

INFORME

N° 02

SEPTIEMBRE DE 2024



Chaire UNESCO  
Alimentations  
du monde

La Cátedra UNESCO de Alimentaciones del Mundo descompromete los saberes en materia de alimentación. La serie **Grand Angle** está dedicada al análisis exhaustivo de estudios de caso, monografías o resultados de investigaciones.

# GRAND ANGLE

## Inseguridad alimentaria y políticas públicas en España

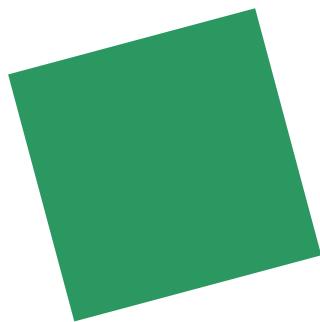
**Magdalena Morales Brizard**, Maestra en Ciencias de la Sostenibilidad, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

**Marie Walser**, responsable de proyectos, Cátedra UNESCO de Alimentaciones del Mundo, L'Institut Agro Montpellier

**Lidia García García**, responsable del programa de agricultura y alimentación, Ayuntamiento de Valencia, Valencia Innovación Capital

- España, cuarta potencia económica europea, no se ha librado de las crisis económicas mundiales de 2008 y 2015, ni de la crisis sanitaria de 2020-2021. Estas crisis han provocado que parte de la población sufra dificultades económicas y han limitado especialmente su acceso a una alimentación variada y de calidad.
- Hasta hace muy poco, España combatía la inseguridad alimentaria proporcionando apoyo financiero, a través de fondos nacionales y, sobre todo, europeos, a las organizaciones benéficas de ayuda alimentaria encargadas de distribuir alimentos entre las personas más vulnerables. Sin embargo, el país dio un giro en 2024 con la puesta en marcha de un programa de transferencias monetarias destinadas a la compra de productos de primera necesidad, incluidos los alimentarios. Este cambio de estrategia refleja la voluntad del Estado de (re)situar a las personas afectadas en el centro de las decisiones relacionadas con su poder adquisitivo y capacidad de elección.
- Ahora bien, al igual que muchos otros países europeos, España podría ir aún más lejos en lo relativo al acceso de todos y todas a la alimentación, en particular mediante la creación de un mecanismo regular de seguimiento de la inseguridad alimentaria y la inclusión del derecho a la alimentación en su marco legislativo.





# Inseguridad alimentaria y políticas públicas en España

**Magdalena Morales Brizard**, Maestra en Ciencias de la Sostenibilidad, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

**Marie Walser**, responsable de proyectos, Cátedra UNESCO de Alimentaciones del Mundo, L'Institut Agro Montpellier

**Lidia García García**, responsable del programa de agricultura y alimentación, Ayuntamiento de Valencia, Valencia Innovación Capital

## Contexto social, político y económico

5

## Panorama y medición de la inseguridad alimentaria en España

5

## ¿En qué marco normativo se inserta la inseguridad alimentaria?

6

## ¿Qué políticas se han adoptado para luchar contra la inseguridad alimentaria?

7

Programa de ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas (2014-2021)

7

Programa BÁSICO (desde 2024)

7

Eliminación o reducción del IVA en determinados alimentos de primera necesidad

7

Tarifas de los comedores escolares

8

## Ejemplos de iniciativas de la sociedad civil para luchar contra la inseguridad alimentaria

8

Programas de organizaciones no gubernamentales

8

El Consejo Alimentario Municipal de Valencia (*Consell Alimentari Municipal, CALM*)

8

Proyecto Entreiguales

9

## Conclusiones

9

## Bibliografía

10



## Contexto social, político y económico

Con una población de 49 millones de habitantes, España está registrando un crecimiento demográfico debido principalmente a la inmigración procedente de Colombia, Venezuela y Marruecos. El país está dividido en 17 comunidades y dos ciudades autónomas que gozan de autonomía administrativa y financiera y de competencias legislativas y ejecutivas en determinados ámbitos (entre ellos, la sanidad, la educación y el transporte). Cada comunidad está dirigida por un gobierno elegido por sus habitantes.

A escala nacional, desde la transición democrática que siguió a la muerte del general Franco en 1975, España es una monarquía parlamentaria marcada por la alternancia política en el gobierno entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP).

España se ha visto afectada de forma significativa y persistente por la crisis económica mundial de 2008: el colapso del mercado inmobiliario provocó una grave crisis bancaria, que a su vez causó una caída del PIB y un aumento del desempleo, que llegó a situarse en el 24,4 % en 2012. Las medidas de austeridad adoptadas para estabilizar la economía redujeron drásticamente el gasto público, lo que afectó a los servicios sociales y a los programas de ayuda, en particular a los de alimentación. Por su parte, la pandemia de COVID-19 agravó la situación y sumió a muchas familias en la precariedad, al provocar el cierre de empresas y un nuevo aumento del desempleo. Las medidas de apoyo económico puestas en marcha por el Gobierno, aunque necesarias, a menudo llegaron demasiado tarde, dejando a muchos hogares a merced de la ayuda alimentaria de emergencia.

Desde entonces, a España le cuesta recuperarse de estas sucesivas crisis. En 2024, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social ascendía al 25,8 %, frente al 15,5 % a escala europea (INE, 2025). Esta situación se ve agravada por las disparidades entre comunidades autónomas, con índices de riesgo de pobreza especialmente elevados en algunas de ellas, como Andalucía (37,7 %), Extremadura (36,9 %) o Canarias (36,2 %).

Como país miembro de la Unión Europea desde 1986, España se beneficia del apoyo de diversos programas

europeos, en particular en materia de lucha contra la precariedad a través del Fondo Social Europeo (FSE+).

## MEDICIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA

La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, también conocida como AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*), se creó en 2010 con el objetivo de medir la pobreza relativa en Europa, pero con una mirada más amplia sobre el concepto de tasa de riesgo de pobreza, que hasta entonces solo medía el nivel de ingresos. Esta metodología, en cambio, incluye el riesgo en relación con los ingresos, la privación material y social severa, así como la tasa de desempleo.

## Panorama y medición de la inseguridad alimentaria en España

Como ocurre en otros países europeos, España no cuenta con un sistema oficial y periódico de seguimiento de la inseguridad alimentaria a escala nacional o regional. De esta forma, la mayor parte de los datos sobre este tema proceden de encuestas estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la Encuesta de Condiciones de Vida y los hábitos de consumo, así como de estudios realizados por investigadores u organizaciones del tercer sector, como la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL) o Cáritas.

Entre los estudios que han tratado de identificar la inseguridad alimentaria en España durante los últimos diez años, destaca el llevado a cabo por Antentas y Vivas (2014), que ofrece una interesante panorámica sobre el impacto de la crisis económica de 2008 en los hábitos alimentarios de la población española. Una de las novedades del estudio consiste en la combinación de datos procedentes de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, la FESBAL, Cáritas o diferentes paneles sobre alimentación del Ministerio de Agricultura,

Alimentación y Medio Ambiente. El estudio pone de manifiesto un aumento de la inseguridad alimentaria entre los grupos sociales más vulnerables y destaca las dificultades económicas a las que se enfrentan estos hogares. Todo esto se traduce en una reducción del gasto en alimentación y, por consiguiente, en elecciones nutricionales menos saludables.

Para el periodo comprendido entre julio de 2020 y julio de 2021, un informe no gubernamental basado en un estudio realizado por la Universidad de Barcelona, con el apoyo de la Fundación Daniel y Nina Carasso (Moragues-Faus y Magaña-González, 2022), estimó que más de 6 millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria, es decir, el 13,3 % de los hogares españoles. En términos cualitativos, la inseguridad alimentaria se traduce en dificultades para acceder a una alimentación diversificada, pero además, a nivel cuantitativo, supone una reducción de la ingesta de alimentos para el 5,2 % de los hogares que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa.<sup>1</sup> Asimismo, las prestaciones sociales y las ayudas que reciben los hogares por parte de familiares, amigos o vecinos (independientemente de si están destinadas a la alimentación o no) contribuyen en parte a reducir la inseguridad alimentaria. Este estudio, basado en el uso de la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) desarrollada por la FAO<sup>2</sup> a partir de una muestra representativa de 1350 hogares, constituye el primer intento de medir el nivel de inseguridad alimentaria en España. El informe destaca la necesidad de incluir estadísticas que midan la inseguridad alimentaria de forma regular en el marco de las encuestas realizadas por el INE.

## ¿En qué marco normativo se inserta la inseguridad alimentaria?

El derecho a la alimentación no está recogido de forma explícita en la Constitución española (Sesiones Parlamentarias Hambre Cero, 2021). Por consiguiente, apenas existen leyes que regulen la lucha contra la inseguridad alimentaria.

Tal y como lo entienden las autoridades españolas (y lejos de la definición dada por la FAO<sup>3</sup>), el concepto de seguridad alimentaria alude principalmente a la garantía de la seguridad sanitaria a lo largo de toda la cadena alimentaria mediante la aplicación de normas y controles específicos, con objeto de proteger la salud de la

1 A efectos comparativos, según FAO et al. (2024), la tasa estimada de prevalencia de la subalimentación asciende al 2,5 % para la población total del país.

2 La FIES no mide la inseguridad alimentaria del hogar, sino la del individuo. Consta de ocho preguntas relacionadas con el acceso a los alimentos desde el prisma de la falta de dinero o de recursos.

3 Según la FAO, de acuerdo con la definición adoptada durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

población frente a posibles riesgos químicos, físicos o biológicos. La AESAN, creada en 2001 y dependiente del Ministerio de Consumo, es la instancia que se encarga de integrar y ejecutar, en el marco de la administración general del Estado, las funciones relacionadas con la “seguridad alimentaria y la nutrición saludable”. España dispone de una Ley de seguridad alimentaria y nutrición (Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición), pero, al igual que la AESAN, esta se centra únicamente en el aspecto sanitario de los alimentos.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (2022b) vela por el cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Esta ley está relacionada con la distribución de alimentos y establece la obligación de que todos los agentes de la cadena alimentaria cuenten con un plan de prevención de pérdidas y desperdicios. Además, estos deben firmar acuerdos de colaboración con empresas, entidades de iniciativa social y otras organizaciones sin ánimo de lucro o bancos de alimentos para la donación de excedentes alimentarios.

Por último, el Gobierno ha aprobado recientemente 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, en el que se destaca la importancia de la sostenibilidad en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional.

## OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A finales de 2016, se puso en marcha una red académica para constituir el Observatorio del Derecho a la Alimentación de España (ODA-E). Compuesto por más de treinta instituciones académicas y organizaciones sociales, este observatorio reúne diversos perfiles de especialización, que van desde la agronomía a las ciencias sociales, el derecho, la nutrición, etc. La misión del ODA-E es promover la investigación multidisciplinar, en particular los diagnósticos e indicadores sobre el derecho a la alimentación en España, con el fin de influir en las políticas públicas y garantizar la aplicación efectiva de este derecho. También se encarga de promover normas favorables al derecho a la alimentación. Por último, el ODA-E facilita el diálogo entre instituciones académicas, poderes públicos, sociedad civil y organismos internacionales para garantizar una alimentación justa, sostenible, equitativa y saludable para todas las personas.

## ¿Qué políticas se han adoptado para luchar contra la inseguridad alimentaria?

### Programa de ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas (2014-2021)

Entre 2014 y 2021, España ha luchado principalmente contra la inseguridad alimentaria mediante el apoyo a asociaciones benéficas que proporcionan ayuda alimentaria a las personas vulnerables, en particular en el marco del Programa de ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas (Gracia-Arnáiz, 2022). Este programa, cofinanciado en un 85 % por el Fondo Europeo de Ayuda a las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y en un 15 % por España, preveía, entre otras cosas, la compra y el transporte de alimentos a organizaciones autorizadas, tales como la FESBAL y la Cruz Roja. Estas organizaciones se encargaban de almacenar y distribuir los excedentes de productos básicos procedentes del sector agroalimentario y de donaciones privadas (productores, empresas, mayoristas, distribución) a las asociaciones de ayuda alimentaria, en colaboración con las autoridades locales.

El programa se dirigía a las personas más desfavorecidas, es decir, a individuos, familias, hogares o grupos en situación de pobreza económica, así como a personas sin hogar y otras personas en situación de precariedad y/o vulnerabilidad social. La situación de las personas y su "elegibilidad" para el programa se determinaba mediante un informe elaborado por los servicios sociales, los trabajadores sociales o los profesionales de las organizaciones participantes. Sin embargo, no era necesario presentar este informe social en los casos en que la distribución de alimentos se realizaba en "comedores populares" o a personas sin hogar (MAPA, 2021, p. 5).

Los alimentos ofrecidos por las asociaciones de ayuda alimentaria eran, por lo general, básicos, poco perecederos y fáciles de transportar y almacenar: arroz blanco, pasta, verduras y pescado en conserva, galletas, potitos para niños.

La ayuda alimentaria en especie es objeto de críticas, sobre todo por la baja calidad y diversidad de los alimentos ofrecidos, así como por menoscabar la dignidad de las personas beneficiarias. Aun así, esta estrategia sigue siendo la principal respuesta a los retos que plantea la precariedad alimentaria. En 2021, la FESBAL y la Cruz Roja distribuyeron cerca de 64 millones de kilos/litros de alimentos a casi 1500000 personas, por un valor total de 53 millones de euros (MAPA, 2021).

En 2022 y 2023, para afrontar los estragos de la pandemia, el programa fue cofinanciado al 100 % por el Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU) con el fin de reforzar el apoyo al FEAD (MAPA, 2022a). Para el período 2021-2027, el FSE+ toma el relevo para continuar "las misiones del FEAD, buscando siempre vías de mejora, como la necesaria calidad de los alimentos, la mejora del dispositivo logístico y la simplificación y aceleración de los reembolsos de la Comisión Europea" (Ministerio de

Trabajo, Pleno Empleo e Inserción, 2021). Los programas de 2022 y 2023 han servido, por tanto, de transición hacia el nuevo período de programación del FSE+.

### Programa BÁSICO (desde 2024)

A finales de 2021, de conformidad con la normativa europea, España decidió reorientar a partir de 2024 el uso de los fondos asignados en el marco del FSE+ para financiar un nuevo programa denominado BÁSICO, centrado en la "asistencia material básica". Se trata de un sistema de entrega de "tarjetas monedero", con una dotación mensual de entre 130 y 220 euros, en función del tamaño del núcleo familiar. Esta cantidad permite que 70 000 hogares con niños en situación de gran vulnerabilidad puedan comprar, en diferentes cadenas de supermercados, los alimentos y productos de primera necesidad que consideren necesarios. Este programa se complementa con recursos ya existentes, como los que ofrecen los servicios sociales de las comunidades autónomas o los bancos de alimentos.

En 2024 y con carácter transitorio, la gestión de este programa fue asumida directamente por el Ministerio de Derechos Sociales, a través de una subvención concedida a la Cruz Roja Española. Desde 2025, el programa está gestionado íntegramente por los ayuntamientos y las comunidades autónomas, que se encargan de identificar a las familias beneficiarias y de orientarlas hacia este nuevo dispositivo.

El programa BÁSICO, todavía en sus inicios, presenta la gran ventaja de devolver a las personas afectadas la autonomía y la capacidad de elección en su abastecimiento alimentario. Sin embargo, también es objeto de críticas, en especial por parte de las asociaciones de ayuda alimentaria (que han visto reducidas sus dotaciones financieras). Estas denuncian el hecho de que este dispositivo no permite responder a las necesidades de todos los públicos, incluidas aquellas personas sin hijos a su cargo. Además, algunos actores consideran que el proceso de implementación de este programa es poco transparente y que existe un riesgo real de que estos "tótems digitales" se gasten en supermercados, sin contribuir a la economía local ni a la transición agroecológica.

### Eliminación o reducción del IVA en determinados alimentos de primera necesidad

Entre enero de 2023 y finales de 2024 y con el fin de hacer frente a la inflación, el Gobierno español ha suprimido o reducido el IVA de determinados productos considerados de primera necesidad. La reducción del impuesto se ha aplicado de forma diferenciada a dos categorías de productos. En el caso de los huevos, los productos lácteos y la fruta, el IVA ha pasado del 4 % al 0 %. En el caso de los aceites y las pastas alimenticias, del 10 % al 5 % (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022).

El sector pesquero ha expresado su malestar por la decisión del Gobierno de excluir el pescado de los alimentos de primera necesidad. Según los actores del sector, la reducción del impuesto podría haber contribuido

a aumentar el consumo de pescado entre la población, que arroja cifras cada vez menores en los últimos años (Revista Alimentaria, 2022).

Almunia *et al.* (2023) presentan una primera evaluación del impacto de esta política. Partiendo del principio de que el gasto en alimentos como frutas, verduras, pan y queso aumenta con la capacidad económica del hogar, su estudio señala que la reducción del IVA ha beneficiado más a las familias con ingresos elevados, ya que cinco de cada diez euros no recaudados —a consecuencia de la reducción del IVA— han ido a parar al 40 % de los hogares más ricos. Por otra parte, los autores demuestran que el impacto total de esta medida resulta bastante modesto frente a la magnitud del choque inflacionario. Los precios de los alimentos aumentaron un 16 % en 2022 y esta medida solo supuso una reducción del 3,5 % de los precios de un subgrupo específico de productos. En este sentido, Almunia *et al.* concluyen que “una política focalizada de transferencia de rentas a hogares de renta baja hubiera sido más efectiva desde el punto de vista distributivo, y más barata desde el punto de vista presupuestario”.

### **Tarifas de los comedores escolares**

En España, las normas y políticas de gestión de los comedores escolares son competencia de los gobiernos autonómicos, a excepción de los comedores de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que dependen del gobierno central. Por consiguiente, cada comunidad tiene su propia legislación, que se articula en torno al marco normativo general de los comedores escolares en los centros públicos de España, definido por la Orden de 24 de noviembre de 1992, que establece y especifica los posibles modelos de gestión (Villadiego y Castro, 2018).

En un artículo del diario *El Mundo* (2022), Sanmartín puso de manifiesto la heterogeneidad de las políticas tarifarias aplicadas en los comedores escolares por los gobiernos locales durante el periodo de inflación. Mientras que algunos intentaron no alterar las tarifas del comedor (Madrid, Galicia, Baleares, Navarra, País Vasco, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha), otros aumentaron los precios de los menús (Andalucía, Asturias, Cataluña, Castilla y León, Extremadura y Murcia), lo que provocó dificultades económicas a muchas familias. La comunidad cántabra ha fijado un tope máximo de 5,5 euros al día y se hace cargo de la diferencia en caso de que se supere esta cuantía, mientras que Canarias ha adoptado “medidas de compensación” ante un eventual aumento (párrafo 1).

En definitiva, apenas el 11,2 % de los alumnos de educación infantil, primaria y secundaria se benefician de ayudas para el comedor escolar (Ferrer Blanco y Sanz Mali, 2022). Tan solo el Gobierno Vasco cubre a todos sus alumnos en riesgo de pobreza. Un estudio publicado por EDUCA (2022) también revela importantes disparidades en términos de cobertura entre las diferentes comunidades. Según este último, garantizar el acceso gratuito al comedor a todos los niños y niñas de las escuelas primarias españolas —lo que equivaldría a unos dos millones de escolares— costaría 1 664 148 238 euros al año.

## **Ejemplos de iniciativas de la sociedad civil para luchar contra la inseguridad alimentaria**

En España, numerosas iniciativas benéficas y ciudadanas, tanto nacionales como locales, participan en la lucha contra la inseguridad alimentaria<sup>4</sup>. Los siguientes ejemplos tratan de ilustrar su diversidad y muestran el papel que puede desempeñar la ciudadanía.

### **Programas de organizaciones no gubernamentales**

Además de los programas puestos en marcha por los poderes públicos, existen una serie de dispositivos de lucha contra la inseguridad alimentaria gestionados por actores asociativos con capacidad de acción a gran escala.

Por ejemplo, la organización sin ánimo de lucro Cáritas, vinculada a la Iglesia católica, actúa contra la inseguridad alimentaria en dos niveles: distribuyendo alimentos a las personas afectadas y/o proporcionándoles ayuda económica para comprar comida, mediante vales o tarjetas. Estas ayudas, que se distribuyen en las parroquias de las diócesis, son temporales. Los alimentos proceden de la Fundación Banco de Alimentos, del FSE+, de excedentes alimentarios y de donaciones de particulares o empresas. En el pasado, Cáritas ha desempeñado un papel fundamental en tiempos de crisis. Gracia-Arnaiz (2022) recuerda, por ejemplo, que “entre 2007 y 2015, Cáritas Barcelona gastó más de 2 millones de euros al año en ayuda alimentaria, cinco veces más que antes de la crisis [económica de 2008-2015]” (p. 5).

Otro ejemplo de acción llevada a cabo por una organización no gubernamental es la campaña Restaurantes contra el Hambre, impulsada por la ONG Acción contra el Hambre, que permite a restaurantes, bares, cafeterías y hoteles preparar platos o menús solidarios, cuya recaudación se destina parcialmente a la ONG. Los clientes de los hoteles tienen la posibilidad de añadir un donativo al pagar su estancia o redondear el importe de su factura para apoyar los programas de nutrición de esta organización. Asimismo, tanto restauradores como particulares pueden hacer donaciones directamente a través de la página web de la campaña. Hasta la fecha, la iniciativa suma 14 ediciones, 35 000 tratamientos contra la desnutrición y 9000 establecimientos que han participado en algún momento (Acción contra el Hambre, s. f.).

### **El Consejo Alimentario Municipal de Valencia (Consell Alimentari Municipal, CALM)**

Después de un proceso participativo de un año y medio de duración, el CALM se constituyó formalmente en 2018 como órgano consultivo y participativo del Ayuntamiento de Valencia sobre cuestiones agrícolas y alimentarias.

4 Este apartado sobre las iniciativas ciudadanas españolas ha sido documentado en base a una entrevista con Raquel Álvarez, a quien expresamos nuestro más sincero agradecimiento.

Su objetivo es “promover un sistema agroalimentario local más sostenible, saludable y justo, en línea con los compromisos adoptados por el Ayuntamiento de Valencia con la firma del Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas de Milán”.

En esta instancia de gobernanza alimentaria inclusiva, los participantes decidieron constituirse como un órgano institucionalizado para tener más influencia en las políticas públicas locales. El consejo está formado por representantes de la sociedad civil (organizaciones de consumidores, asociaciones de vecinos, ONG, etc.), actores institucionales, personas del mundo académico (investigadores de la Universidad de Valencia y de la Universitat Politècnica de València o UPV) y actores del sector privado (sindicatos agrícolas, Federación de Empresas Agroalimentarias de la Comunidad Valenciana, etc.). Aunque las actividades se desarrollan principalmente en Valencia, se ha creado una red de contactos a nivel nacional e internacional para compartir experiencias y buenas prácticas.

El CALM organiza al menos dos reuniones anuales y cuenta con varios grupos de trabajo. Estos últimos fomentan la participación directa de la ciudadanía y abordan diversas temáticas, que van más allá de las meras cuestiones de acceso a los alimentos (agrupaciones de compra pública, circuitos cortos de comercialización, reducción del desperdicio de alimentos, derecho a la alimentación, alimentación en relación con el cambio climático, etc.).

Entre las acciones llevadas a cabo, el CALM ha contribuido en particular a crear un mercado formal para una veintena de productores locales y ecológicos. Estos se han constituido recientemente en una sociedad agrícola de transformación (SAT) y abastecen a más de 30 comedores escolares. Otra iniciativa es el proyecto REDONA, surgido a raíz de un reto sobre la prevención y la reducción del desperdicio alimentario propuesto por estudiantes de la UPV para el mercado mayorista de Valencia. Este proyecto consiste en crear una aplicación que conecte a mayoristas y ONG para redirigir los excedentes de alimentos hacia familias en situación de vulnerabilidad alimentaria. En 2024-2025 se llevó a cabo un proyecto piloto gracias a una subvención pública a la innovación del Ayuntamiento de Valencia.

### Proyecto Entreiguales

Diseñada e impulsada por las organizaciones de la sociedad civil Justicia Alimentaria y ACOEC, la iniciativa Entreiguales se apoya fuertemente en el tejido asociativo valenciano y trabaja con poblaciones vulnerables. Su objetivo es propiciar un nuevo modelo de sensibilización sobre la alimentación sana y sostenible. El proyecto cuenta con el apoyo financiero de las administraciones públicas valencianas, lo que refuerza su alcance sin modificar su naturaleza como iniciativa de la sociedad civil.

Más concretamente, Entreiguales permite sensibilizar sobre los retos de la alimentación sana y sostenible en las comunidades de Valencia a través de la formación-acción. Cada año, diez líderes del sector asociativo reciben formación sobre temas como la nutrición, la salud, la

agroecología, la planificación de menús o la soberanía alimentaria. A continuación, los líderes transmiten los conocimientos adquiridos mediante dinámicas comunitarias. Puede ser mediante talleres de cocina, visitas organizadas a pequeños productores agrícolas o encuentros. Los resultados son excelentes, lo que demuestra la eficacia de la sensibilización entre iguales. Los participantes afirman que, desde que forman parte de esta iniciativa, analizan mejor las etiquetas y han reducido su consumo de bebidas azucaradas. Además, las sesiones de formación incluyen una dimensión participativa, ya que los ciudadanos pueden proponer los cambios que les gustaría ver en sus instituciones. Lejos de ser un enfoque de arriba abajo destinado a “educar” a las personas, esta iniciativa comunitaria promueve la seguridad alimentaria desarrollando los conocimientos y las competencias de la población.

Por otra parte, durante la crisis sanitaria, se desarrollaron numerosos proyectos ciudadanos destinados a mejorar la seguridad alimentaria a escala del barrio o la comunidad. Estas iniciativas han adoptado formas muy heterogéneas, tales como despensas solidarias o cocinas comunitarias como Somos Tribu Vallecas.

### Conclusiones

El paso de una estrategia de apoyo a las asociaciones benéficas de ayuda alimentaria a la puesta en marcha de un dispositivo de transferencias económicas sienta las bases de un nuevo enfoque en la lucha contra la inseguridad alimentaria en España.

Los recientes avances legislativos, como la Ley contra el desperdicio alimentario de 1 de abril de 2025 y el Real Decreto del 15 de abril de 2025 para la promoción de una alimentación saludable y sostenible en los centros escolares, demuestran el creciente interés por la problemática de la inseguridad alimentaria. Sin embargo, parece indispensable establecer una medición regular de la inseguridad alimentaria para perfeccionar la gestión pública de las medidas destinadas a reducirla, en particular en el caso del nuevo programa BÁSICO, cuya eficacia todavía no se ha evaluado.

La inclusión del derecho a la alimentación en la legislación española sigue siendo, por tanto, el objetivo a alcanzar. Ofrecería un marco más ambicioso para la gestión política de la inseguridad alimentaria, un enfoque ampliamente promovido por numerosas organizaciones del ámbito social.

## Bibliografía

- AESAN y Ministerio de Consumo (2 de septiembre de 2022). Proyecto de real decreto por el que se establecen normas de desarrollo de los artículos 40 y 41 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. Ministerio de Consumo.
- Almunia, M., Martínez Santos, J. y Martínez Jorge, Á. (2023). La reducción del IVA en los alimentos básicos: Evaluación y recomendaciones. Esade EcPol. <https://doi.org/10.56269/20230328/MA>
- Antentas, J. M. y Vivas, E. (2014). Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, 28, 58–61. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.04.006>
- EDUCO (2022). Comedor escolar universal y gratuito: un objetivo alcanzable y urgente. Primera estimación económica para alcanzar la equidad educativa en España.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP y WHO. (2024). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://doi.org/10.4060/cd1254en>
- Ferrer Blanco, A. y Sanz Mali, J. (2022). Garantizar comedor escolar sano y gratuito a toda la infancia en riesgo de pobreza. Save the Children.
- Gracia-Arnaiz, M. (2022). The precarisation of daily life in Spain : austerity, social policy and food insecurity. *Appetite*, 171, 105906. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2021.105906>
- INE (13 de febrero de 2025). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2024. Resultados definitivos.
- MAPA (2021). Programa de distribución de alimentos en beneficio de las personas más desfavorecidas, programa operativo FEAD (2014-2021). Gobierno de España.
- MAPA (2022a). Agricultura, Pesca y Alimentación distribuye 50,7 millones de kilos de alimentos del programa europeo para ayudar a las personas desfavorecidas. La Moncloa.
- MAPA (2022b). El Gobierno aprueba una ley pionera contra el desperdicio alimentario para su tramitación parlamentaria. Gobierno de España.
- Moragues-Faus, Ana y Magaña-González, C. R. (2022). Alimentando un futuro sostenible: estudio sobre la inseguridad alimentaria en hogares españoles antes y durante la COVID-19. Informe del proyecto Alimentando un Futuro Sostenible. Universidad de Barcelona, financiado por la Fundación Daniel y Nina Carasso.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (27 de diciembre de 2022). El Gobierno rebaja al 0 % el IVA de los alimentos básicos, acuerda una ayuda de 200 euros ampliando los beneficiarios y prorroga la reducción de impuestos de la energía para combatir la inflación y el coste de la vida. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Revista Alimentaria (28 de diciembre de 2022). Reacciones del sector ante la bajada del IVA a ciertos alimentos básicos.
- Sanmartín, O. R. (13 de septiembre de 2022). Seis autonomías suben los precios del comedor escolar en las escuelas públicas. *El Mundo*.
- Sesiones Parlamentarias Hambre Cero. (2021). El derecho a la alimentación en las constituciones.
- Villadiego, L. y Castro, N. (2018). Los comedores escolares en España. Del diagnóstico a las propuestas de mejora del Campo al Cole.



# GRAND ANGLE

Inseguridad alimentaria y políticas públicas en España.  
Morales Brizard, M., Walser, M., García García, L., Chaire  
Unesco Alimentations du monde, *Grand Angle* n°2,  
Septiembre de 2025.

Chaire UNESCO Alimentations du monde  
L'Institut Agro Montpellier  
Pôle tropiques et Méditerranée  
1101, avenue Agropolis  
34090 Montpellier — Francia  
Tel.: +33 (0)4 67 61 70 10  
[chaireunesco-adm.com/](http://chaireunesco-adm.com/)