



## **La Cesta Básica de Alimentos: una herramienta para disminuir las desigualdades en el acceso a alimentos básicos de la población española.**

Aclaraciones del Consejo General de Dietistas-Nutricionistas y de la Academia Española de Nutrición y Dietética ante las polémicas suscitadas en torno a la Cesta Básica de Alimentos.

Autores: Eduard Baladia<sup>1</sup>, Manuel Moñino<sup>2</sup>, Alma María Palau<sup>2</sup>,  
Martina Miserachs<sup>1</sup>, Alba María Santaliestra-Pasías<sup>1,2</sup>,  
Elena Carrillo-Álvarez<sup>3</sup>, Giuseppe Russolillo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Academia Española de Nutrición y Dietética.

<sup>2</sup>Consejo General de Colegios Oficiales de Dietistas-Nutricionistas.

<sup>3</sup>Grupo de Investigación Global Research on Wellbeing (GRoW). Facultad de Ciencias de la Salut Blanquerna. Universitat Ramon Llull

Fecha de última actualización: 03/10/2022

Cita del documento: Baladia E, Moñino M, Palau AM, Miserachs M, Santaliestra-Pasías AM, Carrillo-Álvarez E, Russolillo G. La Cesta Básica de Alimentos (CBA): una herramienta para disminuir las desigualdades en el acceso a alimentos básicos de la población española. Consejo General de Colegios Oficiales de Dietistas-Nutricionistas. 2022.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

## Declaración potencial de conflicto de intereses

Los autores/as de este documento declaran no tener conflicto de interés con el tema tratado. El Consejo General de Colegios Oficiales de Dietistas-Nutricionistas declara no tener conflicto de interés con el tema tratado. La Academia Española de Nutrición y Dietética declara haber tenido relaciones económicas con empresas del ámbito de las cadenas de distribución de alimentos según lo establecido en el “Protocolo por la total transparencia, la integridad y la equidad en las políticas de salud, la investigación y el posicionamiento científico de la Academia Española de Nutrición y Dietética”. Para más información y detalle de las colaboraciones, pueden visitar la página de transparencia de la Academia Española de Nutrición y Dietética: <https://www.academianutricionydietetica.org/pro/transparencia/>



CONSEJO GENERAL  
DE COLEGIOS OFICIALES DE  
**Dietistas-Nutricionistas**



ACADEMIA  
ESPAÑOLA DE  
NUTRICIÓN  
Y DIETÉTICA



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

## ¿Qué es la cesta básica de alimentos?

La Cesta Básica Alimentaria (CBA) es un instrumento de política social, consensuada internacionalmente como indicador de una dieta que deriva del patrón de consumo de alimentos de un país y de las recomendaciones sobre alimentación saludable de las autoridades competentes. Se considera una herramienta de utilidad práctica que permite medir, de manera directa, la frecuencia de personas en riesgo de no adquirir los requerimientos mínimos de alimentos y nutrientes necesarios para la subsistencia, determinados por el nivel de ingreso de los hogares; y de manera indirecta, los niveles de pobreza y desigualdad social. También se incorpora en el presupuesto de esta cesta, un importe para asegurar un mínimo nivel de actividad física y una participación en la vida social adecuada.

En algunas ocasiones también se elabora una cesta básica de alimentos para personas con celiaquía (CBA-GF), debido a que la cesta se encarece al incluir alimentos especiales y es posible que las personas con celiaquía en situación de vulnerabilidad y/o con limitaciones para el acceso a alimentos, se enfrente con dificultades para llegar a dicha cesta básica.

En España, no tenemos constancia de que se haya establecido de forma oficial una CBA hasta la fecha, encargándose de dicha tarea la “Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)”, posiblemente como respuesta a la inflación y a la pérdida del poder adquisitivo de las personas y hogares. En septiembre de 2022, la AESAN lanza una propuesta que, además de considerar criterios nutricionales para cubrir las necesidades de la población, incorpora otros relativos a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, con especial énfasis en el impacto medioambiental<sup>1</sup>.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

Existe un trabajo anterior (2015)<sup>2</sup> que calculó el precio mensual de la cesta básica de alimentos para la ciudad de Madrid, España, según diferentes tipos de familias, que establece el presupuesto mensual para mantener una dieta saludable en España en 174 € para una persona sola y en 647 € en el caso de una familia formada por dos adultos y dos niños. Otros trabajos señalan que el coste mensual de una cesta saludable que asegure además una adecuada interacción social, oscila entre los 131,63 € y los 573,80 € según el tipo de familia<sup>3</sup>. Esta propuesta fue elaborada mediante una metodología consensuada a nivel europeo<sup>4</sup> para permitir la comparación de presupuestos entre países en los Estados miembros de la UE<sup>5</sup>. El coste de la CBA podría reducirse en hasta 7,27 € al mes si se aplicaran algunos criterios de sostenibilidad como una mayor presencia de alimentos de origen vegetal, pero se encarecería en 12,22 € si se consideraran otros como la estacionalidad, el origen o el envase de los alimentos<sup>6</sup>.

Los datos de la cesta básica para España de 2015 parecen estar alejados de la propuesta de 30€/semanales propuestos por el Gobierno y planteada en las conversaciones que han trascendido a los medios, para cubrir no solo las necesidades alimentarias, sino también las de higiene personal. Es decir, si se toma como referencia el valor mínimo de la CBA en España (131.63€/mensuales), la propuesta (30€/semana) solo cubriría el 91% sin considerar que parte de ese presupuesto iría a productos de higiene personal, y lo que es más importante, que esos cálculos se hicieron en un contexto en los que la inflación no se aproximaba a los niveles actuales.

En este punto, la preocupación del sector agroalimentario radicaría en si la industria de la distribución reduciría sus beneficios sin repercutir ese coste a los productores, en especial en los de alimentos frescos que, en todo caso, deberían ser los mayoritarios en la CBA.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

## ¿Por qué se establece una cesta básica de alimentos?

El Derecho a la Alimentación, está protegido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Constitución Española (1978) y las Directrices de FAO para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004)<sup>7</sup>.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, dio respuesta y desarrollo a estas previsiones de la Constitución y en particular por lo que respecta a la nutrición.

Asimismo, la Constitución Española establece en su artículo 45, que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, y que poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

En definitiva, los deberes que recaen sobre los Estados con relación al derecho a una alimentación adecuada son las obligaciones de respetar, proteger y realizar.

Tradicionalmente, la Cesta Básica Alimentaria (CBA), se construye para lograr la comparación de ingresos entre hogares e individuos, y así clasificar a quienes se encuentran en riesgo nutricional o en riesgo de pobreza alimentaria por ingreso.

Es importante destacar que mientras el IPC de agosto de 2022 se situó en el 10,5 %<sup>8</sup>, el de los alimentos estuvo en el 13,8 %, sin embargo, esta subida se experimentó especialmente en los alimentos más saludables y básicos en la cesta de la compra, como aceite de oliva, frutas, verduras, huevos, aves, etc., frente a una menor en los alimentos ultraprocesados.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

## ¿Cuál es la metodología para establecer la cesta básica de alimentos?

Las cesta básica de alimentos se elabora teniendo como base las Guías Alimentarias de una población concreta. En España recientemente se han publicado las recomendaciones dietéticas sostenibles elaboradas por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición<sup>9</sup>, que han sido elaboradas teniendo en cuenta las recomendaciones de la EFSA, y en las que se indica que deben realizarse a partir de un diagnóstico de la situación de salud de la población, las evidencias del impacto del consumo de alimentos en la salud de la población, la disponibilidad de alimentos, el consumo y las costumbres de elección de los mismos. En tanto que las guías establecen una recomendación semanal o mensual de consumo para tener una salud óptima, la cesta básica debe permitir llegar a dichas recomendaciones a un coste asequible para las personas más vulnerables.

En el caso de la cesta propuesta por AESAN, parece que la metodología estaría alineada con la mencionada anteriormente y que correspondería con una propuesta dirigida a la promoción de hábitos alimentarios saludables en el marco de la dieta mediterránea. Asimismo, la propuesta destaca los grupos de alimentos con un menor impacto medioambiental, sin que ello suponga eliminar otros de la CBA. Respecto de los grupos de alimentos y sus especificaciones particulares de consumo, preparación y compra, estarían alineados con las recientes guías alimentarias para población española y con los reportados en la literatura científica para CBA en España y otros países de nuestro entorno<sup>10,11</sup>. Sin embargo, no establece frecuencias de consumo o cantidad de alimentos que deberían adquirirse en la CBA, no considera el coste económico de la cesta ni expone si esta propuesta contempla otros aspectos relevantes como la adecuada participación en la vida social de las personas, que son elementos clave para facilitar a las entidades del tercer sector y los gobiernos una adecuada acción social<sup>12,13</sup>.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

## ● ¿Cómo evaluar una cesta básica de alimentos?

La cesta básica de alimentos suele evaluarse según las guías dietéticas basadas en alimentos, es decir, desde el punto de vista alimentario, cultural, gastronómico y social, pero también desde el punto de vista nutricional, de modo que se asegure la ingesta de energía y nutrientes de una población, hecho que ya se empieza a evaluar a nivel europeo<sup>14</sup>. Otro componente fundamental es su evaluación desde el punto de vista económico, para asegurar que se usan precios medios representativos de lo que suele encontrar un individuo medio en su entorno.

## ¿Qué impacto puede tener que un alimento esté o no en la cesta básica de alimentos?

En muchas ocasiones, estar o no en la cesta básica de alimentos, será el fundamento para aplicar cierta fiscalidad a dichos alimentos, en específico el Impuesto al Valor Añadido (IVA). El sistema fiscal español aplica tres tramos impositivos al IVA<sup>15, 16</sup>: general, reducido y súper reducido y a diferencia de otros países no aplica el tipo 0%. El súper reducido es del 4% y se aplica al pan, harinas panificables, leche (leche pasteurizada, evaporada, en polvo) y quesos, huevos, frutas y hortalizas, legumbres, tubérculos y cereales, que tengan la condición de productos naturales según el Código Alimentario Español. El tramo reducido es actualmente del 10%, y se aplica a los derivados de los alimentos gravados con el 4%, además de carnes y pescados y sus derivados, aguas minerales y otras bebidas sin alcohol, y a los alimentos servidos en restaurantes, catering y hoteles (canal HORECA); el tipo general del 21%, se aplica a bebidas con alcohol<sup>17</sup>.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

En algunos países, debido a la situación de inflación y a la pérdida del poder adquisitivo de las personas y hogares, se han modificado los tipos impositivos de los alimentos incluidos en la CBA como una herramienta para devolver la equidad en materia de alimentación y nutrición<sup>18</sup>. Asimismo, puede servir para gravar con impuestos especiales a alimentos o bebidas no incluidas en la CBA y cuyo consumo se haya asociado a un impacto negativo en la salud<sup>19, 20</sup>.

Finalmente, cabe mencionar que a la hora de aplicar acciones de salud pública y de bienestar social encaminados a satisfacer las necesidades nutricionales de personas con bajos ingresos y riesgo de exclusión social, tener una CBA puede facilitar que este grupo de población acceda a una cesta básica de alimentos nutricionalmente adecuada <sup>21,22</sup>.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

## Conclusiones

1. Es importante elaborar y mantener actualizada una Cesta Básica de Alimentos, especialmente en el momento económico actual, como una herramienta básica en políticas sociales que permita estimar la proporción de población que podría estar en riesgo nutricional o en riesgo de pobreza alimentaria en relación a sus ingresos, monitorizar los niveles de pobreza y desigualdad social, así como para ayudar a tomar decisiones en materia de fiscalidad que devuelva, en parte, cierta equidad en el acceso a alimentos saludables considerados básicos.
2. La propuesta de la AESAN, no correspondería con una propuesta de CBA terminada que permita ser utilizada para cumplir con su finalidad, sino más bien una propuesta inicial que determina la propuesta de alimentos que deberían o no estar en una cesta básica de alimentos.
3. En la propuesta de la AESAN, no se ha incorporado un presupuesto para la CBA y resulta difícil establecerlo con la información facilitada en la propuesta, ya que también se omiten datos de frecuencia y tamaño de raciones establecidos como mínimos y se desconoce si se incluye o no una participación en la vida social mínima de las personas candidatas a esa CBA.
4. La composición de la CBA propuesta desde las cadenas de distribución puede ser errónea, seguramente por no haber tenido disponible en ese momento el documento oficial de la AESAN.
5. Los 30€ propuestos para la Cesta Básica de Alimentos (CBA), podría no ser un presupuesto ajustado a la realidad actual.
6. La CBA se ha interpretado erróneamente como una intervención del gobierno en los mercados. Dicha interpretación errónea es posible que se deba a las reuniones mantenidas entre algunas empresas de distribución y el gobierno.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

## Recomendaciones

Recomendaciones del Consejo General de Colegios Oficiales de Dietistas-Nutricionistas y la Academia Española de Nutrición y Dietética para promover una Cesta Básica de Alimentos que contribuya a disminuir las desigualdades en el acceso a alimentos básicos de la población española:

- La CBA debe establecer las frecuencias de consumo o cantidad de alimentos para una persona o grupo de personas, considerando los diferentes grupos de edad, el coste económico de la misma en base a precios medios de mercado y contemplar una participación en la vida social mínima de las personas,
- El presupuesto de la cesta básica de alimentos debe hacerse siempre en relación con una unidad de tiempo similar para no generar confusión en la comunicación. El mes se considera la unidad de tiempo más apropiada por poder compararlo con el salario mensual.
- Las medidas que tome la industria de la distribución no deben repercutir negativamente en los productores de alimentos frescos: agricultura, pesca y ganadería.
- En cuanto a los alimentos incluidos en la CBA y CBA libre de gluten, debería contemplarse una mejora en la fiscalidad de los alimentos en España, como una herramienta para reducir el coste de alimentos básicos, saludables y nutritivos, no así en los productos ultraprocesados. Es posible que, como ha ocurrido en otros países, y dadas las previsiones económicas europeas, se deba incluso plantear el 0% de IVA en dichos alimentos.
- En el proceso de elaboración de la CBA para la población española se debería tener en cuenta la participación de entidades profesionales y científicas de dietistas-nutricionistas como profesionales de la salud de



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

referencia, de organizaciones del tercer sector y humanitarias dedicadas a las personas con riesgo de vulnerabilidad, exclusión o con acceso limitado a los alimentos, así como a entidades representativas del sector agroalimentario.

- El Consejo General de Dietistas-Nutricionistas y la Academia Española de Nutrición y Dietética pueden jugar un papel clave como expertos en alimentación, nutrición y guías dietéticas para la población, en la definición de la cesta básica de alimentos que permita llegar a las recomendaciones dietéticas a un coste asequible para las personas con mayor riesgo de vulnerabilidad, exclusión social o acceso limitado a los alimentos, así como para la población celíaca.



**La Cesta Básica de Alimentos:  
una herramienta para disminuir  
las desigualdades en el acceso a  
alimentos básicos de la  
población española.**

1. [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/nutricion/PRODUCTOS\\_ESENCIALES.pdf](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/nutricion/PRODUCTOS_ESENCIALES.pdf)
2. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, La cesta de la compra española : Madrid, Publications Office, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/239316>
3. Carrillo Álvarez, E., Cussó-Parcerisas, I., & Riera-Romaní, J. (2016). Development of the Spanish Healthy Food Reference Budget for an adequate social participation at the minimum. Public Health Nutrition, 19(17), 3232-3244. doi:10.1017/S1368980016001026
4. European Comission. Pilot project: developing a common methodology on reference budgets in Europe - Proposal for a method for comparable reference budgets in Europe. 15/06/2015. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7801&furtherPubs=yes>
5. [https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=food+basket&mode=advancedSubmit&catId=738&doc\\_submit=&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0](https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=food+basket&mode=advancedSubmit&catId=738&doc_submit=&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0)
6. Carrillo-Álvarez E, Muñoz-Martínez J, Salinas-Roca B, Cussó-Parcerisas I. Estimating the Cost of the Spanish Sustainable Food Basket through the Reference Budgets Approach. Sustainability. 2021; 13(16):9401. <https://doi.org/10.3390/su13169401>
7. VOLUNTARY GUIDELINES to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Adopted by the 127th Session of the FAO Council November 2004. Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2005 <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm>
8. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176802&menu=ultiDatos&idp=1254735976607](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=ultiDatos&idp=1254735976607)
9. Informe del Comité Científico de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) sobre recomendaciones dietéticas sostenibles y recomendaciones de actividad física para la población española [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/evaluacion\\_riesgos/informes\\_comite/INFORME\\_RECOMENDACIONES\\_DIETETICAS.pdf](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/evaluacion_riesgos/informes_comite/INFORME_RECOMENDACIONES_DIETETICAS.pdf)
10. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, La cesta de la compra española : Madrid, Publications Office, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/239316>
11. Carrillo Álvarez, E., Cussó-Parcerisas, I., & Riera-Romaní, J. (2016). Development of the Spanish Healthy Food Reference Budget for an adequate social participation at the minimum. Public Health Nutrition, 19(17), 3232-3244. doi:10.1017/S1368980016001026
12. Bolsas de alimentos Recomendaciones para cubrir las necesidades nutritivas en familias con riesgo de exclusión social [http://e-alvac.caib.es/documents/cobertura\\_nutricional\\_ES.pdf](http://e-alvac.caib.es/documents/cobertura_nutricional_ES.pdf)
13. Una alimentación saludable y a buen precio. <https://ajuntament.barcelona.cat/serveissocials/es/canal/una-alimentacio-saludable-i-bon-preu>
14. <https://www.eusocialcit.eu/project/>  
<https://www.blanquerna.edu/ca/recerca/grow-global-research-wellbeing#presentacio>
15. Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-28740>
16. Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2006-82505>
17. Resolución 2/1998, de 14 de mayo, de la Dirección General de Tributos, sobre aplicación del tipo impositivo del 4 por 100 en el Impuesto sobre el Valor Añadido en relación con determinados productos alimenticios. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-12157](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-12157)
18. VAT rates applied in the Member States of the European Union Situation at 1st January 2021 [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-06/vat\\_rates\\_en.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-06/vat_rates_en.pdf)
19. Elena Carrillo, Zeynep Begüm Kalyoncu Atasoy, Manuel Moñino, Teresa Rodrigues, Amanda Avery, Claudia Afonso. EFAD Policy Paper on The Use of Fiscal Measures on Food to Improve Food Environments. EFAD 2022 [https://www.researchgate.net/publication/363891228\\_EFAD\\_Policy\\_Paper\\_on\\_The\\_Use\\_of\\_Fiscal\\_Measures\\_on\\_Food\\_to\\_Improve\\_Food\\_Environments](https://www.researchgate.net/publication/363891228_EFAD_Policy_Paper_on_The_Use_of_Fiscal_Measures_on_Food_to_Improve_Food_Environments)
20. Afshin A, Peñalvo JL, Del Gobbo L, Silva J, Michaelson M, et al. (2017) The prospective impact of food pricing on improving dietary consumption: A systematic review and meta-analysis. PLOS ONE 12(3): e0172277. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0172277>
21. [http://e-alvac.caib.es/documents/cobertura\\_nutricional\\_ES.pdf](http://e-alvac.caib.es/documents/cobertura_nutricional_ES.pdf)
22. Una alimentación saludable y a buen precio. <https://ajuntament.barcelona.cat/serveissocials/es/canal/una-alimentacio-saludable-i-bon-preu>

