
**Policy
Brief**

**DE LA NORMATIVA A
LA PRÁCTICA:
INTEGRAR OPCIONES
VEGETALES EN LOS
COMEDORES
ESCOLARES EN
ESPAÑA**

uve

ÍNDICE

- 01.** Contexto y retos
- 02.** Nuevo marco regulatorio
- 03.** La oportunidad de las proteínas vegetales
- 04.** Barreras para la implementación
- 05.** Recomendaciones políticas
- 06.** Conclusión

La alimentación escolar no es únicamente una política de salud, sino una herramienta estratégica para transformar el sistema alimentario en su conjunto.

En los últimos años, la alimentación en centros educativos se ha consolidado como una prioridad en las políticas públicas relacionadas con la salud y la sostenibilidad. El Real Decreto 315/2025 introduce nuevos criterios nutricionales y de contratación pública alimentaria que configuran un marco renovado para los comedores escolares en España. En este contexto, el presente policy brief analiza el **papel de los alimentos de origen vegetal** -y en particular de las proteínas vegetales- como **herramienta para reforzar la implementación del nuevo marco**, identificando oportunidades, retos y recomendaciones para su aplicación efectiva.

La alimentación en los centros escolares juega un papel clave no solo a la hora de fomentar patrones y hábitos alimentarios saludables, sino también a la hora de estimular la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles.

En un contexto marcado por retos sociales y ambientales -como la obesidad infantil, la necesidad de garantizar ingresos justos para el sector agrícola y la urgencia de hacer frente a la emergencia climática- los **comedores escolares** se configuran como **punto de encuentro de estos tres desafíos y emergen como catalizadores para la transformación de nuestro sistema alimentario actual.**

Según UNICEF, la obesidad se ha convertido en la forma más predominante de malnutrición¹. Actualmente la obesidad infantil en España sigue siendo un **reto de salud pública**, a los 12 años el 8,1% de los niños presentan obesidad, y en el caso de las niñas el porcentaje asciende a 8,7%. Además, el informe llevado a cabo por el Ministerio de Sanidad donde se analiza la prevalencia de la obesidad infantil en España constata que la tendencia al sobrepeso comienza a partir de los 6 años².

Los comedores pueden actuar como una **palanca de cambio social siendo una herramienta clave** para reducir la pobreza infantil. Es necesario resaltar que, para muchos escolares, el comedor es el único recurso con el que cuentan para acceder a una comida saludable al día.

¹Informe sobre nutrición infantil 2025, UNICEF, <https://www.unicef.es/publicacion/informe-sobre-nutricion-infantil-2025>

²Base de Datos Clínicos de Atención Primaria- BDCAP Sistema Nacional de Salud,

https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/estadisticas/estMinisterio/SIAP/Prev_obesidadInfantil_BDCAP.pdf

La alimentación en los centros escolares juega un papel clave no solo a la hora de fomentar patrones y hábitos alimentarios saludables, sino también a la hora de estimular la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles.

A su vez, la alimentación en los centros educativos no solo juega un papel clave en los hábitos de consumo sino también en los modelos de producción agrícola. A través de la contratación pública alimentaria, **los comedores escolares pueden contribuir a orientar la demanda hacia productos más sostenibles**, apoyando cultivos como las **legumbres** y otras fuentes de proteína vegetal, tradicionalmente **vinculadas a la dieta mediterránea**.

En este sentido, el refuerzo de la presencia de alimentos de origen vegetal en los menús escolares **no sólo tiene implicaciones para la salud, sino que también puede favorecer sistemas productivos más resilientes, contribuir a la reducción de emisiones asociadas al sistema alimentario y apoyar la generación de ingresos más justos para el sector agrícola**.

El Real Decreto 315/2025 introduce nuevos criterios nutricionales y de sostenibilidad en los comedores escolares, abriendo una oportunidad concreta para avanzar en esta dirección. Su impacto dependerá, en gran medida, de cómo se implemente en la práctica.

2 - NUEVO MARCO REGULATORIO

El Real Decreto 315/2025 establece un nuevo marco para la alimentación en centros educativos en España, incorporando criterios nutricionales y de sostenibilidad en la planificación de los menús escolares y en la contratación pública alimentaria. Este enfoque refleja una **evolución en las políticas alimentarias**, al integrar objetivos de salud pública y sostenibilidad en la restauración colectiva.

En primer lugar, el Real Decreto en su artículo 4 introduce criterios de sostenibilidad en la compra de alimentos, promoviendo el uso de productos frescos, de temporada y de proximidad, así como la incorporación de productos de producción ecológica. A través de estos criterios, **la contratación pública alimentaria se configura como una herramienta clave para orientar la demanda hacia modelos de producción más sostenibles** y reforzar el vínculo entre alimentación y territorio³.

En segundo lugar, el nuevo marco regula la composición nutricional de los menús escolares mediante el establecimiento de frecuencias de consumo para los distintos grupos de alimentos. En este contexto, el Real Decreto **reconoce explícitamente la proteína vegetal como parte de los platos principales**, junto con otras fuentes proteicas como el pescado, los huevos o la carne. Véase en este sentido el artículo 9 disposición 2.b.4º.

³Real 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.
<http://boe.es/boe/dias/2025/04/16/pdfs/BOE-A-2025-7659.pdf>

Este reconocimiento abre un margen significativo para aumentar la presencia de alimentos de origen vegetal -como legumbres y otras proteínas vegetales- en los menús escolares. No solo eso, sino que además el artículo 10.2 hace referencia a la **necesidad de disponer de menús especiales para el alumnado que así lo solicite**, abriendo aún más la puerta a **aumentar la presencia de proteínas de origen vegetal**⁴.

Además, en cuanto a la oferta de alimentos y bebidas en las cafeterías de los centros educativos se priorizan los productos vegetales, legumbres y cereales.

Por último, el Real Decreto incorpora **medidas dirigidas a mejorar el entorno alimentario en los centros educativos**, incluyendo la limitación de productos ultraprocesados, el establecimiento de umbrales nutricionales y el fomento de opciones más saludables, como el consumo de agua como bebida principal. Estas medidas buscan garantizar que la oferta alimentaria en el entorno escolar sea coherente con los objetivos de salud pública.

En conjunto, **el nuevo marco normativo introduce elementos que pueden favorecer una evolución hacia menús escolares más saludables y sostenibles**, al tiempo que abre oportunidades para reforzar el papel de los alimentos de origen vegetal en la restauración colectiva pública.

⁴Real 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.
<http://boe.es/boe/dias/2025/04/16/pdfs/BOE-A-2025-7659.pdf>

3- LA OPORTUNIDAD DE LAS PROTEÍNAS VEGETALES

Este nuevo marco normativo crea la oportunidad de reforzar la presencia de las proteínas vegetales en los menús escolares. El Real Decreto en su art. 9.2,b) 4º establece entre 1 y 5 raciones de proteína de origen vegetal por semana como segundo plato. Además, como primer plato se ofrecerán legumbres de una a dos raciones por semana. Lejos de suponer una ruptura con los patrones alimentarios tradicionales **este enfoque se alinea con los principios de la dieta mediterránea que se caracteriza por el consumo de alimentos de origen vegetal en abundancia** como las frutas, las verduras y las legumbres.

El Real Decreto abre la puerta no solo a la promoción del consumo de legumbres, tan alineadas con la dieta mediterránea, sino también a la **posibilidad de incluir otras proteínas de origen vegetal como pueden ser, el tofu, el tempeh o el seitán.**

Asimismo, la norma contempla la necesidad por parte de los centros educativos de asegurar que las comidas que se sirvan sean **equilibradas y adaptadas a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad.** Por lo que, en este sentido, las fuentes de proteína vegetal mencionadas anteriormente juegan papel fundamental a la hora de componer los menús, en especial aquellos menús especiales. En los últimos años, el consumo de legumbres ha disminuido bruscamente. Según el Panel de Consumo Alimentario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el consumo de legumbres, desde el año 1984 hasta el 2014 ha caído hasta un 60%⁵.

⁵María José González-Bernal, Las leguminosas grano en la agricultura española y europea, <https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/2115/2768>

Teniendo en cuenta que, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), aconseja un mínimo de 4 raciones semanales, traduciéndose esto en 11,5 kg anuales por persona frente a los 3,26 kg, que se consumen actualmente, podemos decir que aún queda mucho margen de mejora.

Adicionalmente, **las legumbres son alimentos muy completos** pues en su composición se encuentran prácticamente todos los nutrientes, y además, constituyen una fuente de proteínas de muy alta calidad que, combinadas con los cereales adecuados, cubren los aminoácidos esenciales que necesita el organismo⁶.

Las legumbres no solo aportan beneficios a nuestra salud, si no que **desempeñan un papel clave a la hora de hacer frente al cambio climático y a la protección del medio ambiente**. Las lentejas, garbanzos, alubias o habas tienen la capacidad de mejorar la salud de los suelos ya que son capaces de **fijar nitrógeno atmosférico** a través de su simbiosis con bacterias del suelo, lo que reduce la necesidad de utilizar fertilizantes sintéticos⁷.

A su vez, las legumbres ayudan a **diversificar las rotaciones agrícolas**, algo muy importante en un contexto de crisis climática⁸.

En este contexto, la implementación efectiva de este marco normativo reforzando la presencia de legumbres y otras fuentes de proteína vegetal en los menús escolares representa una oportunidad concreta para avanzar hacia una alimentación escolar más saludable, sostenible y justa, y para convertir la restauración colectiva pública en una palanca de transformación del sistema alimentario.

⁶The Role of Legumes in the Sustainable Mediterranean Diet: Analysis of the Consumption of Legumes in the Mediterranean Population over the Last Ten Years a PRISMA Statement Methodology, <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/7/3081>

⁷Enhancing ecosystem services in agriculture: the special role of legume intercropping, <https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-food-systems/articles/10.3389/fsufs.2025.1547879/full>

⁸Enhancing ecosystem services in agriculture: the special role of legume intercropping, <https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-food-systems/articles/10.3389/fsufs.2025.1547879/full>

4- BARRERAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Este nuevo Real Decreto favorece la presencia de alimentos de origen vegetal en los menús escolares, ahora bien, su éxito dependerá en gran medida de cómo se implemente en la práctica. **La implementación efectiva de políticas alimentarias puede verse condicionada por factores de carácter técnico, organizativo y estructural.** El presente policy brief busca identificar esas posibles barreras para facilitar la aplicación efectiva de la norma.

01. **Falta de orientación técnica y criterios homogéneos**

Aunque este nuevo marco normativo posibilita una mayor presencia de alimentos de origen vegetal, su **implementación puede verse limitada por la ausencia de orientaciones claras sobre cómo traducir estas disposiciones en la planificación concreta de menús escolares.**

Si bien es cierto que en el artículo 9 de la norma se establecen los requisitos y criterios para la programación de los menús escolares y se incluye la necesidad de que dichos menús sean supervisados por nutricionistas, **no todos los centros cuentan con nutricionistas especializados en plantilla.** La responsabilidad recae en las empresas de restauración colectiva, las administraciones autonómicas o un servicio externalizado.

Por lo que, aunque los menús sí están supervisados por profesionales de la nutrición, **no necesariamente existe un seguimiento técnico,** siendo especialmente relevante en el caso de la incorporación efectiva de nuevas propuestas alimentarias, como el aumento de opciones basadas en proteína vegetal.

02. Modelos de menú poco adaptados a la diversificación proteica

Con el objetivo de facilitar la integración efectiva de una mayor diversidad de proteínas vegetales en los comedores escolares, se recomienda promover la **revisión y adaptación de los modelos de planificación de menús actualmente utilizados en la restauración escolar.**

Como hemos comentado anteriormente, los sistemas de restauración colectiva siguen modelos rígidos y muy estandarizados.

En la práctica, esto implica que avanzar hacia enfoques de planificación que integren de forma sistemática las proteínas vegetales puede resultar complejo.

Para ello, resulta clave **desarrollar propuestas de menús tipo**, así como **recetarios adaptados** al contexto escolar, que permitan incorporar legumbres y otras fuentes de proteína vegetal de forma equilibrada, variada, atractiva y alineada con los hábitos alimentarios.

En este sentido, la evolución de los modelos de planificación de menús se configura como **un elemento clave para garantizar que las oportunidades que ofrece el nuevo marco regulatorio se traduzcan en cambios efectivos en la oferta alimentaria escolar.**

03. Capacidades técnicas para la implementación

La implementación efectiva de una mayor presencia de alimentos de origen vegetal en los menús escolares **requiere el desarrollo de capacidades técnicas específicas en distintos niveles del sistema de restauración colectiva.**

Aunque la norma establece orientaciones generales en materia nutricional y de sostenibilidad, **su traducción sobre el terreno implica decisiones técnicas relacionadas** con la programación de menús, la planificación nutricional, la elaboración culinaria y la aceptación por parte de los escolares.

En este contexto, la incorporación de una mayor diversidad de proteínas vegetales puede plantear retos en términos de conocimiento técnico y experiencia práctica a la hora de prepararlos.

El diseño de menús equilibrados que integren adecuadamente legumbres y otras fuentes de proteína vegetal como el tofu, el tempeh o el seitán, requiere no solo **asegurar el aporte nutricional, sino también adaptar las preparaciones a las preferencias y hábitos alimentarios de la población escolar.**

Asimismo, la elaboración de platos basados en proteína vegetal puede requerir técnicas culinarias específicas y una mayor familiaridad con determinados ingredientes, especialmente en el caso de opciones menos tradicionales en el ámbito de la restauración escolar.

La **falta de formación** o de recursos prácticos -como recetarios adaptados o guías técnicas- **puede limitar la capacidad de los operadores de restauración para incorporar estas opciones de manera sistemática y atractiva.**

04. Limitaciones de la contratación pública para impulsar menús sostenibles

La contratación pública alimentaria en España se rige por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que permite la incorporación de criterios ambientales y sociales en los procesos de adjudicación y ejecución de los contratos. Sin embargo, la aplicación efectiva de estos criterios en los pliegos de contratación sigue siendo desigual, lo que puede limitar su impacto en la configuración de menús escolares más sostenibles.

Los pliegos de contratación son la herramienta real que traduce la política en práctica. Aunque el nuevo Real Decreto introduce criterios de sostenibilidad y calidad nutricional, su aplicación práctica puede verse condicionada por limitaciones derivadas de los procesos de contratación.

En muchos casos, los pliegos de contratación y los modelos de compra existentes **priorizan criterios como el coste, la estandarización o la capacidad logística de los proveedores**, lo que puede **dificultar la incorporación de alimentos de origen vegetal en mayor diversidad o volumen**. Esta situación puede limitar, por ejemplo, la inclusión de legumbres de proximidad o nuevas fuentes de proteína vegetal que requieran cadenas de suministro más adaptadas.

Asimismo, **la falta de alineación entre los objetivos nutricionales y de sostenibilidad y los instrumentos de contratación pública** puede generar dificultades en la aplicación coherente del marco normativo.

Incluso cuando existe voluntad de avanzar hacia menús más sostenibles, los operadores de restauración y las administraciones pueden encontrarse con restricciones derivadas de los procedimientos de compra, la disponibilidad de proveedores o la falta de criterios específicos que orienten la adquisición de determinados productos.

La transformación de los comedores escolares no depende únicamente de la normativa, sino de cómo ésta se traduce en los pliegos de contratación pública.

5 - RECOMENDACIONES POLÍTICAS

Con el objetivo de garantizar que este nuevo marco regulatorio se traduzca en una aplicación efectiva, capaz de **potenciar el papel transformador de los comedores escolares en el sistema alimentario**, el presente policy brief formula una serie de recomendaciones políticas orientadas a facilitar su implementación y asegurar su cumplimiento.

01. **Desarrollo de orientaciones técnicas para la implementación**

La elaboración de guías técnicas pueden jugar un papel determinante a la hora de aplicar la norma en el ámbito cotidiano. Para facilitar la aplicación efectiva del Real Decreto, se recomienda la elaboración y difusión de orientaciones técnicas específicas dirigidas a administraciones públicas, centros educativos y operadores de restauración colectiva.

El objetivo de estas guías es **traducir de forma clara y práctica las disposiciones normativas en recursos prácticos para la planificación de menús escolares**, incorporando criterios claros sobre la integración de proteínas vegetales en línea con los objetivos nutricionales y de sostenibilidad.

En particular, dichas orientaciones podrían **incluir ejemplos de menús semanales equilibrados, criterios de frecuencia de consumo, así como recomendaciones adaptadas a los distintos grupos de edad.**

El desarrollo de este tipo de herramientas permitiría, además, ofrecer mayor seguridad técnica a los actores implicados, **facilitando la incorporación progresiva de opciones basadas en proteína vegetal de forma equilibrada, viable y adaptada al contexto de la restauración escolar.**

02. Revisión de los modelos de planificación de menús escolares

Con el objetivo de facilitar la **integración efectiva de una mayor diversidad de proteínas vegetales en los comedores escolares**, se recomienda promover la revisión y adaptación de los modelos de planificación de menús actualmente utilizados en la restauración escolar.

Como hemos comentado anteriormente, los sistemas de restauración colectiva siguen modelos rígidos y muy estandarizados. En la práctica, **esto implica que avanzar hacia enfoques de planificación que integren de forma sistemática las proteínas vegetales puede resultar complejo**. Para ello, resulta clave desarrollar propuestas de menús tipo, así como recetarios adaptados al contexto escolar, que permitan incorporar legumbres y otras fuentes de proteína vegetal de forma equilibrada, variada, atractiva y alineada con los hábitos alimentarios.

En este sentido, la evolución de los modelos de **planificación de menús se configura como un elemento clave para garantizar que las oportunidades que ofrece el nuevo marco regulatorio se traduzcan en cambios efectivos en la oferta alimentaria escolar**.

03. Refuerzo de capacidades técnicas para la implementación

Una formación adecuada en este contexto es clave para la aplicación efectiva de la norma. Resulta fundamental reforzar las capacidades técnicas de los distintos actores implicados en la restauración escolar, desde el personal de cocina, los responsables de planificación de menús, equipos técnicos de las administraciones y nutricionistas.

En este sentido, **se recomienda el desarrollo de programas de formación específicos orientados a la planificación de menús equilibrados que integren proteínas vegetales**, así como a la elaboración culinaria de platos basados en legumbres y otras fuentes de proteína vegetal, adaptados al contexto de la restauración colectiva.

Resulta clave complementar estos programas con recursos técnicos y apoyo práctico, como guías culinarias, materiales formativos o asistencia técnica, que faciliten la aplicación de estos conocimientos en el trabajo diario de los centros.

El refuerzo de estas capacidades permitirá no solo mejorar la calidad y diversidad de los menús escolares, sino también **garantizar que la incorporación de opciones basadas en proteína vegetal se realice de forma equilibrada, viable y adaptada a las necesidades del entorno escolar.**

04. Integración de criterios de sostenibilidad en la contratación pública alimentaria

La contratación pública actúa como palanca de cambio para reforzar el papel transformador que juegan los comedores escolares en el sistema alimentario. A través de los pliegos de contratación pública, las administraciones pueden orientar la demanda hacia modelos de alimentación más saludables y sostenibles.

Por ello, este policy brief señala la necesidad de una mayor presencia de estos criterios en los pliegos de contratación siguiendo lo establecido en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que permite incluir consideraciones sociales y medioambientales tanto en los criterios de adjudicación como en las condiciones de ejecución de los contratos.

En particular, el artículo 145 establece la posibilidad de adjudicar contratos en base a la mejor relación calidad-precio, **incluyendo criterios medioambientales, a su vez el artículo 202 permite incorporar condiciones especiales de ejecución de carácter social y medioambiental⁹.**

⁹Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
<https://www.frontiersin.org/journals/sustainable-food-systems/articles/10.3389/fsufs.2025.1547879/full>

Asimismo, en esta misma línea la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública refuerza este enfoque ya que la misma refuerza la **importancia de la contratación pública para lograr objetivos de sostenibilidad¹⁰**.

Ahora bien, a pesar de que existe un marco normativo donde se habilita esta práctica, a la hora de la verdad su aplicación real sigue siendo desigual. Por ello, recomendamos que se faciliten criterios claros y homogéneos para:

- **la inclusión de legumbres y otras fuentes de proteína vegetal**
- **la promoción de productos de proximidad y temporada**
- **la incorporación de criterios de sostenibilidad en la selección de proveedores**
- **una adecuada ponderación de la calidad frente al precio en los procesos de adjudicación**

La contratación pública se configura como un elemento moldeador para lograr modelos de producción y consumo más sostenibles y saludables. Su aplicación clara y homogénea alineada con objetivos nutricionales y ambientales permitirá avanzar hacia sistemas alimentarios más sostenibles.

¹⁰DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>

6 - CONCLUSIÓN

El nuevo Real Decreto representa una oportunidad significativa para avanzar hacia sistemas alimentarios más sostenibles y saludables. Al incluir criterios nutricionales y medioambientales la norma sienta las bases para que los comedores escolares no se perciban como un instrumento aislado, sino más bien como el epicentro que conecta a todos los actores necesarios para llevar a cabo la transformación del sistema alimentario.

Ahora bien, que exista un marco habilitador no garantiza que la implementación práctica vaya a llevarse a cabo de manera automática. A lo largo de este policy brief hemos señalado que, traducir estos objetivos en la práctica requiere de medidas concretas para abordar una serie de barreras de carácter organizativo, técnico y estructural, además de una formación y capacitación específica de los actores implicados.

Las recomendaciones presentadas ofrecen un conjunto de medidas concretas y prácticas para asegurar una correcta implementación de la norma jurídica. Poniendo en valor, el papel que las legumbres y otras proteínas de origen vegetal pueden jugar a la hora de lograr estos criterios de sostenibilidad y la capacidad transformadora de la compra pública.

Este marco regulatorio sienta las bases para una transformación del sistema alimentario. **Aprovechar esta oportunidad permitirá situar la alimentación escolar en el centro de la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles, convirtiendo la restauración colectiva pública en una palanca clave de cambio hacia modelos más saludables, resilientes y justos.**