



Avanzando hacia una alimentación saludable y sostenible en los centros educativos: *Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición*

Moving towards healthy and sustainable eating in educational establishments:

Royal Decree 315/2025, of 15 April, establishing rules for the development of Law 17/2011, of 5 July, on food security and nutrition

AUTORAS

- (1) Teresa Robledo de Dios (1) Verónica Becerra Gutiérrez
(1) Almudena Rollán Gordo (1) Ana López-Santacruz Serraller

FILIACIONES

- (1) Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición,
Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.
MADRID, ESPAÑA.

FINANCIACIÓN

No se recibió financiación externa.

CITA SUGERIDA

Robledo de Dios T, Rollán Gordo A, Becerra Gutiérrez V, López-Santacruz Serraller A. Avanzando hacia una alimentación saludable y sostenible en los centros educativos: *Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición*. Rev Esp Salud Pública. 2026; 100: 21 de septiembre e202609060.

Las autoras declaran que no existe ningún conflicto de intereses

CONTRIBUCIONES DE AUTORÍA

CONCEPTUALIZACIÓN: T Robledo de Dios, A Rollán Gordo, V Becerra Gutiérrez, A López-Santacruz Serraller.

SUPERVISIÓN: T Robledo de Dios, A López-Santacruz Serraller.

ESCRITURA PRIMERA VERSIÓN: T Robledo de Dios.

ESCRITURA: REVISIÓN Y EDICIÓN: A Rollán Gordo, V Becerra Gutiérrez.

CORRESPONDENCIA

Teresa Robledo de Dios trobledo@aesan.gob.es

Subdirección General de Nutrición. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Calle Alcalá, nº 56. CP 28014. Madrid. España.

RESUMEN

FUNDAMENTOS // La obesidad infantil constituye en España un problema persistente de Salud Pública, con elevadas prevalencias y marcadas desigualdades socioeconómicas. El entorno escolar es un espacio estratégico para fomentar hábitos alimentarios saludables y sostenibles, así como promover la equidad. Se examina el *Real Decreto 315/2025* como instrumento para promover este cambio.

MÉTODOS // La norma se elaboró mediante un proceso participativo y reglado, incluyendo una intensa coordinación interministerial. Se sustentó en referentes claves, como el *Documento de consenso de 2010* y el *Programa 16* del PNCOCA. Se evaluaron diferentes impactos para garantizar su coherencia y viabilidad.

RESULTADOS // Se desarrollaron los artículos 40 y 41 de la *Ley 17/2011*, estableciendo criterios aplicables a los centros educativos desde el segundo ciclo de Educación Infantil hasta Formación Profesional. Estos abarcan aspectos nutricionales, como la priorización de alimentos frescos, de temporada y ecológicos, el uso de técnicas culinarias saludables, la utilización de sal yodada, entre otros; así como medidas orientadas a la gestión responsable de residuos y envases. Se prohíbe la venta de productos con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares y productos envasados con un alto contenido en cafeína. Se establecen frecuencias de consumo para los distintos grupos de alimentos y la disponibilidad de menús especiales por motivos de salud, éticos y religiosos.

CONCLUSIONES // La norma consolida un marco estatal de alimentación escolar, alineado con estándares europeos e internacionales, y constituye una herramienta clave para transformar los entornos escolares en espacios promotores de salud y equidad.

PALABRAS CLAVE // Obesidad infantil; Sobrepeso; Alimentación escolar; Alimentación infantil; Alimentación saludable; Alimentación sostenible; Equidad; Políticas de Salud Pública; Enfermedades no transmisibles; Promoción de la salud.

ABSTRACT

BACKGROUND // Childhood obesity is a persistent Public Health problem in Spain, with high prevalence rates and marked socioeconomic inequalities. The school environment is a strategic space for encouraging healthy and sustainable eating habits and promoting equity. *Royal Decree 315/2025* is examined as an instrument for promoting this change.

METHODS // The standard was developed through a participatory and regulated process, including intensive interministerial coordination. It was based on key references, such as the *2010 Consensus Document* and *Program 16* of the PNCOCA. Different impacts were evaluated to ensure consistency and viability.

RESULTS // Articles 40 and 41 of *Law 17/2011* were developed, establishing criteria applicable to educational centers from the second cycle of preschool education to vocational training cycles. These cover nutritional aspects, such as prioritizing fresh, seasonal, and organic foods, the use of healthy cooking techniques, the use of iodized salt, among others; as well as measures aimed at responsible waste and packaging management. The sale of products with a high content of saturated fats, trans-fatty acids, salt, and sugars, as well as packaged products with a high caffeine content, is not allowed. Dietary frequencies are established for different food groups, and special menus are available for health, ethical, and religious reasons.

CONCLUSIONS // This regulation consolidates a state framework for school meals, aligned with european and international standards, and is a key tool for transforming school environments into spaces that promote health and equity.

KEYWORDS // Pediatric obesity; Overweight; School feeding; Child nutrition; Healthy diet; Sustainable food system; Equity; Healthcare policies; Noncommunicable diseases; Health promotion.

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos décadas, en España, como en el resto de Europa, las cifras de obesidad suponen un serio problema de salud y un verdadero reto de Salud Pública. Según datos de la *Encuesta de Salud de España de 2023*, el 55% de la población española mayor de dieciocho años presenta exceso de peso (15,2% obesidad y 39,8% sobrepeso) (1). Esta situación es aún más preocupante en la población infantil: el 15,9% de los niños y niñas de entre seis y nueve años tiene obesidad y el 36,1% presenta exceso de peso (sobrepeso y obesidad), según el *Estudio ALADINO 2023* (2). Aunque se observa una evolución positiva en términos globales desde el primer estudio en 2011, las prevalencias actuales siguen siendo elevadas, especialmente en los entornos familiares con menor nivel de ingresos. De hecho, la prevalencia de obesidad es más del doble en los escolares del grupo socioeconómico más desfavorecido.

Estas cifras se asocian a graves consecuencias para la salud, tanto a corto como a largo plazo. Afectan a la calidad de vida de los escolares y se relacionan con baja autoestima, rechazo social, fracaso escolar y exclusión. Además, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), alrededor del 60% de la población infantil con exceso de peso mantendrá esta condición en la vida adulta.

El entorno escolar resulta, por tanto, clave para estimular patrones alimentarios saludables en todas las clases

sociales y promover comportamientos que pueden mantenerse hasta la edad adulta. El comedor escolar constituye un servicio que no se limita exclusivamente a proporcionar alimentos, sino que atiende también a la educación para la salud y la higiene, al tiempo que educa en valores como la responsabilidad y la convivencia. Además, contribuye a disminuir las desigualdades socioeconómicas al ofrecer a los escolares de familias más vulnerables la oportunidad de acceder a una alimentación saludable desde edades tempranas.

Es evidente que el bienestar nutricional de los niños y niñas en las escuelas tiene una importancia capital, siendo vital sentar los cimientos para el bienestar de los menores en esta etapa formativa. Una alimentación apropiada en la infancia es fundamental para un crecimiento y desarrollo adecuados, pero también para la prevención de enfermedades no transmisibles.

En mayo de 2022, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzó el Plan de Aceleración para Detener la Obesidad, una iniciativa global que responde al preocupante incremento de la prevalencia de obesidad en todas las regiones del mundo, especialmente entre la población infantil. Este plan, adoptado por los Estados miembro durante la 75ª Asamblea Mundial de la Salud, establece un marco de acción fundamentado en políticas basadas en la evidencia científica, con el objetivo de revertir la tendencia actual y avanzar hacia el cumplimiento de los compromisos

Este artículo tiene una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. Usted es libre de Compartir (copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato) bajo los siguientes términos: Atribución (debe darse el crédito apropiado, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se realizaron cambios. Puede hacerlo en cualquier manera razonable, pero no de alguna manera que sugiera que el licenciante lo respalda a usted o su uso); No comercial (no podrá utilizar el material con fines comerciales); Sin derivados (si remezcla, transforma o construye sobre el material, no puede distribuir el material modificado); Sin restricciones adicionales (no puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros hacer cualquier cosa que la licencia permita).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

DE
SD

En este marco, la mejora de la oferta alimentaria en los centros educativos se reconoce no solo como una medida necesaria, sino como una condición mínima e ineludible para garantizar la coherencia y efectividad de cualquier política pública orientada a la prevención de la obesidad infantil. El *Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos (11)*, responde precisamente a esta exigencia, estableciendo criterios nutricionales y de sostenibilidad que permiten avanzar hacia entornos escolares más saludables y equitativos.

A continuación, se analiza el proceso de elaboración del *Real Decreto 315/2025*, destacando los elementos técnicos, normativos y de gobernanza que permitieron su aprobación como instrumento clave en la promoción de entornos escolares saludables.

|||||

El Real Decreto 315/2025, aprobado por el Consejo de Ministros y publicado

en el Boletín Oficial del Estado el 16 de abril de 2025, representa un avance significativo en la política nutricional pública. Su elaboración ha sido fruto de un proceso técnico y participativo que ha involucrado a múltiples actores institucionales, científicos y sociales, con el objetivo de establecer criterios mínimos comunes, claros y exigibles que garanticen una alimentación saludable y sostenible, adaptada a las necesidades de todos los niños y niñas en edad escolar, en aras a la cohesión y equidad del sistema.

La norma persigue transformar el comedor escolar en un entorno promotor de salud, sostenibilidad y equidad. Entre sus objetivos específicos se encuentran: fomentar una alimentación saludable basada en la evidencia científica para prevenir enfermedades crónicas desde la infancia; impulsar prácticas sostenibles mediante el uso de productos de temporada, ecológicos y procedentes de canales cortos de distribución; garantizar la equidad en el acceso a menús saludables, sostenibles y culturalmente adecuados; establecer criterios técnicos claros que orienten la planificación de los menús escolares; limitar la exposición a alimentos y bebidas con alto contenido en nutrientes seleccionados; y promover la transparencia y participación de las familias. Para alcanzar estos fines, el Real Decreto establece un conjunto articulado de medidas normativas orientadas a mejorar el bienestar presente y futuro de la población infantil.

La tramitación del *Real Decreto 315/2025* se ha desarrollado conforme al procedimiento establecido para la elaboración de disposiciones reglamentarias, incorporando los mecanismos de participación ciudadana pre-

vistos en la normativa vigente. En particular, la participación ciudadana se ha articulado en dos fases principales: la consulta pública previa y el trámite de audiencia e información pública, regulados por el artículo 133 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (7), y por el artículo 26 de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* (8). Estos trámites han permitido recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones potencialmente afectadas, garantizando la transparencia, la calidad normativa y el ejercicio efectivo del derecho a participar en los asuntos públicos consagrado en el artículo 23.1 de la *Constitución Española* (9).

La consulta pública previa se llevó a cabo entre el 28 de abril y el 12 de mayo de 2022, con la recepción de cuarenta y seis informes de observaciones, mientras que el trámite de audiencia e información pública se desarrolló entre el 15 de septiembre y el 7 de octubre de 2022.

La elevada participación registrada durante el trámite de audiencia e información pública, con un total de 1.253 informes de observaciones recibidos, constituye un hecho inusual en procesos normativos de esta naturaleza. Este volumen de aportaciones refleja el gran interés que este tema despierta en la ciudadanía, así como la creciente sensibilidad social hacia los temas relacionados con la salud infantil, la sostenibilidad del sistema alimentario y la equidad en el acceso a una alimentación saludable y sostenible. La diversidad y riqueza de las observaciones recibidas han contribuido significativamente a enriquecer el contenido del Real Decreto, reforzando su legítimi-

dad y su alineación con las demandas sociales actuales.

El proceso de elaboración del Real Decreto incluyó la correspondiente evaluación de impacto normativo, que se plasmó en la *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* (MAIN), en la que se analizaron los efectos esperados de la norma en términos sociales, económicos, ambientales y administrativos, así como su adecuación a los principios de buena regulación. Asimismo, se llevó a cabo una revisión técnica del texto normativo garantizando la coherencia jurídica, la claridad expositiva y la viabilidad de su aplicación.

La elaboración del Real Decreto ha requerido una intensa coordinación interministerial, tanto entre los ministerios coproponentes (Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; Sanidad; Agricultura, Pesca y Alimentación; Educación, Formación Profesional y Deportes; Juventud e Infancia), como con otros departamentos afectados por su contenido. Globalmente, y en cumplimiento del artículo 26 de la Ley 50/1997, se recabaron informes de las Secretarías Generales Técnicas de hasta once ministerios, incluyendo Transición Ecológica, Economía, Ciencia, Industria, Inclusión y Hacienda, entre otros. Asimismo, se solicitaron informes específicos sobre la distribución competencial (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática), calidad normativa (Oficina de Coordinación y de Calidad Normativa), y se realizaron consultas a las comunidades autónomas, al Consejo de Consumidores y Usuarios, y a la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria.

Esta amplia participación institucional, aunque enriquecedora, también puso de manifiesto las dificultades inherentes a la construcción de consensos en un espacio de intervención pública con múltiples implicaciones sectoriales. La coincidencia del proceso con un ciclo electoral contribuyó a alargar y complicar la tramitación, reflejándose en el elevado número de informes recibidos y en la necesidad de ajustar el texto normativo a sensibilidades y prioridades diversas. No obstante, este esfuerzo colectivo ha permitido dotar al Real Decreto de una sólida base técnica, jurídica y política, reforzando su legitimidad y su capacidad de implementación efectiva.

La elaboración del articulado del Real Decreto se realizó siguiendo un enfoque sistemático, con revisión técnica detallada por apartados y artículos, asegurando la coherencia interna y la adecuación normativa.

La base técnica y científica del Real Decreto se sustenta en los trabajos desarrollados en el marco de la *Estrategia NAOS sobre Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad*, liderada por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), especialmente aquellos realizados en colaboración con las comunidades autónomas a través de la Comisión Permanente de Nutrición. Como referentes claves destacan el *Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos* de 2010 (10), el *Programa 16* del PNCOCA 2021-2025 (6), y las *Recomendaciones dietéticas saludables y sostenibles complementadas con recomendaciones de actividad física*

para la población española, aprobadas por la AESAN en 2022 (11).

RESULTADOS

El Real Decreto 315/2025 (5) consta de una parte expositiva, cuatro capítulos, trece artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales; y se dicta en desarrollo de los artículos 40 y 41 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición (12), que establece el marco normativo básico en el ámbito de la Nutrición, dedicando su capítulo VII al desarrollo de medidas orientadas al fomento de la alimentación saludable, la actividad física y la prevención de la obesidad. El marco legal en el que se sustenta se recoge en la TABLA 1.

La disposición final primera ampara el proyecto en lo dispuesto en el artículo 149.1.16.^a de la Constitución Española (8), que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la Sanidad.

Su ámbito de aplicación son los centros educativos públicos, los centros concertados y los centros privados, que imparten Educación Infantil (2º ciclo), Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato o ciclos formativos de Formación Profesional de grado básico o medio.

El capítulo II del Real Decreto, en su artículo 4.1, establece criterios técnicos que deben incorporarse en la contratación y oferta de alimentos en comedores escolares, con el objetivo de garantizar una alimentación saludable y sostenible. Estos criterios abarcan aspectos nutricionales, como la priorización de alimentos frescos, de tempo-

rada y ecológicos, el uso de técnicas culinarias saludables, la utilización de sal yodada, el tipo de aceite a utilizar, entre otros; así como medidas ambientales orientadas a la gestión responsable de residuos y envases. La TABLA 2 resume los principales elementos recogidos en dicho artículo.

Además, procede al desarrollo reglamentario del artículo 40.6 de la Ley de seguridad alimentaria y nutrición (en adelante, LSAyN), al establecer unos criterios nutricionales de cara a la prohibición de la venta de alimentos y bebidas con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares en centros educativos, que se recogen en la TABLA 3.

Establece, asimismo, una prohibición de venta de productos envasados con un alto contenido en cafeína en centros educativos y medidas orientadas a favorecer el acceso al agua de consumo en dichos centros.

El capítulo III establece medidas dirigidas a la programación de los menús escolares, que deberán ser supervisados por profesionales con formación acreditada en Nutrición humana y dietética, tal y como ya establecía el artículo 40.3. de la LSAyN. El artículo 9 establece las frecuencias de consumo para los distintos grupos de alimentos, sobre la base de la estructura tradicional de los componentes de la comida del mediodía en nuestra cultura, estableciendo rangos semanales o mensuales para las diferentes categorías de alimentos, limitando las frituras y precinados e introduciendo la oferta de cereales integrales, entre otros requisitos relevantes, tal y como figura en la TABLA 4.

Tabla 1
Marco legal del Real Decreto 315/2025.

<i>Constitución Española</i> (art. 43)	Encomienda a los poderes públicos organizar y tutelar la Salud Pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.
<i>Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad</i> (arts. 6 y 18)	Promoción de la salud y prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimenticios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas.
<i>Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición</i> (arts. 40 y 41)	Medidas especiales dirigidas al ámbito escolar y contratación pública.
<i>Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública</i> (art. 16)	Promoción de la salud en ámbito educativo.
<i>Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que transpone las Directivas 2014/24/UE, sobre contratación pública, y 2014/23/UE, sobre adjudicación de contratos de concesión</i>	Prioriza la mejor relación calidad-precio de cara a lograr objetivos de tipo social, medioambiental, de innovación y de defensa de la competencia.
<i>Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública</i>	Subraya la importancia de estos como herramienta para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático.
<i>Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética</i> (arts. 22 y 31)	Menciona la relación entre alimentación y cambio climático.
<i>Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular</i>	Reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos, en la salud humana y el medio ambiente.

Tabla 2
Criterios nutricionales y de sostenibilidad para la contratación, adquisición y oferta de alimentos y bebidas en centros educativos.

Categoría	Criterio	Contenido
Composición de la oferta alimentaria.	Alimentos frescos, de temporada y de canales cortos.	Prioridad para hortalizas, legumbres, cereales (preferiblemente integrales), frutas, frutos secos y aceite de oliva. Consumo moderado de proteínas animales: pescado, huevos, lácteos y carne (preferentemente de ave y conejo).
Frutas y hortalizas.	Temporada.	Al menos el 45% de las raciones ofertadas.
Producción ecológica.	Porcentaje mínimo.	Al menos el 5% del coste total de adquisición de alimentos debe corresponder a productos ecológicos. Alternativamente, al menos dos platos principales al mes deben ser ecológicos.
Producción integrada y certificaciones.	Sostenibilidad y trazabilidad.	Prioridad a alimentos con certificaciones como MSC (pesca sostenible), ASC (acuicultura sostenible) o producción integrada según el RD 1201/2002.
Gestión ambiental.	Residuos y desperdicio alimentario.	Medidas para minimizar residuos, fomentar recogida separada para reciclaje y reducir el impacto ambiental del ciclo de vida del producto o servicio.
Técnicas culinarias.	Saludables.	Prioridad al uso de horno, vapor, hervido, plancha, sofritos y salsas de tomate frente a frituras, rebozados y otras salsas.
Aceites utilizados.	Tipo y reciclaje.	Para aliñar: aceite de oliva virgen o virgen extra. Para cocinar: preferentemente aceite de oliva o girasol alto oleico. El aceite sobrante debe reciclarse.
Uso de sal.	Tipo y cantidad.	Se utilizará sal yodada y se reducirá su cantidad, promoviendo el uso de especias como alternativa.
Potenciadores del sabor.	Limitación.	Se limitará el uso de concentrados de caldo y otros potenciadores. Si se usan, deben tener al menos un 25% menos de sal.
Envases monodosis.	Reducción y límites.	Se reducirá su uso. Límites máximos: azúcar (3 g), sal (0,8 g), aceite de oliva virgen (10 ml), vinagre (8 ml), otras salsas (10 g).

Tabla 3

Prohibición de venta de alimentos y bebidas con un alto contenido en ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, sal y azúcares en centros educativos.

Criterios nutricionales por porción

No contendrán más de 200 kilocalorías.

El 35% como máximo de las kilocalorías procederán de la grasa, con un contenido máximo de 7,8 gramos de grasas totales por porción envasada. Este límite no se aplicará a la leche entera, yogures y frutos secos sin grasas añadidas.

El 10% como máximo de las kilocalorías procederán de las grasas saturadas, con un contenido máximo de 2,2 gramos de grasas saturadas por porción envasada. Este límite no se aplicará a la leche entera, yogures y frutos secos sin grasas añadidas.

No contendrán ácidos grasos trans, excepto los presentes de forma natural en productos lácteos y cárnicos

El 10% como máximo de las kilocalorías procederán de los azúcares añadidos o libres, con un contenido máximo de 5 gramos de azúcares añadidos o libres por porción. Este límite no se aplicará a las frutas y hortalizas que no contengan azúcares añadidos, ni a los zumos de frutas y bebidas a base de hortalizas que no contengan azúcares añadidos. En la leche y productos lácteos no se contabilizará, a la hora de aplicar este límite, el azúcar naturalmente presente en la leche (lactosa) que aproximadamente corresponde a 4,8 gramos/100 ml.

Contendrán un máximo de 0,5 gramos de sal (0,2 gramos de sodio) por porción.

La norma también establece la disponibilidad de menús especiales por motivos de salud, o, en su caso, la disposición de los medios de refrigeración y calentamiento adecuados para que pueda conservarse y consumirse el menú especial proporcionado por el entorno familiar, en consonancia con lo recogido en el artículo 40.5. de la LSyN, y amplía este requisito a los menús especiales para el alumnado que lo requiera, por motivos éticos y religiosos.

En el capítulo III se establece asimismo la importancia de informar de manera clara y accesible al entorno familiar sobre la planificación mensual de los menús, facilitando la coordinación entre la alimentación escolar y la del entorno

familiar, permitiendo a las familias complementar adecuadamente las cenas.

Finalmente, el capítulo IV establece que el control se realizará por las autoridades competentes a través de las actividades de control oficial en el marco de los *Planes Nacionales de Control Oficial de la Cadena Alimentaria*, y define el período de entrada en vigor de la norma.

En coherencia con lo dispuesto en el capítulo IV, el segundo *Programa 16 del PNCOCA 2026-2030* (13), recientemente aprobado por la Comisión Institucional de la AESAN en octubre de 2025 se consolida como un instrumento de cohesión territorial y de mejora continua en la calidad nutricional de los entornos

Tabla 4
Requisitos y criterios para la programación de los menús escolares.

Primeros platos	Segundos platos
• Hortalizas: de una a dos raciones por semana. • Legumbres: de una a dos raciones por semana. • Arroz: una ración por semana. • Pasta: una ración por semana.	• Pescados: de una a tres raciones por semana. • Huevos: de una a dos raciones por semana. • Carnes: máximo tres raciones a la semana. Máximo una ración de carne roja a la semana. Máximo dos raciones de carne procesada al mes. • Platos cuya base sean alimentos que aporten proteína de origen vegetal: de una a cinco raciones por semana. En aquellos centros educativos que realicen una oferta de menú vegetariano, los cinco segundos platos se basarán en alimentos que aporten exclusivamente proteína vegetal.
Guarniciones	Postres
• Ensaladas variadas: de tres a cuatro raciones por semana. • Otras guarniciones (patatas, hortalizas, legumbres): de una a dos raciones por semana.	• Frutas frescas: de cuatro a cinco raciones por semana. • Otros postres, preferentemente yogur y cuajada sin azúcar añadido, queso fresco: máximo una vez a la semana.
Otros requisitos	
• Agua como única bebida. • Al menos dos veces a la semana se ofrecerá pan integral. • Al menos cuatro veces al mes el arroz o la pasta será integral. • Se priorizará el pescado azul y blanco de forma alterna y se podrán incluir crustáceos y moluscos. • Se primarán las ensaladas y guarnición de verdura fresca, frente a otras formas de presentación. • Se prohibirá el consumo de frutos secos enteros en los menores de 6 años por el riesgo de asfixia. • Las frituras se limitarán como máximo a una ración por semana. • El consumo de platos precocinados tales como pizzas, canelones, croquetas, empanadillas, pescados o carnes rebozadas, análogos vegetales, entre otros, se limitará como máximo a una ración al mes. • Utilización de sal yodada, de forma reducida.	

escolares. Este *Programa 16* tiene por finalidad garantizar la aplicación efectiva del *Real Decreto 315/2025* en los centros educativos, mediante la implementación de controles armonizados orientados a verificar el cumplimiento de los requisitos nutricionales y de sostenibilidad establecidos en los menús escolares, así como en la oferta de alimentos y bebidas en máquinas expendedoras y cafeterías. Estos controles se aplicarán en centros públicos, concertados y privados incluidos en el ámbito de aplicación del *Real Decreto*, conforme a una programación basada en el riesgo. Asimismo, se prevé el seguimiento de las medidas correctoras propuestas por la autoridad competente y la adopción de actuaciones administrativas ante incumplimientos, reforzando así el papel del entorno escolar como espacio promotor de salud y sostenibilidad alimentaria.

DISCUSIÓN

En un contexto internacional, el informe *The current state, benefits, and exemplary models of school meal programmes in the European Union*, publicado por el *Research Consortium for School Health and Nutrition* en colaboración con la Comisión Europea (2025), ofrece una visión estratégica sobre el papel de los programas de alimentación escolar como instrumentos de equidad, Salud Pública y cohesión social, en el contexto de la Garantía Infantil Europea (14). El documento identifica una amplia diversidad de modelos entre los Estados miembro, desde enfoques universales hasta intervenciones focalizadas, y destaca los beneficios multidimensionales de estos programas en términos de salud infantil, rendimiento académico y reducción de la pobreza.

Especialmente relevante para el contexto español es la recomendación de avanzar hacia modelos universales, sostenibles y basados en la evidencia científica, con una financiación adecuada y una gobernanza intersectorial. El informe subraya la necesidad de vincular los programas de comidas escolares con políticas educativas, sanitarias y sociales, y presenta ejemplos de buenas prácticas en países como Finlandia, Francia y Portugal, que han logrado integrar criterios nutricionales exigentes, sostenibilidad ambiental y participación comunitaria.

Estas orientaciones internacionales refuerzan el enfoque adoptado en el *Real Decreto 315/2025*, que incorpora criterios mínimos comunes como instrumento de cohesión territorial y garantía de equidad en el acceso a una alimentación saludable y sostenible en el entorno escolar.

Un ejemplo especialmente relevante en el contexto europeo es el de Francia, donde la *Ley EGAlim*, adoptada en 2018 (15) y reforzada por medidas posteriores, establece un marco normativo ambicioso que vincula la alimentación escolar con objetivos de sostenibilidad, Salud Pública y equidad territorial. Aunque la *Ley EGAlim* francesa representa un avance significativo en la integración de criterios de sostenibilidad en la alimentación escolar, el *Real Decreto 315/2025* español introduce un marco normativo más detallado y exigente en materia nutricional. Mientras que la *Ley EGAlim* se centra en la compra pública responsable, con aspectos tan relevantes como un mínimo del 60% de productos sostenibles y la obligatoriedad de un menú vegetariano semanal, el *Real Decreto* español establece frecuencias mínimas obligatorias para ▶

grupos de alimentos, técnicas culinarias saludables y restricciones explícitas sobre productos procesados y ultraprocesados con alto contenido en nutrientes críticos. Además, también incorpora medidas para reducir el desperdicio alimentario, un régimen sancionador para garantizar el cumplimiento y también la obligación de ofrecer como mínimo un segundo plato a la semana basado en proteína vegetal, así como la disponibilidad de menús especiales no sólo por motivos éticos, sino también de salud o religiosos, reforzando el principio de equidad. Esta diferencia refleja un enfoque integral en España, que articula la alimentación escolar como instrumento de Salud Pública, cohesión territorial y sostenibilidad, con una gobernanza intersectorial más robusta.

El modelo portugués de alimentación escolar, articulado a través de la *Política Nutricional y Alimentar Escolar* (PNAE), se estructura en torno a dos ejes: el ambiente alimentario escolar y la comunidad educativa (16). Este enfoque promueve la educación alimentaria integrada en el currículo, la articulación con servicios de salud escolar y la participación activa de familias, docentes y personal operativo. Aunque existen normativas legales y referencias estratégicas para comedores, cantinas y máquinas expendedoras, su aplicación no está sujeta a un régimen sancionador ni contempla frecuencias alimentarias obligatorias.

El modelo finlandés de comedores escolares (17) se distingue por su carácter universal, gratuito y educativo. Desde 1948, todos los alumnos reciben una comida, con menús equilibrados que incluyen opciones vegetarianas y criterios nutricionales exigentes. Además, Finlandia incorpora objetivos

ambientales ambiciosos, como alcanzar un 25% de productos ecológicos para 2030, y aplica prácticas sostenibles en la compra, preparación y gestión de residuos. La evaluación continua del servicio, con herramientas digitales y participación comunitaria, refuerza su calidad y adaptación. Este modelo aporta una visión más estructural e integrada, que combina salud, sostenibilidad y equidad desde una lógica educativa y comunitaria.

Diversas comunidades autónomas han desarrollado normativa propia para fomentar una alimentación saludable en entornos educativos y sanitarios. Entre ellas destacan Murcia (*Decreto 97/2010*, centrado en los menús escolares) (18), la Comunitat Valenciana (*Decreto 84/2018*, con criterios de sostenibilidad) (19), Navarra (*Decreto Foral 3/2019*, enfocado en estilos de vida saludables) (20), Illes Balears (*Decreto 39/2019*, que promueve la dieta mediterránea) (21) y La Rioja (*Decreto 25/2019*, que extiende estos principios a todos los centros educativos y organismos autonómicos) (22). Si bien estas iniciativas representan avances relevantes, su aplicación ha sido sectorial y heterogénea. En este contexto, el *Real Decreto 315/2025* introduce un enfoque integral, estableciendo criterios comunes para comedores, cafeterías y máquinas expendedoras, e incorporando dimensiones clave como sostenibilidad, formación y cohesión normativa en todo el Estado, con el objetivo de garantizar la equidad en el acceso a una alimentación saludable y sostenible.

Por otro lado, la creciente preocupación de las autoridades sanitarias por el consumo de bebidas energéticas en población menor de edad responde a la evidencia acumulada sobre sus

efectos adversos en la salud cardiovascular, neurológica y conductual. Este contexto ha impulsado la adopción de medidas regulatorias en el ámbito autonómico, destacando en Galicia la *Ley 6/2025, de 23 de diciembre, de protección de la salud de las personas menores y prevención de las conductas adictivas* (23), y la *Ley del Principado de Asturias por la que se regula el consumo de bebidas energéticas*, orientada a restringir la venta, suministro y consumo de estas bebidas a menores de dieciséis años (24), esta última en fase de tramitación parlamentaria. No obstante, la primera disposición normativa aprobada en España que introduce una limitación efectiva es el artículo 6 del *Real Decreto 315*, que prohíbe la comercialización de bebidas con alto contenido en cafeína en entornos escolares. Esta medida, de alcance estatal, constituye un hito en la configuración de entornos alimentarios seguros y saludables, y plantea la necesidad de avanzar hacia un marco regulatorio más homogéneo que evite la fragmentación normativa y garantice la equidad en la protección de la salud infantil.

El *Real Decreto 315/2025* constituye un hito en la articulación de políticas públicas, al conectar de manera explícita tres ámbitos tradicionalmente abordados de forma separada: Salud Pública, sostenibilidad y contratación pública. Este enfoque integral no solo establece criterios comunes para entornos alimentarios, sino que también refuerza la coherencia entre políticas sanitarias, ambientales y educativas, promoviendo sinergias que incrementan la eficacia de las intervenciones. Este planteamiento se alinea con el marco de gobernanza intersectorial para la salud en todas las políticas propuesto por la OMS Europa, que subraya la necesidad de estructuras

y mecanismos que garanticen la coherencia normativa y la coordinación entre sectores para reducir desigualdades y mejorar los resultados en salud (25). Asimismo, actúa como palanca de equidad, al garantizar estándares comunes en todos los centros educativos, públicos y privados, y reducir desigualdades en el acceso a entornos alimentarios saludables.

La experiencia acumulada durante la tramitación del Real Decreto pone de manifiesto que la regulación de los entornos alimentarios escolares exige abordar barreras de naturaleza técnica, competencial, económica y sectorial. La diversidad de actores implicados, el elevado volumen de aportaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública, así como la necesidad de conciliar prioridades sanitarias, educativas, ambientales, productivas y de gestión evidencian la complejidad de transformar recomendaciones de Salud Pública en criterios normativos exigibles. Esta experiencia puede resultar de interés para futuras estrategias regulatorias orientadas a la creación de entornos promotores de salud y sostenibilidad, al mostrar la importancia de disponer de una base técnica sólida, mecanismos de participación transparentes y espacios estables de coordinación interadministrativa.

Aunque el Real Decreto establece un marco sólido, su adecuada implementación plantea retos importantes. Entre ellos, cabe señalar la importancia de garantizar una coordinación efectiva entre las diferentes administraciones, estableciendo los mecanismos adecuados de comunicación entre las administraciones sanitarias y educativas, y entre las administraciones y los centros educativos, de cara a conseguir

avanzar adecuadamente teniendo en cuenta la heterogeneidad en la capacidad de gestión de estos centros.

Asimismo, la aplicación efectiva del *Real Decreto 315/2025* requiere una interpretación homogénea de sus criterios nutricionales y de sostenibilidad, especialmente en aquellos aspectos cuya traslación práctica a la programación de menús, cafeterías o máquinas expendedoras pueda suscitar dudas. Con este objetivo, en el marco de los órganos de coordinación técnica con las comunidades autónomas, y en particular de la Comisión Permanente de Nutrición, se están elaborando y consensuando notas interpretativas que faciliten una aplicación común del Real Decreto, cuya publicación se realiza en la web de AESAN una vez aprobadas por los Directores Generales de Salud Pública de las comunidades autónomas en el seno de la Comisión Institucional de la AESAN.

En este proceso, las comunidades autónomas desempeñan un papel central, tanto por su experiencia previa en la revisión y supervisión de los menús escolares como por su participación en el desarrollo del *Programa 2.16 del PNCOCA 2026-2030*, orientado al control de menús escolares, máquinas expendedoras y cafeterías en centros escolares. Esta cooperación resulta esencial para garantizar que los criterios mínimos comunes establecidos por el Real Decreto se apliquen de forma coherente en todo el territorio, respetando al mismo tiempo las competencias autonómicas en materia de ejecución, inspección y control.

En este sentido, resulta alentador que en España ya existan experiencias consolidadas que cumplen con dichos estándares; una muestra de ellos se recoge

en la guía recientemente publicada por la AESAN sobre iniciativas de interés en comedores escolares (26). Estas buenas prácticas pueden servir como referencia y estímulo para los gestores y operadores, facilitando la adopción de modelos que garanticen menús saludables y sostenibles. Aprovechar este conocimiento acumulado y promover su difusión será esencial para reducir la brecha entre la norma y su aplicación real.

Además, será muy relevante desarrollar sistemas de seguimiento que permitan evaluar el cumplimiento de los requisitos y criterios establecidos en la norma y su impacto real sobre la equidad y la sostenibilidad. Además, será clave promover la formación y sensibilización de los equipos responsables para asegurar que los criterios normativos se traduzcan en prácticas coherentes. Superar estos desafíos consolidará la norma como una herramienta transformadora del entorno educativo.

No obstante, una fortaleza destacable es que el seguimiento de la norma se integra en las actividades de vigilancia y control oficial que desarrollan las consejerías de Sanidad o Salud de las comunidades autónomas en el marco del *Programa 16 del PNCOCA 2026-2030*, lo que proporciona una estructura consolidada para evaluar el grado de cumplimiento y orientar mejoras futuras.

La prohibición de la venta de productos envasados con un alto contenido en cafeína en centros educativos, es una prohibición directa, con carácter imperativo, que no admite modulaciones salvo las excepciones expresamente previstas. Su incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades administrativas conforme al régimen sancionador aplicable en materia de seguridad alimentaria. (27)

BIBLIOGRAFÍA

1. Ministerio de Sanidad. *Encuesta de Salud de España*. ESdE 2023. [Internet]. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaSaludEspana/home.htm>
2. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). *Estudio ALADINO 2023. Estudio sobre la Alimentación, Actividad física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España 2023*. Informe final. [Internet]. Madrid; 2024. Disponible en: https://www.aesan.gob.es/dam/jcr:98786b94-13bd-48a9-bdc7-37f18a3fbbab0/ALADINO_AESAN%202023.pdf
3. Organización Mundial de la Salud (OMS). *Seguimiento de la declaración política de la tercera reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles. Anexo 12: Plan de aceleración del apoyo a los Estados Miembros en lo que respecta a la aplicación de las recomendaciones para la prevención y la gestión de la obesidad a lo largo de la vida*. [Internet]. 2022. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA75/A75_10Add6-sp.pdf
4. *Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Obesidad Infantil (2022-2030)* [Internet]. Madrid: Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil (Coord). Presidencia del gobierno de España; 2022. Disponible en: https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/2023-01/Plan_obesidad_Completo_DIGITAL_paginas_1_0.pdf
5. *Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición*. Boletín Oficial del Estado. 2025; (92):53014-53023. [Internet]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2025/BOE-A-2025-7659-consolidado.pdf>
6. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). *Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2021-2025. Programa 16: Menús escolares, máquinas expendedoras y cafeterías de los centros escolares*. [Internet]. 2020. Disponible en: https://www.aesan.gob.es/dam/jcr:141da6ee-c7de-4860-845d-38fc2d965436/programa_16_Menus.pdf
7. *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Boletín Oficial del Estado. 2015; (236). [Internet]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
8. *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*. Boletín Oficial del Estado. 1997; (285). [Internet]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>
9. *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado. 1978; (311). [Internet]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
10. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). *Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos* [Internet]. 2010. Disponible en: https://www.aesan.gob.es/dam/jcr:3ac8b580-f0ef-4050-9c2d-8c4920a425eb/documento_consenso.pdf
11. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). *Recomendaciones dietéticas saludables y sostenibles complementadas con recomendaciones de actividad física para la población española* [Internet]. 2022. Disponible en: https://www.aesan.gob.es/dam/jcr:303bc425-0df3-4124-abe9-75499ce573fa/RECOMENDACIONES_DIETETICAS.pdf
12. *Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición*. Boletín Oficial del Estado. 2011; (160). [Internet]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-11604>
13. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). *Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2026-2030. Programa 2.16: Menús escolares, máquinas expendedoras y cafeterías de los centros escolares*. [Internet]. 2025. Disponible en: https://www.aesan.gob.es/dam/jcr:3194b7ec-abe8-47d6-a838-39c31c7d2a4e/Programa_2.16_Menus_escolares.pdf
14. Research Consortium for School Health and Nutrition. *The current state, benefits, and exemplary models of school meal programmes in the European Union - a report following 19th meeting of Child Guarantee coordinators on school meals*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion; 2025. [Internet]. Disponible en: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/f375b3a0-3821-4dbf-9ef8-ec620a335aca_en?filename=School%20Meals%20EU%20report%2020250312.pdf
15. *Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (1)*. 2018.
16. Rui Matias Lima, Ministério da Educação - Direção Geral da Educação. *Orientações sobre ementas e refeitórios escolares*. [Internet]. 2018. Disponible en: <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/modificacao-da-oferta-alimentar/orientacoes-oferta-alimentar-nas-escolas/>

17. Kuusipalo H, Manninen M. *School Meals Case Study: Finland. Working Paper*. [Internet]. 2023 [citado 7 de noviembre de 2025]. Disponible en: https://www.schoolmealscoalition.org/sites/default/files/2024-05/Kuusipalo_Manninen_2023_Food_Meals_Case_Study_Finland.pdf

18. Región de Murcia. Decreto nº 97/2010, de 14 de mayo, por el que se establecen las características nutricionales de los menús y el fomento de hábitos alimentarios saludables en los Centros Docentes no Universitarios. [Internet]. Disponible en: <https://www.murciasalud.es/-/legislacion-183436>

19. Generalitat Valenciana. Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat. [Internet]. Disponible en: <https://dogv.gva.es/va/eli/es-vc/d/2018/06/15/84/>

20. Comunidad Foral de Navarra. Decreto Foral 3/2019, de 16 de enero, por el que se establecen medidas de fomento de estilos saludables de alimentación y del ejercicio físico en las escuelas infantiles y en los centros escolares no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra. [Internet]. Disponible en: <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=51101>

21. Decreto 39/2019, de 17 de mayo, sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Illes Balears [Internet]. [citado 7 de noviembre de 2025]. Disponible en: https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/645049-d-39-2019-de-17-may-ca-illes-balears-promocion-de-la-dieta-mediterranea.html

22. Decreto 25/2019, de 14 de junio, para promover una alimentación saludable en todos los centros educativos y sanitarios de La Rioja y en organismos pertenecientes a la administración autonómica [Internet]. 2017. Disponible en: <https://web.larioja.org/normativa?n=2589>

23. Xunta de Galicia. Ley 6/2025, de 23 de diciembre, de protección de la salud de las personas menores y prevención de las conductas adictivas. [Internet]. Disponible en: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2026/20260107/AnuncioC380-231225-0003_es.html

24. Ley del Principado de Asturias por la que se regula el consumo de bebidas energéticas [Internet]. Disponible en: <https://asturiasparticipa.asturias.es/-/ley-del-principado-de-asturias-por-la-que-se-regula-el-consumo-de-bebidas-energeticas>

25. McQueen DV, Wismar M, Lin V, Jones CM, Davies M. *Gobernanza intersectorial para la salud en todas las políticas: estructuras, acciones y experiencias*. [Internet]. 2012. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/promoSaludEquidad/EquidadYDesigualdad/docs/Gobernanza_intersectorial_paralasalud_entodas_laspoliticas.pdf

26. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). *Comedores Sobresalientes. Iniciativas de interés para la aplicación del Real Decreto de Comedores Escolares* [Internet]. 2025. Disponible en: https://www.aesan.gob.es/dam/jcr:44cc458e-8853-4289-9b92-846e049aab45/Guia_comedores_escolares_ENLACES_rev03.pdfentorno_escolar/Guia_comedores_escolares.pdf