de la lista de productos cubiertos, pese a que un estudio propio de la Comisión calculaba que podía representar hasta el 17% de la huella de deforestación del reglamento, y pese a que la industria del curtido se había reunido con legisladores europeos al menos 22 veces desde 2021 para conseguirlo. Más información en: Global Witness. (2026). Director de Louis Vuitton sería clave en el lobby para excluir el cuero del reglamento EUDR; es propietario de una curtiduría en Paraguay. Business and Human Rights Resource Centre. https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/global-director-de-louis-vuitton-ser%C3%ADa-clave-en-el-lobby-para-excluir-el-cuero-del-reglamento-eudr-es-propietario-de-una-curtidur%C3%ADa-en-paraguay/ France 24. (2026). Por qué la UE quiere excluir el cuero de su ley contra la deforestación. https://www.france24.com/es/programas/medio-ambiente/20260514-por-qu%C3%A9-la-ue-quiere-excluir-el-cuero-de-su-ley-contra-la-deforestaci%C3%B3n

94. El Estado español fue condenado por el TJUE el 14 de marzo de 2024, al incumplir la Directiva 91/676/CEE, de Nitratos, en 8 comunidades autónomas, tanto por no revisar

correctamente sus zonas vulnerables como por no adoptar a tiempo los programas de actuación obligatorios. Más información: Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2024, Comisión Europea contra Reino de España, asunto C-576/22. Más información en: Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2024). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 14 de marzo de 2024 - Comisión Europea / Reino de España (Asunto C-576/22). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62022CA0576

95. A diferencia de la Directiva de Emisiones Industriales europea, que deja fuera al vacuno, en España sí se regula a nivel estatal y las explotaciones sí deben declarar

96. Una investigación de Agroinformación y la coalición Por Otra PAC documentó que las macrogranjas y explotaciones porcinas de intensivo habían recibido más de 60 millones de euros en ayudas de la PAC, gracias a que las grandes empresas integradoras diversifican su negocio para poder acceder a distintas líneas de ayuda. Más información: Agroinformación. (2021). Las macrogranjas y explotaciones porcinas de intensivo recibieron más de 60 millones de la PAC mientras las extensivas van desapareciendo. https://agroinformacion.com/las-macrogranjas-y-explotaciones-porcinas-de-intensivo-recibieron-mas-de-60-millones-de-euros-de-la-pac-en-detrimento-de-las-extensivas/

97. Searchinger, T. y Waite, R. (2024). *Denmark's groundbreaking agriculture climate policy sets strong example for the world.* World Resources Institute. https://www.wri.org/insights/denmark-agriculture-climate-policy

98. Henley, J. (2026). *How campaigners beat industrial farming in Denmark's "pig election".* The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2026/jun/06/industrial-farming-denmark-pig-election

99. Thorsberg, C. (2026). The Stream, June 8, 2026: *Water Quality Is a Winner of Denmark's 'Pig Elections*'. Circle of Blue. https://www.circleofblue.org/newsletter/the-stream-june-8-2026-water-quality-is-a-winner-of-denmarks-pig-elections/

100. Payne, E. (2026). *How Denmark's 'Pig Election' Rewrote Factory Farm Politics.* Sentient. https://sentientmedia.org/pig-election-rewrote-factory-farm-politics/

101. Bisambhar, P. (2026). *Denmark's 'pig election' leads to major reforms for farm animals*. The Animal Reader. https://www.theanimalreader.com/2026/06/08/denmarks-pig-election-leads-to-major-reforms-for-farm-animals/

102. Boffey, D. (2022). *Dutch city becomes world's first to ban meat adverts in public*. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2022/sep/06/haarlem-netherlands-bans-meat-adverts-public-spaces-climate-crisis

103. Andrews, F. (2022). *Amsterdam bans advertising meat and fossil fuels in public places*. CBS News. https://www.cbsnews.com/news/amsterdam-bans-advertising-meat-fossil-fuels-public-places/

104. Justicia Alimentaria y Confederación Española de Consumidores y Usuarios. (2024). *Justicia Alimentaria y CECU vuelven a reclamar al Gobierno medidas urgentes frente al incremento en el precio de los alimento*s. https://justiciaalimentaria.org/justicia-alimentaria-y-cecu-vuelven-a-reclamar-al-gobierno-medidas-urgentes-frente-al-incremento-en-el-precio-de-los-alimentos/

105. EAPN-ES. (2025). *La pobreza en España se reduce, pero la mejora no llega a las personas en situación más extrema: XV Informe anual sobre el estado de la pobreza*. https://bamadrid.org/la-pobreza-en-espana-se-reduce-pero-la-mejora-no-llega-a-las-personas-en-situacion-mas-extrema-xv-informe-anual-el-estado-de-la-pobreza-eapn-rueda-de-prensa-arope/

106. COAG. (2023). *Balance agrario: un 62,5 % de grandes empresas absorben la subida de la renta agraria*. https://coag.org/post/balance-agrario-un-625-de-grandes-empresas-absorben-la-subida-de-la-renta-agrari-481831

107. ETC Group y GRAIN. (2026). *Los diez gigantes del agronegocio: la concentración corporativa en la alimentación y la agricultura*. https://grain.org/es/article/7408-los-diez-gigantes-del-agronegocio-la-concentracion-corporativa-en-la-alimentacion-y-la-agricultura-edicion-2026

108. Alorda S. (2023). *Vulneracions de drets, desigualtat de gènere i impactes ambientals a les cadenes de subministrament d'exportació agroalimentària*. Observatori DESCA. https://observatoridesca.org/descarrega/legacy/publication/files/alimentacioicovid_4_2.pdf

109. Global Witness. (2025). *At least 146 land and environmental defenders killed or disappeared globally in 2024*. https://globalwitness.org/en/press-releases/at-least-146-land-and-environmental-defenders-killed-or-disappeared-globally-in-2024/

110. Huelva Información. (2025). *Aumenta levemente la superficie de frutos rojos plantada en Huelva hasta 12.388 hectáreas*. https://www.huelvainformacion.es/huelva/aumenta-levemente-superficie-frutos-rojos-huelva-hectareas_0_2005443360.html

111. Castaño, J. (2026). *El impacto de la regularización y la falta de "alojamiento digno" para los temporeros marcan el inicio de la campaña de la fruta en Lleida"*. Público. https://www.publico.es/sociedad/impacto-regularizacion-falta-alojamiento-digno-temporeros-marcan-inicio-campana-fruta-lleida.html

112. Jornaleras en Lucha. (2021). *La situación de las jornaleras de Huelva en la industria del fruto rojo: informe jurídico*. https://jornalerasenlucha.org/la-situacion-de-las-jornaleras-de-huelva-en-la-industria-del-fruto-rojo-informe-juridico/

113. Ramos, P. (2022). *El sector agrícola tiene el nivel más alto de siniestralidad de trabajadores extranjeros*. Universitat Oberta de Catalunya. https://www.uoc.edu/es/news/2022/271-siniestralidad-sector-agricola

114. Los ocho convenios fundamentales de la OIT son: el Convenio 87 sobre libertad sindical, el 98 sobre negociación colectiva, el 29 y el 105 sobre trabajo forzoso, el 138 sobre edad mínima, el 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, el 100 sobre igualdad de remuneración y el 111 sobre discriminación en el empleo.

115. Organización Internacional del Trabajo. (2025). *España ratifica normas clave de seguridad y salud en el trabajo para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales.* https://www.ilo.org/es/resource/news/ilc/112/espana-ratifica-normas-clave-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-para-la

116. Consejo General del Poder Judicial. (2014). Publicado el instrumento de ratificación del Convenio de Estambul contra la violencia sobre la mujer. https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.0cb0942ae6fbda1c1ef62232dc432ea0/?vgnextoid=27cb487480176410VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnextchannel=ea1732cd1ddaa210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnextfmt=default

117. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2025). *Autorización de residencia temporal y trabajo para actividades de temporada en migración circular* (GECCO 2025) https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/w/26.-autorizacion-de-residencia-temporal-y-trabajo-para-actividades-de-temporada-en-migracion-circular.-gestion-colectiva-de-contrataciones-en-origen-gecco-2025-

118. Lleida.com. (2021). *Fruita amb Justícia Social denuncia que la Paeria requisa bosses de temporers*. https://www.lleida.com/noticia_canal/fruita-amb-justicia-social-denuncia-que-la-paeria-requisa-bosses-de-temporers

119. Muchas de estas demandas son reivindicaciones de organizaciones sociales que llevan años acompañando a las personas temporeras y jornaleras, como Jornaleras de Huelva en Lucha y Fruita amb Justícia Social. Más información en: https://jornalerasenlucha.org/ https://fruitaambjusticia.cat/

120. La región latinoamericana presenta un mayor grado de reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación que Europa Occidental. En particular, las constituciones de Brasil, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Panamá contienen referencias explícitas al derecho a la alimentación aplicables a la población general, mientras que otros países de la región, como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, lo reconocen de forma explícita para determinados grupos o de manera implícita a través de otros derechos y disposiciones constitucionales. Más información: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021). El derecho a la alimentación en el mundo. https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/es/

121. Cossart, S. y Mamlouk, R. (2023). *10 years on from Rana Plaza: Is France's duty of vigilance law living up to its promise?*. Cambridge Core blog. https://www.cambridge.org/core/blog/2023/06/06/10-years-on-from-rana-plaza-is-frances-duty-of-vigilance-law-living-up-to-its-promise/

122. Business and Humand Rights Center. (2023). *Kenyan NGOs and IDEMIA settle over digital ID system's human rights risks.* https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/kenyan-ngos-and-idemia-settle-over-digital-id-systems-human-rights-risks/

123. Devergranne, T. (2026). *Devoir de vigilance: plan, seuils et RGPD en 2026*. Donneespersonnelles.fr. https://www.donneespersonnelles.fr/devoir-de-vigilance

124. Rigol, M. (2026). *Catalunya aprova un organisme públic per fiscalitzar les empreses que vulneren drets humans i ambientals.* La Directa. https://directa.cat/catalunya-aprova-un-organisme-public-dedicat-a-fiscalitzar-les-empreses-que-vulneren-drets-humans-i-ambientals/

125. https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5affb039a&appId=PPGMS

126. Cruz Roja Española. (2024). N.º 31: *Inseguridad alimentaria.* Boletín sobre Vulnerabilidad Social. https://www2.cruzroja.es/-/n-31-inseguridad-alimentaria

127. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. (2024). *Estudio ALADINO 2023: Estudio de vigilancia del crecimiento, alimentación, actividad física, desarrollo infantil y obesidad en España 202*3. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. https://aesan.gob.es/nutricion/datos-sobrepeso-obesidad/aladino-2023

128. Instituto Nacional de Estadística. (2025). *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas* (EEA). Año 2023. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EEEA2023.htm

129. Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos. (2024). *La "uberización del olivar español" borra del mapa al 59 % de las explotaciones*. https://coag.org/download-doc/479978

130. ETC Group y GRAIN. (2026). *Top 10 agribusiness giants: Corporate concentration in food y farming – 2026 update.* GRAIN. https://grain.org/en/article/7406-top-10-agribusiness-giants-corporate-concentration-in-food-farming-2026-update



JUSTICIA
ALIMENTARIA