

30 de octubre 2025

Diálogos por la alimentación

El papel de los ayuntamientos en el acceso universal a los alimentos

CALMAR

Con el apoyo



UNIVERSIDAD
POLITÉCNICA
DE MADRID

DUyOT

Colabora



IMPACT
HUB

Madrid



El papel de los ayuntamientos en el acceso universal a los alimentos

Jornada 30 de octubre de 2025

Presentación

En 2024 la Comisión Europea lanzó los Diálogos anuales sobre Alimentación (Food Dialogues). El de 2025 será en diciembre y tratará sobre “Accesibilidad a los alimentos y el papel de los gobiernos locales”.

Desde CALMAR, decidimos "anticiparnos" y organizar un diálogo en la región, que permita generar un documento propositivo para hacérselo llegar a la Comisión. Así surgió la idea del evento del 30 de octubre¹.

Objetivos

Incidir en el proceso de diálogo que se lleva a cabo a nivel europeo, reivindicando la importancia de que escuchen a las realidades locales.

Generar unas propuestas consensuadas sobre El papel de los Ayuntamientos en el acceso universal a la alimentación saludable y sostenible, que y que nos permita tener como Consejo Alimentario una posición desde la que dialogar con ayuntamientos/comunidad.

¹ CALMAR convoca este Diálogo, con el apoyo del DUYOT de la Universidad Politécnica de Madrid a través del proyecto “Urbanismo y ordenación del territorio en la transición hacia sistemas alimentarios relocalizados”

Pertinencia

Sin descuidar otras escalas de incidencia, entendemos que la escala municipal es relevante para abordar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y saludables y para que estos alimentos sean accesibles para toda la población. La Red de Municipios por la Agroecología lo deja muy claro. “Habitualmente se ha considerado que estas administraciones no tienen competencias en agricultura y alimentación y que están compartidas con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)** otorga una serie de competencias propias que permiten realizar múltiples acciones en torno a cuestiones relacionadas con las políticas alimentarias”.

Las competencias propias de las Administraciones Locales

- 1- Prevención y extinción de incendios
- 2- Ordenación, gestión, y disciplina urbanística
- 3- Parques y jardines
- 4- Patrimonio histórico-artístico
- 5- Protección del medio ambiente
- 6- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de consumidores y usuarios
- 7- Protección de la salubridad pública
- 8- Participación en la atención primaria de la salud
- 9- Prestación de servicios sociales e integración social
- 10- Limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales
- 11- Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo
- 12- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa

en relación con

algunos ejemplos de Políticas Alimentarias Locales

 1 rebaños municipales	 2 protección del suelo agrícola	 3 promoción de huertas familiares y sociales
 4 mantenimiento acequias y espacios con interés cultural	 5 fomento agricultura y ganadería ecológica que no contamina aguas, suelos y aire	 6 Mercados de productores locales
 9 fomento alimentación sostenible y saludable desde servicio sociales	 10 mejora compostaje fracción orgánica para fines agrarios	 11 promoción cultura gastronómica tradicional
 12 promoción de la alimentación sostenible y saludable en la restauración colectiva municipal		

 RED DE MUNICIPIOS POR LA AGROECOLOGÍA  XARXA DE MUNICIPIOS PER L'AGROECOLOGIA  AGROEKOLOGIAREN ELKARTEA  RED DE MUNICIPIOS POR LA AGROECOLOGÍA

1. Contexto del sistema agroalimentario y la inseguridad alimentaria en la Comunidad de Madrid

1.1 Consumo mejorable

Durante el año 2023, la Comunidad de Madrid registró un gasto per cápita en alimentación de 1.663,6 euros. En comparación con la media nacional, los consumidos de la Comunidad de Madrid cuentan con un gasto superior en platos preparados (10,3%), cervezas (11,1%), leche (4,1%), bollería, pastelería, galletas y cereales (3,6%) y frutas y hortalizas transformadas (1,9%). Madrid es una de las Comunidades Autónomas con menor consumo de alimentos ecológicos (ocupa el puesto 13 de las 17 comunidades españolas) con 10,9 kilos y litros por habitante y año, 2,5 kilos menos que la media nacional.

1.2 Inseguridad alimentaria

En el 14 Informe acerca de “El Estado de la Pobreza” (2024) de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-Es), se señala que en la ciudad de Madrid se computan 1,3 millones de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social (19,4% de la población).

Los altos precios de los alimentos ecológicos, en comparación con las ofertas de la alimentación convencional y de la comida procesada, limitan el acceso a una alimentación saludable y sostenible, especialmente a los grupos más vulnerables de la población.

1.3 Producción insuficiente

La Comunidad de Madrid, una región altamente urbanizada (7,1 millones de habitantes) incapaz de producir los alimentos suficientes para alimentarnos. Tan sólo el 18% de los alimentos tienen origen provincial, lo cual es indicativo de un sistema alimentario regional muy dependiente de recursos externos. El 45% de los gases de efecto invernadero (impacto carbónico) en la Comunidad de Madrid está asociado al sistema agroalimentario, ya sea por el predominio del transporte rodado para el abastecimiento alimentario, -que registra cerca de 1.400 km de media recorridos desde el punto de origen hasta el de consumo-, ya sea por la elevada demanda de productos de origen animal (68%).

La ciudad de Madrid tiene un papel destacado como plataforma logística internacional: Mercamadrid es la mayor plataforma de distribución, comercialización y transformación de alimentos frescos del Estado y el mayor mercado europeo de alimentación perecedera. De hecho, la misma Comunidad de Madrid siendo el segundo mercado estatal de alimentos ecológicos, cuenta con una producción local muy reducida, a pesar de ser un sector emergente. Se cuentan 547 explotaciones, de las cuales, según el Comité de Agricultura Ecológica de Madrid (CAEM) 314 están certificadas, y suman un total de 11.992 hectáreas.

1.4 Sector agrario y agricultura familiar

La agricultura familiar es la base del sector agrícola en nuestro país y también es la mayoritaria a nivel mundial. Su sostenibilidad es clave, ya que produce más del 80 % de los alimentos del planeta, fomenta la lucha contra el cambio climático y en el mantenimiento de la biodiversidad. La agricultura familiar es un elemento clave en la lucha contra el despoblamiento del medio rural, que garantiza la cohesión social y territorial de las zonas rurales donde se asienta.

El sistema alimentario es uno de los sectores económicos estratégicos en cualquier propuesta de cambio de modelo productivo debido a las necesidades que satisface, a sus elevados impactos sociales y ambientales, así como a su transversalidad y capacidad de generar sinergias con diversos sectores económicos. Ésta es una de las razones por las que la Unión Europea lo tiene identificado como uno de los diez sectores clave desde los que desarrollar las potencialidades de la compra pública.

1.5 Retos generales

Participación ciudadana y empoderamiento. En el contexto actual marcado por la aceleración del tiempo y la hiperproductividad, es imperativo reapropiarse y proteger el tiempo propio. Un tejido social sólido, basado en comunidades ciudadanas fuertes, es la precondition necesaria para garantizar políticas públicas favorables a sistemas alimentarios sanos y sostenibles. De lo contrario, la interlocución con la administración no trascenderá de simples intercambios de información. En otro nivel, cabe dedicar tiempo también al apoyo a iniciativas alimentarias alternativas, que les permita su viabilidad y dar pasos hacia el robustecimiento de un sistema alimentario sostenible.

2. Acceso a recursos y mecanismos de financiación

Este diálogo se convoca planteando que si las políticas públicas y los recursos municipales (y a otras escalas que quedan para otra ocasión) se podrían lograr avances significativos en avanzar hacia sistemas sostenibles en los que la alimentación saludable esté al alcance de toda la población. ES decir, partiendo de dos objetivos fundamentales para las políticas públicas:

- Lograr que la población en situación de inseguridad alimentaria esté cubierta por programas públicos que fomenten la autonomía de los sujetos, su participación y solidaridad. Aprovechando además el potencial de esos programas de manera que contribuyan a un modelo alimentario más justo (también para con quienes producen alimentos).
- Lograr que los alimentos ecológicos y saludables sean más accesibles poniendo recursos a disposición de proyectos productivos de cercanía. Y por otro revisando mecanismos de ayudas directas y bonificaciones

2.1 Grandes retos

La Inseguridad Alimentaria va de la mano de la Inseguridad habitacional y del desempleo. Muchas veces es el resultado de estrategias familiares para salir adelante y poder enfrentar gastos más inflexibles como el pago de alquiler y suministros, que no quedan cubiertos por ningún tipo de ayuda o protección social.

Los problemas de hambre e inseguridad alimentaria responden a causas estructurales que requieren no sólo actuaciones coyunturales (y de emergencia) en momentos de crisis, sino medidas políticas y económicas de mayor calado para asegurar el derecho básico a la alimentación.

El contexto de creciente incertidumbre (geopolítica, climática, social) nos hace más vulnerables y la inseguridad alimentaria puede extenderse a grupos y zonas que hasta ahora no la habían vivido. Los proyectos productivos de cercanía generan empleo y están vinculados al territorio, nos puede dar eventualmente mayor seguridad frente a crisis futuras y frente a disrupciones.

2.2 Recursos municipales para reducir la inseguridad alimentaria actual

Hace tiempo que se están revisando las ayudas directas relacionadas con la alimentación de los ayuntamientos (y de otras administraciones) con el objetivo de mejorar los resultados de las políticas de apoyo alimentario. Se ha institucionalizado la incorporación de tarjetas monedero

Hay otras muchas posibilidades para abordar estos problemas estructurales, más allá de la ayuda económica directa pensadas para aumentar la autonomía y reforzar economías sociales. Cada vez más voces reclaman apoyo para las iniciativas comunitarias de ayuda alimentaria con acceso a espacios, infraestructuras y equipamientos para la producción y elaboración de comida y formación en alimentación saludable y sostenible.

Sería posible contar con espacios municipales de cultura alimentaria que a la par que abordan cuestiones prácticas, refuerzan el tejido social, permite a las personas en situación de vulnerabilidad tejer redes y conectarse con otros grupos. Deberían contar con capacidad de almacenamiento, cámara frigorífica, cocina colectiva, hasta autoclave. En esta línea iba (en parte) la campaña “[Reclama tu mercado](#)” (Justicia Alimentaria, COAG & co) que señalaba los mercados municipales como lugares con muy alto potencial de orientarse a estos fines

2.3 Recursos municipales para reforzar la capacidad de aprovisionamiento local

Afortunadamente, hay bastantes ejemplos de políticas municipales para apoyar agriculturas familiares y proyectos productivos agroecológicos. Una buena parte se orientan a facilitar el acceso a la tierra, ya sea en terrenos públicos (como en el parque agrario de Rivas-Vaciamadrid) o ejerciendo el Ayuntamiento funciones de mediación, incluso fijando precios para evitar la especulación y con el valor añadido de intentar movilizar fincas abandonadas (bancos de tierra (como el de Castelló o el del Bierzo). En el caso de Rivas ofrecen las parcelas con un alquiler por diez años, con un coste de 200 € por hectárea y año. Además, cubre los costes de instalación y mantenimiento del sistema de bombeo y distribución del agua de riego hasta la entrada de la parcela, así como los gastos de electricidad del riego de las parcelas y los proyectos disponen de una caseta de aperos.

Estos programas pueden venir acompañados de mecanismos de apoyo a la venta directa (ver siguiente apartado y del acceso a recursos de formación e intercambio, incluso con fincas experimentales que ayuden a la innovación en la producción agraria local y facilite la incorporación de nuevos proyectos. O directamente suministro de semillas (que nos permita recuperar variedades autóctonas) o de planta, incluida planta para setos vivos, etc.

Además del acceso a la tierra y medidas complementarias, es de gran importancia cuando el tejido productivo aun es incipiente, el apoyo municipal con la creación de centros de acopio y distribución compartidos, mediante la cesión/ arrendamiento de infraestructuras públicas y ayuda a la articulación y financiación de puesta en marcha y consolidación de proyectos. Tendría sentido vincular estos centros, si se localizan en entornos urbanos(distribuidos) con programas municipales de fomento de reparto de última milla en transporte no contaminante, ayudando a resolver las dificultades crecientes de transporte en el interior de las ciudades con las que se encuentran los proyectos agropecuarios.

También hay ejemplos de obradores compartidos y viveros de emprendimiento pensados desde las necesidades del sector primario y secundario agroecológico, con programas de incubación y aceleración del centro y acceso a las instalaciones.

Un último grupo de medidas tienen que ver con incentivos o bonificaciones fiscales, ya hay ejemplos en los que se aplica una Bonificación fiscal del IBI rústico para fincas en producción ecológica.

3. Políticas municipales venta directa y canales cortos

Uno de los elementos clave de la transición alimentaria son los canales cortos de comercialización (CCC), como una forma de dar respuesta a las demandas de productoras y consumidores que no se identifican con el modelo agroindustrial imperante. Ambas partes buscan definir un modelo de consumo alimentario éticamente más transparente y en el que estén mejor conectados bajo unos valores comunes (generalmente vinculados con la agroecología y la soberanía alimentaria). Suele primar el respeto por el medio ambiente y la conservación de los (agro)ecosistemas tradicionales (productos ecológicos), el aprecio por los productos locales (o próximos), la calidad, y los precios justos y condiciones dignas de trabajo.

3.1 Reconexión producción-consumo

Se puede definir a estos CCC como modelos de distribución que relacionan directamente a productores con consumidores, y que implica, en consecuencia, una cadena de suministro con una cantidad mínima de intermediarios (habitualmente uno como máximo). Existen distintos modelos, siendo los más conocidos la venta directa a pie de finca, los grupos de consumo, los supermercados cooperativos o los mercados no sedentarios de productores, también algunas tiendas locales e incluso algunas plataformas de venta por internet.

Los canales cortos de comercialización tienen potencial para mejorar los ingresos de los agricultores, promover sistemas agrarios sostenibles y contribuir al desarrollo económico local. Además, una buena coordinación logística podría reducir el uso de combustibles fósiles, permitir un mejor acceso a la información y una comunicación más directa. Esas medidas se pueden completar con la creación de marca de calidad, campañas de sensibilización y difusión, apoyo a la generación de agrupaciones de productores o al menos de una producción planificada

3. 2. Retos para los CCC en el entorno urbano de Madrid.

- Accesibilidad: Si bien en Madrid no existen de facto desiertos alimentarios debido a la extensa red de supermercados y de tiendas especializadas de alimentos frescos, sí hay un acceso limitado a alimentos sostenibles. Tan sólo un 5% de los puntos de venta, corresponden a establecimientos especializados y alternativas de consumo. Casi 1.000.000 de personas residen en Madrid con muy baja oferta de alimentos ecológicos, que es mayor en zonas de rentas medias altas y/o en proceso de gentrificación.
- Precios y costes logísticos y de transacción: Tanto el abaratamiento de los alimentos sostenibles -y por tanto su asequibilidad- como la reducción de su impacto carbónico, pasa necesariamente por la organización de una logística coordinada. La venta directa requiere que los productores inviertan una gran cantidad de tiempo no sólo en el cultivo, sino también en gestionar la distribución, ordenar y organizar la recepción de pedidos, emitir albaranes y, sobre todo, encargarse del reparto muchas veces muy disperso. Resolver de manera colectiva, tanto los repartos, como la preparación de los pedidos (picking) o los costes asociados del transporte es esencial para mejorar la accesibilidad de los productos y contribuiría a un descenso de los precios.

4. Compra pública

La compra pública alimentaria abarca la adquisición directa (suministros) o indirecta (servicios) de alimentos por parte de instituciones públicas como colegios, residencias, hospitales y universidades. Conviene saber que muchos dependen de la Comunidad Autónoma, y en el diálogo nos centraremos en los programas municipales (centros de mayores, escuelas infantiles en el caso de Madrid, etc.). La compra pública alimentaria se reconoce como una herramienta de política horizontal, que cobra más sentido si se implican diversas áreas de gobierno, incluyendo agricultura, medio ambiente, salud, educación, economía y desarrollo social. Un sistema alimentario sostenible aprovecha el potencial de la compra pública para materializar el derecho a la alimentación y la promoción de sistemas alimentarios sostenibles.

Puede desencadenar una serie de beneficios económicos, ambientales, sociales y nutricionales, desde fomentar prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente y apoyar a los agricultores locales, hasta mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente para aquellos grupos vulnerables que a menudo luchan por acceder a una alimentación saludable.

4.1 Retos de la compra pública alimentaria

Las barreras detectadas van desde desafíos en la organización del sector ecológico local hasta la resistencia de la comunidad escolar a modificar los menús y hábitos poco saludables. Puede haber obstáculos por limitaciones en el almacenamiento y la logística para la distribución de los productos. Además, persisten desafíos relacionados con el conocimiento limitado del personal administrativo para integrar criterios de salud y sostenibilidad en los contratos de alimentación, así como la falta de mecanismos de control para evaluar el cumplimiento de estos contratos.

4.2 Elementos fundamentales para abordar estos desafíos y barreras compra pública de alimentos

Es esencial, reconocer la naturaleza sistémica de los desafíos y la necesidad de un enfoque integral. Cada obstáculo está interconectado, por lo que abordarlos requiere una estrategia que contemple todas las partes del sistema alimentario. Por ejemplo, *un cambio hacia la adquisición de productos ecológicos, frescos, locales y de temporada debe ir acompañado de estrategias para profesionalizar el sector productivo, establecer canales cortos de comercialización, rediseñar los menús, capacitar al personal de cocina y sensibilizar a la comunidad educativa.*

Esta comprensión destaca la importancia de la colaboración entre diversos actores, y la capacidad de dialogar y resolver diferencias es crucial para mantener el progreso y la cooperación entre todas las partes interesadas.

Otro aspecto clave es la adaptación de las estrategias al contexto específico de cada región. Si bien existen barreras comunes, no hay una solución única para todos. Esta adaptabilidad es fundamental para abordar desafíos y aprovechar oportunidades locales.

4.3 Ejemplos virtuosos desde los ayuntamientos de Viena, Copenhague y París.

En 1999 la ciudad de Viena promovió el programa de compra pública ÖkoKauf Wien como parte de sus acciones de protección contra el cambio climático. Los criterios de compra son obligatorios para todos los contratos públicos (hospitales, escuelas infantiles, colegios, residencias, etc.). Todos ellos deben destinar al menos el 30% del presupuesto a la compra de productos ecológicos, libres de organismos modificados genéticamente - OMG, de comercio justo o de venta directa. El programa alcanza un volumen de alrededor de 100.000 comidas diarias.

En Copenhague, 80 cocinas de gestión municipal directa sirven cerca de 60.000 menús diarios destinados a centros escolares, instalaciones deportivas, residencias y otros espacios municipales. En 2016 consumieron un 88% de alimento ecológico. Para mantener el presupuesto se han modificado los menús y la forma de compra, aumentando los

productos de temporada, eliminando precocinados y preparados, aumentando el aprovechamiento y el cocinado racional.

París cuenta con un Plan de Alimentación Sostenible con el objetivo de que el 50% de la restauración colectiva municipal (30 millones de comidas al año, de las cuales el 70% se sirve en centros educativos) se base en alimentos sostenibles. Los menús se deben basar en alimentos libres de OMG y de aceite de palma, huevos de gallinas en libertad, pesca sostenible, disminución en un 20% de productos cárnicos, un menú vegetariano semanal, incremento de productos locales y de temporada, etc.

En la ciudad de Madrid, se elaboró una instrucción técnica de compra y contratación pública alimentaria sostenible y socialmente responsable que prevé la definición de los menús estacionales con alimentos frescos de temporada y equilibrados en cuanto a su composición; la incorporación de información nutricional y calendarios de temporada en los menús ofrecidos por centros municipales; la reducción de desperdicios y embalajes; el empleo de materiales y menaje reutilizables; el uso de equipos sostenibles, o la correcta gestión de los residuos.

El Ayuntamiento de Madrid en 2016 empezó a incorporar cláusulas éticas de comercio justo en las licitaciones de suministros de productos alimentarios y servicios de hostelería, restauración y comidas (cafeterías, comedores, catering, máquinas de vending, etc.). También se incluyen criterios sociales y medioambientales, de género o de innovación en la contratación municipal.

Documentos de interés

[Desafíos y oportunidades de la compra pública alimentaria responsable](#)”, Alimentta, 2024.

[Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible de la ciudad de Madrid | 2022 - 2025](#)

[La alimentación como vector de intervención sociourbanística agroecología y tejido productivo de barrio](#)

[Curso «Compra pública alimentaria: el nuevo reto en residencias, hospitales y centros comunitarios»](#)

[COMPRA PÚBLICA ALIMENTARIA: EXPERIENCIAS EXITOSAS Y BIBLIOGRAFÍA](#)