



## CRITERIOS DE JUSTICIA ALIMENTARIA EN LA COMPRA PÚBLICA DE ALIMENTOS

Guía para administraciones públicas



**X 1 ALIMENTACIÓN**  
**SANA, CERCANA Y JUSTA**

una campaña de  
**VSF Justicia Alimentaria Global**

CRITERIOS DE JUSTICIA ALIMENTARIA EN LA COMPRA PÚBLICA DE ALIMENTOS  
Guía para administraciones públicas

# Índice

---

I. Introducción, finalidad y objetivos de la guía	6
II. Por qué optar por la compra pública alimentaria de proximidad	8
III. Sistemas alimentarios campesinos locales	11
IV. La compra pública alimentaria: concepto y características	16
V. Incorporación de criterios de justicia alimentaria en la compra pública	25
VI. Pasos para implementar criterios de justicia alimentaria en la compra pública	48
VII. Demandas y propuesta de actuación	50
Anexo I. Elementos normativos europeos y estatales que apoyan los sistemas alimentarios locales	51
Anexo II. Pliegos tipo	64
Anexo III. Indicadores de justicia alimentaria en la compra pública	85
Anexo IV. Modelos de menús generales para comedores escolares	91
Anexo V. Ejemplo de hoja de ruta para comedores escolares	95



Este libro se distribuye bajo una licencia «Reconocimiento - No comercial», que se puede consultar en [http://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_ES](http://creativecommons.org/choose/?lang=es_ES) Está permitida la reproducción de los contenidos de esta publicación, siempre y cuando se cite la procedencia y se haga sin fines comerciales.

© VSF Justicia Alimentaria Global  
C. Floridablanca, 66-72  
08015 Barcelona  
Abril de 2013



**Autoría:** VSF Justicia Alimentaria Global

**Coordinación de la investigación:** Silvia Fernández, Ferran Garcia y Javier Guzmán-VSF Justicia Alimentaria Global

**Investigador:** Ferran Garcia-VSF Justicia Alimentaria Global

**Coordinación de la publicación:** Jordi Cinca y Silvia Fernández-VSF Justicia Alimentaria Global

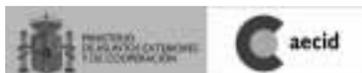
**Depósito legal:** B-11517-2013

**Diseño, maquetación y revisión lingüística:** L'Apostrof, SCCL

**Ilustración de portada:** Jordi Cinca-VSF Justicia Alimentaria Global

**Impresión:** Gramagraf, SCCL

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de VSF Justicia Alimentaria



# I. Introducción, finalidad y objetivos de la guía

## ¿De qué trata esta guía?

Esta guía quiere servir de documento de referencia para las adjudicadoras y para el personal técnico de las administraciones públicas que estén implicadas –o tengan la posibilidad de implicarse- en los procesos de compra y contratación pública.

## ¿Por qué se ha hecho?

A través de la elaboración y difusión de esta guía, se pretende fomentar la compra pública de alimentos con criterios de justicia social y sostenibilidad ambiental. Forma parte de un proyecto más amplio que pretende dinamizar la producción, transformación y comercialización de alimentos de base campesina y locales. Las distintas administraciones públicas pueden jugar un papel fundamental, entre otros roles, como agentes compradores. De hecho lo juegan siempre ya sea por acción o por omisión. Por tanto, el objetivo principal es aumentar el porcentaje de compras y las contrataciones públicas alimentarias con base campesina y local. Para alcanzar este objetivo general será necesario:

- Sensibilizar a los entes públicos para alcanzar un porcentaje elevado de compras y contratación de productos y servicios alimentarios agrícolas locales, tomando en consideración todos los aspectos implicados en las decisiones.
- Trasladar, mejorar y acompañar a los entes públicos con capacidad de compra con la información, las herramientas y el conocimiento necesarios para diseñar e implementar estrategias de compra pública bajo esta óptica.
- Promover la implantación de buenas prácticas.
- Dar a conocer la compra pública alimentaria local de base campesina como herramienta de impulso a la economía local.



Foto: Georges van Hoegaerden

- Acercar a las personas gestoras y técnicas políticas el conocimiento relativo a diversas herramientas para determinar el grado de impacto ambiental y social de determinados productos y servicios alimentarios.
- Promover el intercambio de experiencias exitosas entre diferentes administraciones.

## ¿Qué se espera lograr con esta guía?

A través del fomento de la demanda de alimentos locales y de producción familiar, se pretende generar un efecto multiplicador que fomente la economía local, tanto la estrictamente productiva como las diversas conexiones que genera.

Además de la compra en sí, y no menos importante, se añade el empuje que representan los entes públicos para el cambio de valores, educación y cultura alimentaria en la población.

También pretende servir de ejemplo de un tránsito hacia la innovación y la adaptación a los nuevos requerimientos ambientales, sociales y de innovación por parte de las empresas locales facilitando la transición hacia una economía sostenible (baja en emisiones de CO<sub>2</sub> y menos contaminante, por ejemplo), socialmente justa y la creación de puestos de trabajo localizados y «resilientes»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El término «resiliencia» se usa aquí para indicar la capacidad de la estructura socioeconómica de absorber perturbaciones y variaciones de la situación inicial, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad o adaptándose eficazmente a ella.

## II. Por qué optar por la compra pública alimentaria de proximidad

Podemos empezar preguntándonos qué criterios se utilizan para realizar las contrataciones públicas de suministro alimentario y/o servicios de restauración colectiva pública, y si entre estos criterios existen los que incorporan aspectos sociales, ambientales o culturales. ¿Qué efectos sociales tienen los actuales criterios y cuáles podrían existir si se incorporan otros que favorezcan el desarrollo de una economía local y una alimentación de proximidad?

La alimentación de proximidad tiene una serie de beneficios reconocidos unánimemente y son especialmente significativos cuando se aplican en las escuelas, los hospitales o los bancos de alimentos, tres de los grandes sectores de la compra pública alimentaria. De ahí viene, en parte, la elección de la compra pública como espacio donde cambiar la alimentación altamente procesada e industrializada, surtida de alimentos de larga distancia, a otra basada en una alimentación de proximidad, producida por el campesinado familiar y con una relación mucho más estrecha entre quien produce los alimentos y quien los consume.

Algunos de los beneficios ambientales de los sistemas alimentarios locales son una reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (recordemos que el sistema alimentario globalizado representa casi la mitad de las emisiones), una menor demanda energética y específicamente de energía fósil (la base del sistema alimentario globalizado es el petróleo necesario para fertilizantes, plaguicidas, mecanización, transporte o envasado), una menor contaminación (la principal industria contaminante a escala europea es la alimentaria), o poner un freno a la alarmante pérdida de biodiversidad agrícola y de espacios agroambientales, entre otros.

En cuanto a beneficios socioeconómicos nos encontramos con que los mercados locales generan más empleo local y más diverso, generan más economía local (por cada euro que se invierte en estos sistemas se llegan a generar más del doble de ingresos locales que en el sistema globalizado) y suponen una de las pocas salidas para un sector agrario en crisis desde hace años y abandonado al enorme poder que ostenta la industria y la distribución en la cadena agroalimentaria dominante. Para el sector agrario familiar la venta de proximidad aparece como una oportunidad de escapar de esas cadenas alimentarias pilotadas por un pequeño grupo de corporaciones con cada vez mayor poder. Los mercados locales son herramientas que facilitan que las fincas agrarias sean económicamente rentables y capaces de dotar de un nivel de vida adecuado los y las trabajadoras y sus familias. La viabilidad de las actividades agrarias es clave para el mantenimiento de una agricultura y un medio rural vivos. Y el medio rural es importante para los que viven en él y para los que no.

Además de los aspectos puramente monetarios, los mercados locales aportan beneficios sociales que son especialmente visibles en las comunidades como la educativa, cuando se aplican a los comedores escolares, por ejemplo. Son aspectos como la relación, la información o la participación.

En el primero, la relación, los mercados locales tienen mayor capacidad para potenciar el conocimiento directo entre los productores, elaboradores, consumidores y otros actores que intervienen en la cadena alimentaria. Esto fortalece las relaciones comunitarias. Mientras que el sistema agroalimentario dominante se caracteriza por el anonimato y la homogeneización, las redes alternativas de alimentación se basan en la resocialización de los procesos de producción y consumo en un mismo espacio. Este proceso se concreta en un mayor y mejor equilibrio de poder que en la cadena dominante, en la comunicación directa o en el hecho de compar-

tir la información sobre los costes. De esta manera, los mercados locales pueden convertirse en un puente entre la actividad económica local y el tejido asociativo.

Por lo que respecta a la información, los mercados locales tienen más capacidad para promover espacios de conocimiento y de educación sobre el sistema agroalimentario, que permitan tomar decisiones de manera autónoma y responsable. La predominancia en el mercado agroindustrial de comida empaquetada, fuertemente procesada y transformada industrialmente, es vista a menudo como un fruto de las preferencias del consumidor. Sin embargo estas preferencias a menudo se han arraigado en los consumidores a través de procesos de desinformación y reeducación de sus preferencias hacia estos productos. La publicidad y el *marketing* son dos poderosísimas herramientas para ello. De hecho, se calcula que una cuarta parte de la publicidad televisiva en España hace referencia a productos alimenticios. La alimentación globalizada se convierte en opaca, y es casi imposible para el consumidor trazar los circuitos por los que han pasado los productos. En este sentido, muchas personas han perdido el conocimiento y las habilidades necesarias para tomar decisiones sobre las múltiples dimensiones de la calidad, o sobre cómo una dieta equilibrada y de temporada contribuye a mejorar la salud. Los circuitos cortos ofrecen la posibilidad de gestionar estos conocimientos a través de la acción colectiva. Un ejemplo de ello son todas las actividades de educación alimentaria que acompañan a la mayoría de proyectos de comedores escolares de proximidad o ecológicos.



Foto: Menjares

Finalmente, la participación. Esta hace referencia a la capacidad de la gente a participar de forma directa en el gobierno y la gestión de los múltiples componentes del sistema alimentario, y en definitiva democratizarlo. Actualmente, en el sistema agroalimentario convencional, la participación de los productores y elaboradores se limita a entregar el producto a distribuidores e intermediarios, a menudo desconociendo incluso el precio que recibirán al final de la temporada, con unos precios fijados con ninguna o muy poca posibilidad de intervenir. El papel de los consumidores se reduce, por otra parte, a ser compradores o usuarios finales del servicio. Aunque este rol se ha definido a veces como una posibilidad de elegir, los procesos descritos anteriormente apuntan a que esta supuesta libertad es mucho más restringida de lo que parece a priori, ya que se limita a elegir entre unos productos muy limitados y de los que desconoce los procesos de producción, los intermediarios, el precio que ha recibido cada eslabón de la cadena, etc.

### III. Sistemas alimentarios agrícolas locales

Y por último encontramos los beneficios referentes a la salud y la calidad de los alimentos que comemos. En lo concerniente a la calidad nutricional, si bien todos los factores que afectan la calidad nutricional (tipo y variedad del alimento, método de producción, manejo poscosecha, almacenamiento, elaboración y acondicionamiento), son igualmente aplicables a productos agrícolas que son producidos local o globalmente. Si se opta por fuentes locales para satisfacer las necesidades alimenticias, estos alimentos tienen más potencia para mantener su punto óptimo de nutrientes. En cuanto a la salud, no debemos olvidar que, en contra de lo que a veces podemos pensar, cuanto más compleja y larga es la cadena alimentaria, cuanto más se aleja de nosotros, más riesgo existe. Esto está admitido por las mismas normativas sanitarias europeas que permiten más flexibilidad a los mercados locales justamente por su menor riesgo respecto a sus colegas globales.

Los alimentos kilométricos han invadido ya de una manera amplísima toda nuestra alimentación. Manzanas, naranjas, peras, melones, pasta, cereales, pescado, alimentación para nuestra cabaña ganadera, leche... todos ellos son alimentos que una día fueron locales y que ahora ya consumimos en gran parte provenientes de todo el globo terráqueo. Como ejemplo paradigmático tenemos las legumbres, un producto que sigue estando en nuestro imaginario colectivo como local, y que es un alimento básico de nuestra dieta. La realidad es que más del 80 % de las judías, garbanzos, lentejas o guisantes que consumimos en el Estado español son importados de países como Argentina, Brasil, Canadá, Méjico o Ucrania. Somos el país del mundo que más judías verdes importa, y desde el año 2000 hasta hoy esas importaciones han crecido en más de un 1000%. Esa es la realidad de nuestra alimentación y los comedores escolares no escapan de ella, al contrario, a menudo son la avanzadilla del modelo.

¿Qué papel juega el Estado y el resto de administraciones públicas en todo esto? Uno clave, sea por acción u omisión. De las múltiples acciones que pueden emprender las administraciones públicas para regular, reordenar y devolver la alimentación a la sociedad, una es la compra pública local y de proximidad. La compra pública alimentaria es una acción multiplicadora, de aquellas que, como las fichas de un dominó, provocan cambios en cascada. Y es especialmente cierto en algunos casos concretos de compra pública, por ejemplo cuando hablamos de comedores escolares, ya que aúnan en un mismo espacio mercado, salud, educación, cultura y futuro.

Si consideramos que el servicio de comedor escolar, el servicio de comidas en un hospital o los sistemas de bancos de alimentos deben ser un servicio pública, implica que forman parte de una política pública clara y con unos objetivos sociales claros. Como política pública debe existir un compromiso político y administrativo en este sentido y un plan de acción. La compra pública, dentro de la normativa existente sobre libre competencia, debe potenciar la compra alimentaria de proximidad. Es perfectamente posible desde el punto de vista técnico incorporar criterios de proximidad, de temporada, de alimentación ecológica o de circuito corto en los pliegos que regulan la concesión del servicio, cuando este es el caso. Existen múltiples ejemplos de ello en la Unión Europea. Especialmente destacables son las iniciativas en Francia (la Región de Ródano-Alpes al frente) e Italia (donde en regiones como la Toscana, Emilia-Romaña o Cerdeña existen desde hace años estrategias públicas en este sentido). En todas ellas los beneficios antes descritos son palpables y evidentes.

Vemos por tanto que cualquier cambio en los criterios de compra o selección de proveedores implica un fuerte impacto en volúmenes de compra. Por este motivo es una herramienta eficaz para lograr cambios.

La administración es un referente ya que influye de forma decisiva en la industria y la sociedad civil. La apuesta por un consumo más responsable puede animar a que las empresas adopten un mayor compromiso por la responsabilidad social y a los ciudadanos a que incorporen comportamientos más sostenibles en su vida diaria.

¿Es preferible una alimentación basada en sistemas alimentarios locales? Es decir, ¿es deseable que la mayor parte de nuestra dieta sean alimentos producidos, transformados y comercializados cerca de donde vivimos? Si la respuesta es afirmativa existen distintas maneras de cómo la Administración Pública puede impulsar estos modelos alimentarios pero sin duda una de las más efectivas se vehicula a través de la administración como cliente, es decir, de la compra pública de alimentos.

#### ¿Qué son los sistemas alimentarios agrícolas locales?

El sistema agroalimentario llamado dominante se caracteriza por una producción industrializada (intensiva, desterritorializada, homogénea) y una distribución basada en la figura de los supermercados y las grandes superficies. Vinculándolo con el tipo de conexión territorial que establece se ha etiquetado de «alimentación de ningún lugar» (*nowhere food*). Frente a este sistema aparecen las redes alimentarias alternativas, que aglutinan una heterogénea variedad de prácticas impulsadas por actores distintos de la cadena agroalimentaria y cuyos impactos sobre las estructuras agroalimentarias dominantes son dispares. Más allá de la variación semántica de convencional o dominante a alternativo, la amplia heterogeneidad de estas redes hace que no sea fácil conceptualizarlas ni detectar con precisión qué hay de alternativo en ellas.

Estas redes emergentes tendrían en común el tránsito de un sistema agroalimentario convencional (globalizado) hacia un sistema agroalimentario (re)localizado. Esta relocalización conllevaría una reconexión (entre producción y consumo), una redefinición (de valores) y una redistribución (del valor añadido) como objetivos básicos. Este término por tanto captura una dinámica de re-arraigo de los alimentos en su contexto natural y social que abriga y fomenta relaciones de proximidad y conectividad<sup>2</sup>.

#### Partiendo de la proximidad

A la hora de definir los sistemas alimentarios locales (SAL), una primera aproximación es el atributo «proximidad». Esta proximidad se puede cuantificar en kilómetros e indica la distancia física entre la producción y el consumo. Algunos ejemplos en este sentido son:

UE: El Comité de las Regiones dice que «es el producto que se vende con la mayor cercanía posible, razonable y eficiente, la variable de la distancia puede diferir

2 Di Masso (2012).

dependiendo del producto, la región y otras condiciones pero puede oscilar entre unos cientos de metros a más de 50 km». En realidad está bastante aceptada la cifra de entre 30-50 km de distancia entre la producción y el consumo.

En algunos casos este vector incorpora también el tipo de circuito que existe entre estos dos agentes, ofreciendo un gradiente de «proximidad» en función de cómo sea este circuito (venta directa, venta en circuito corto –un intermediario–, etc.).

Ahora bien, existen otras aproximaciones al concepto que intentan ampliarlo e incorporar otros elementos al de proximidad física, que por ejemplo no nos dice nada de los sistemas de producción utilizados o del tipo de explotación agraria (familiar, de pequeña escala, etc.) o de las siguientes fases de la cadena (procesado, transformación, etc.) o del grado de entramado económico local o territorial. Así por ejemplo, las organizaciones AMAP francesas adoptan un esquema basado en la definición siguiente: «un sistema alimentario local es un sistema dentro del que la producción, la transformación, la distribución y el consumo están integrados y tienen el objetivo común de mejorar el nivel de los recursos ambientales, económicos, sociales y nutricionales de un territorio, que se define como una comunidad de intereses localizados. El concepto de sistema alimentario local busca crear esa comunidad de intereses locales a través de reforzar e incrementar las relaciones existentes entre sus actores».

Proponemos aquí una serie de vectores o atributos que bajo nuestro punto de vista deberían formar parte de la naturaleza de los SAL. También se propondrán algunos indicadores o variables que delimitan más esos vectores, que son:

- Quién produce los alimentos (actor productivo).
- Cómo se producen (sistema productivo).
- Qué sistema de comercialización existe (canales de comercialización).
- Qué relación existe con la colectividad o el territorio (relación sistema alimentario local).

Los tres primeros se refieren a un alimento local, el cuarto lo sitúa dentro de un sistema alimentario local.

#### a) Quién

Podríamos considerar que dentro de cualquier definición de SAL, las explotaciones o pequeñas y familiares deberían estar situadas en el centro, como agente productivo prioritario. Eso nos lleva a buscar una nueva definición para ese tipo de explotaciones, y también existen esfuerzos en este sentido referidos a número de hectáreas, número de animales, cantidad de alimento producido, número y tipo de UTA, etc. Este vector es importante para separar los SAL basados en pequeñas explotaciones locales de otros basados en grandes explotaciones, para separar el carácter familiar del de entramado corporativo.

#### b) Cómo

Un segundo vector importante es el sistema de producción de alimentos. Podemos separar los sistemas convencionales industriales de los sistemas agroecológicos

y los que se sitúan entre ambos. Existen diferentes tipos de clasificación de estos, desde los más normativos (producción ecológica, producción integrada, producciones DOP/IGP) a otros más académicos o más contruados a través de los movimientos sociales que abogan por sistemas alimentarios distintos a los convencionales. También en diversos casos entramos en el aspecto local de los alimentos debe incluir el de «tradición», es decir que ese alimento se ha producido en ese territorio a lo largo del tiempo.

#### c) Procesado

En el caso de que el producto alimentario no llegue sin transformar al consumo, se puede también incluir el vector del grado y tipo de procesado para conceptualizar el tipo de SAL al que pertenece. Según el Reglamento de la UE/852 sobre seguridad alimentaria entendemos:

*Transformación:* cualquier acción que altere sustancialmente el producto inicial, incluido el tratamiento térmico, el ahumado, el curado, la maduración, el secado, el marinado, la extracción, la extrusión o una combinación de esos procedimientos.

*Productos sin transformar:* los productos alimenticios que no hayan sido sometidos a una transformación, incluyendo los que se hayan dividido, partido, seccionado, rebanado, deshuesado, picado, pelado o desollado, triturado, cortado, limpiado, desgrasado, descascarillado, molido, refrigerado, congelado, ultracongelado o descongelado.

*Productos transformados:* los productos alimenticios obtenidos de la transformación de productos sin transformar. Estos productos pueden contener ingredientes que sean necesarios para su elaboración o para conferirles unas características específicas.

Dentro de este apartado también se puede incluir el origen de las materias primas de ese alimento en el caso de que sea compuesto o elaborado. Este aspecto es uno de los que también aparecen con asiduidad en la categorización de los SAL.

#### d) Circuito de venta

Este elemento corresponde a lo que podríamos englobar canales de comercialización de circuito corto (CCC). Este sí que es un aspecto trabajado y clarificado en diversas ocasiones. Uno de los mejores trabajos en este sentido es el de *Binimelis*<sup>3</sup> donde se recopila los siguientes criterios de categorización de las redes de comercialización local:

- *Proximidad (relocalización)*  
El criterio de proximidad entre producción y consumo puede entenderse tanto desde la proximidad espacial (relocalización) como desde el acercamiento de las esferas del consumo y la producción para resocializar estos procesos. Desde la vertiente de la proximidad física, se considera que un sistema alimentario es más sostenible en tanto que la comida es producida, cosechada, procesada, vendida y consumida lo más cercana posible (Jarosz, 2009). En este sentido, entenderemos como local aquel mercado que se desarrolla

3 [www20.gencat.cat/docs/DAR/AL\\_Alimentacio/AL01\\_PAE/08\\_Publicacions\\_material\\_referencia/Fitxers\\_estatics/1010\\_ManualCCC.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/DAR/AL_Alimentacio/AL01_PAE/08_Publicacions_material_referencia/Fitxers_estatics/1010_ManualCCC.pdf)

íntegramente en el ámbito de movilidad habitual de los diferentes agentes que intervienen. Para poner una cifra, en nuestro entorno se ha estimado que podríamos considerar como locales aquellos circuitos que se dan en un radio de 50 km o 60 km (Valls, 2006). De todos modos, el concepto de «local» es difuso, ya que depende del contexto, no identifica suficientemente el tipo de productos a los que hacemos referencia y no asegura, como tales, la sostenibilidad. Desde la vertiente de la proximidad entre la producción (o elaboración) y el consumo, la misma definición de venta directa y circuitos cortos nos limita la existencia de intermediarios a un único agente intermedio.

→ *Relación (resocialización)*

El criterio de relación evalúa la incidencia que tiene un modelo de CCC para potenciar el conocimiento directo entre los productores, elaboradores, consumidores y otros actores que intervienen en la cadena alimentaria. El modelo parte de la base de que el conocimiento directo es una herramienta que, basada en la cooperación, confianza y reciprocidad, fortalece las relaciones comunitarias.



Foto: VSF

→ *Información*

El criterio de información se relaciona con la promoción de espacios de conocimiento y de educación sobre el sistema agroalimentario, que permitan tomar decisiones de manera autónoma y responsable.

→ *Participación / vínculo social*

El criterio participativo hace referencia a la capacidad de la gente de participar de forma directa en la gobernanza y la gestión de los múltiples componentes del sistema alimentario, y democratizarlo.

→ *Justicia y sostenibilidad económica*

Uno de los principales objetivos de los CCC, entendidos desde el punto de vista de redes alimentarias alternativas, es que estos permiten redistribuir el valor a través de la cadena alimentaria. En este sentido, más allá de la visión económica neoclásica, que parte de la caracterización de los actores económicos como racionales y atomizados, los CCC alternativos están inmersos en un comportamiento económico arraigado social y territorialmente, mediado por una extensa red de relaciones sociales complejas que permite capturar el valor añadido y reflejar los costes reales de producción.

→ *Inclusividad*

El criterio de la inclusión y la sostenibilidad sociales hace referencia a la capacidad del modelo de CCC ser inclusivo hacia las personas que potencialmente pueden tomar parte.

→ *Sostenibilidad ambiental*

→ *Diversidad/variedad de productos*

**d) Relaciones colectivas y territoriales**

Si entendemos que los alimentos locales emanan de sistemas alimentarios locales, entonces como sistema y necesariamente se debe incorporar en su definición aspectos relacionados con la vinculación y relación de la granja en cuestión con otros agentes territoriales. Como se dice en el informe del Comité de Regiones de la UE, «Un sistema de alimentos locales consiste en una serie de procesos interrelacionados que establece un vínculo entre los productores y a) los consumidores y b) la sociedad, es decir, el entorno y la economía regional».

Se pueden enfocar las prioridades en el producto, en quien produce o en los agentes que intervienen en el proceso o en una suma de ellas.

## IV. La compra pública alimentaria: concepto y características

### ¿Qué es el sector público?

El llamado sector público está formado por:

- Las administraciones públicas (AP).
- Las empresas públicas.
- Las instituciones públicas sin fines de lucro.

El sector público, en general, está estructurado en 3 niveles:

- La Administración General del Estado (que llamaremos AGE o Administración Central).
- Las administraciones de las comunidades autónomas (CA).
- Las administraciones locales (que llamaremos entidades locales o EL) en las que se incluyen, entre otros, los ayuntamientos, cabildos, consejos insulares y las diputaciones provinciales.

Dentro del sector público, además de los anteriores, también existen otros entes que pueden tener sus propios presupuestos de compra.

- Organismos y entes públicos que dependen de la AGE o de las administraciones de las CA.
- Universidades públicas.
- Sociedades o empresas de diferentes tipos en las que una parte pertenece al sector público.
- Instituciones públicas sin finalidad de lucro.
- Consorcios formados entre distintos organismos y entidades.

Para hacerse una idea de cantidades, existen una quincena de ministerios, 17 comunidades autónomas con sus correspondientes consejerías y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla), 41 diputaciones provinciales, 10 cabildos y consejos insulares, más de 8.100 municipios y casi 1.900 entes dependientes de las comunidades autónomas. Hasta aquí salen más de 10.000 compradores potenciales del sector público y a esto habría que añadir los entes dependientes de la AGE.<sup>4</sup>

4 *Guía práctica de la contratación pública para las PYME.*

### La compra pública

La compra pública, aparte de cumplir la función de aprovisionar las administraciones públicas para que sean operativas y funcionales para prestar los servicios públicos, puede constituir un instrumento básico para avanzar en los objetivos estratégicos de esas mismas administraciones, ya sean sociales, medioambientales o económicos, y apoyar y complementar otras actuaciones previstas en otros ámbitos y planes estratégicos. Esto implica ir más allá de la compra y contratación de productos, servicios y obras con un precio bajo de adquisición y con plazos y modos de entrega rápidos, prácticos y operativos, y tomar en consideración las consecuencias económicas, sociales y ambientales de cada una de las operaciones que se llevan a cabo. Especialmente cuando la primera parte de la frase (precio y operatividad) y la segunda (criterios sociales y ambientales) no están reñidos la una con la otra, sino que se complementan.

La compra pública tiene una gran capacidad para orientar los mercados hacia un modelo económico más justo y sostenible, debido al gran poder de compra de las administraciones públicas, aproximadamente el 17 % del PIB en el ámbito europeo (13 % en el Estado español). Por tanto, la compra pública sostenible, además de incidir directamente en la demanda, juega un efecto multiplicador contribuyendo, entre otras cosas, a la creación de economías de escala.

**Porcentaje del PIB que representa la compra pública en diferentes países (2002).**  
Fuente: Clement y Erdmenger, 2007

PAÍS	%
Alemania	17
Italia	12
Holanda	21
España	13
Suecia	20
Reino Unido	18
UE 16	16

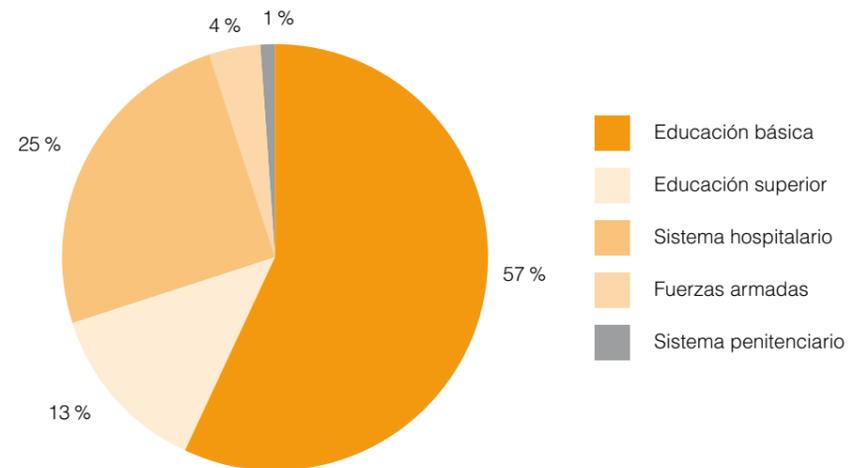
A diferencia de otros países de la Unión Europea, no existen datos oficiales desglosados de la compra pública alimentaria del Estado español y las distintas administraciones que lo integran. Para tener una orientación cercana a la realidad podemos inferirlos indirectamente. Por ejemplo, podemos filtrar los datos de la compra alimentaria del sector público del Reino Unido a través de tres variables: la distinta proporción total de compra pública respecto al PIB de los dos estados, la distinta proporción de compra pública respecto a ese PIB (para el Estado español es un 13%) y las correcciones por población a la que se refiere cada apartado de compra pública. De ahí, obtenemos los datos que mostramos a continuación.

Podemos considerar que las administraciones públicas destinan entre 2.000 – 3.000 millones de euros a las compras alimentarias. Para ello se ha supuesto que

se destina en el Estado español el mismo porcentaje de la compra pública a la alimentación que en el Reino Unido. El amplio abanico expuesto es debido a los cálculos aproximativos tanto en el sector de la educación como, especialmente, en el de los sistemas de salud públicos.

SECTOR	MILLONES € (APROX.)
Educación básica	1780
Educación superior	400
Sistema hospitalario	775
Fuerzas armadas	127
Sistema penitenciario	45

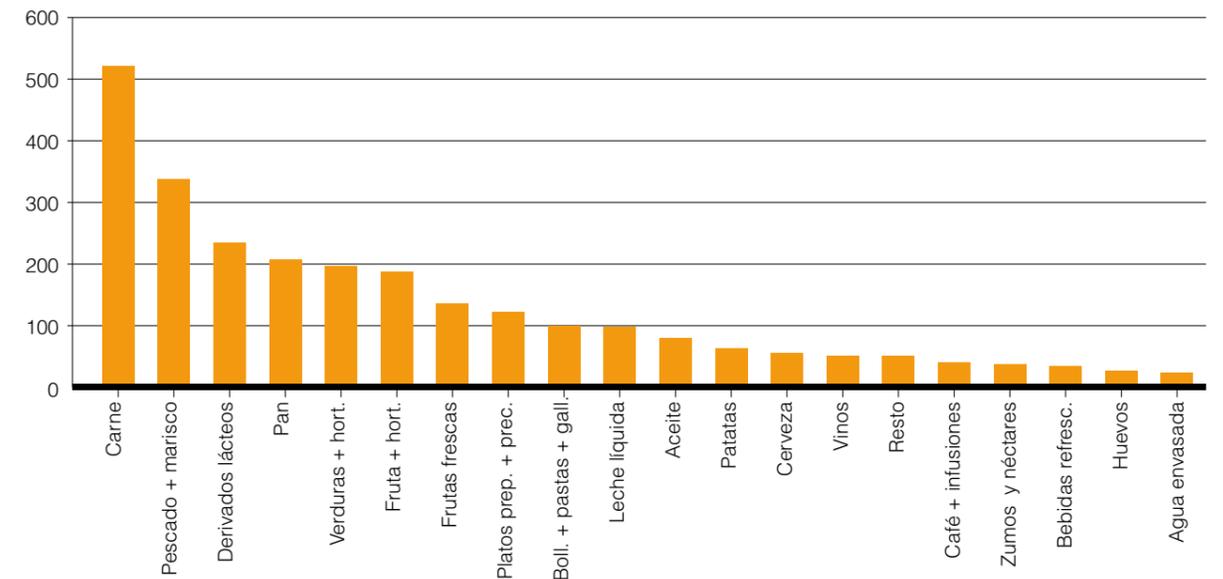
PRINCIPALES COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS (M€)



La cifra de 2.500 millones de euros que factura la compra pública alimentaria corresponde a la mitad del presupuesto del Ministerio de Agricultura o a un tercio de toda la PAC que recibe el Estado español.

Hemos visto la cantidad total y en qué sectores se reparte esa compra. Ahora veamos en qué alimentos se compran (en valor monetario).

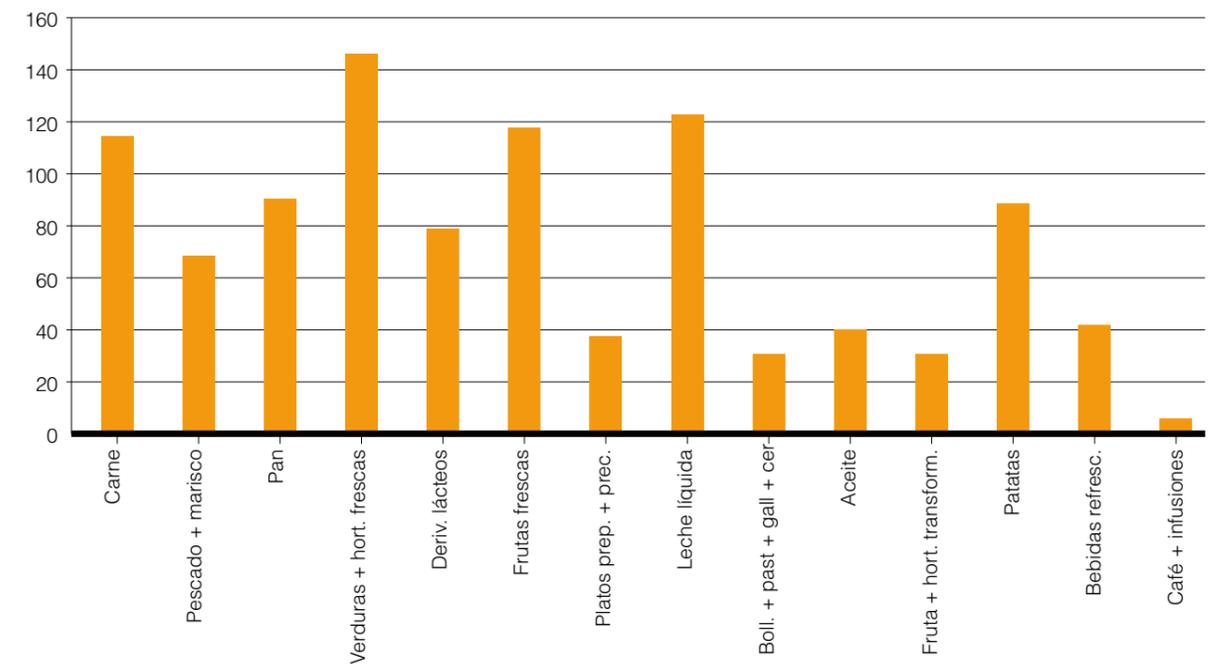
CONSUMO DE RESTAURACIÓN COLECTIVA Y SOCIAL (M€)



El mayor porcentaje de las ventas (el 42% del total pero recordemos que estamos hablando no de volumen, sino de valor en euros) se concentran en los productos proporcionalmente más caros: la carne, el pescado y los derivados lácteos. El total de alimentos consumidos por el canal de la restauración colectiva y social en el estado supera los 1.300 millones de kg/L anuales, unos 28 kg por persona.

Si miramos los alimentos consumidos por volumen encontramos el siguiente gráfico:

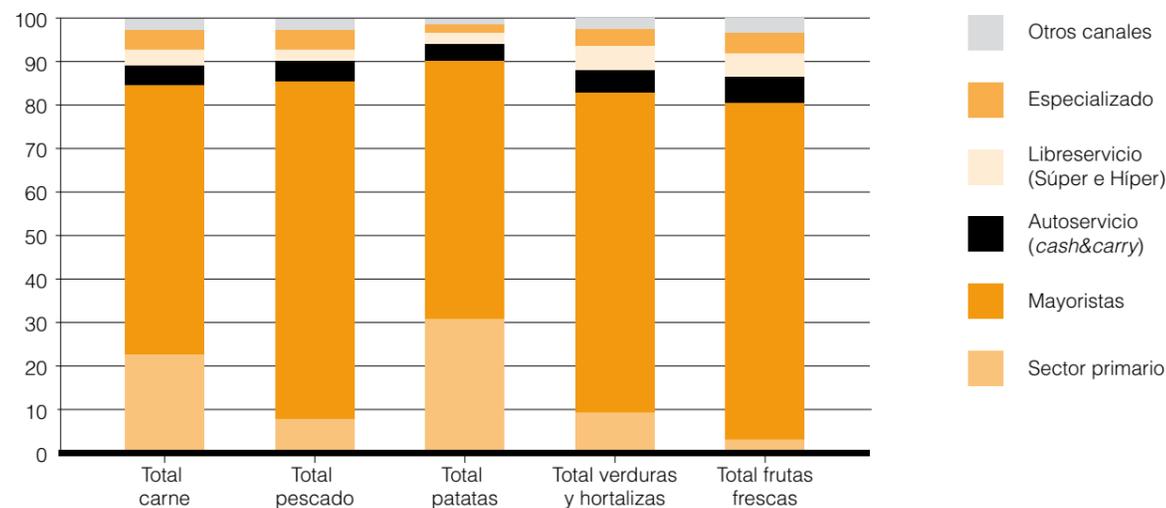
CONSUMO DE ALIMENTOS EN RESTAURACIÓN SOCIAL (KG/L)



Podemos además preguntarnos a quién está comprando la restauración colectiva y social estos alimentos<sup>5</sup>. Veamos antes el esquema general de funcionamiento de la restauración colectiva (es un modelo y como tal existen especificidades distintas para cada caso) donde el principal proveedor de la empresa de restauración es el sector mayorista. Esta es una categoría algo confusa que incluye empresas como centrales de compra, la red de mercados MERCASA, otras plataformas de distribución, importadores o grandes cooperativas, por ejemplo. Considerando que la actividad del mayorista es la compra y venta de productos en grandes cantidades (diferenciándose varias formas de comerciales mayoristas), no parece adecuado plantear una categoría general de mayoristas y, por otro lado, a los autoservicios mayoristas *–cash and carry–*, que son un formato comercial concreto del comercio al por mayor.

La clasificación también presenta mezcladas formas comerciales con formas asociativas. Por ejemplo, una cooperativa aparece por la asociación de un conjunto de agentes que tienen el objetivo de mejorar sus condiciones de actuación o de prestación de servicios y, para ello, adoptan la forma jurídica de cooperativa; ahora bien, ese conjunto de agentes, a la hora de realizar sus funciones, pueden ser considerados como sector primario, mayoristas o establecimientos especializados. De todas formas, los datos sí que sirven para ver la escasa participación directa del sector primario en la restauración colectiva.

ORIGEN DE LAS COMPRAS DE RESTAURACIÓN COLECTIVA SOCIAL



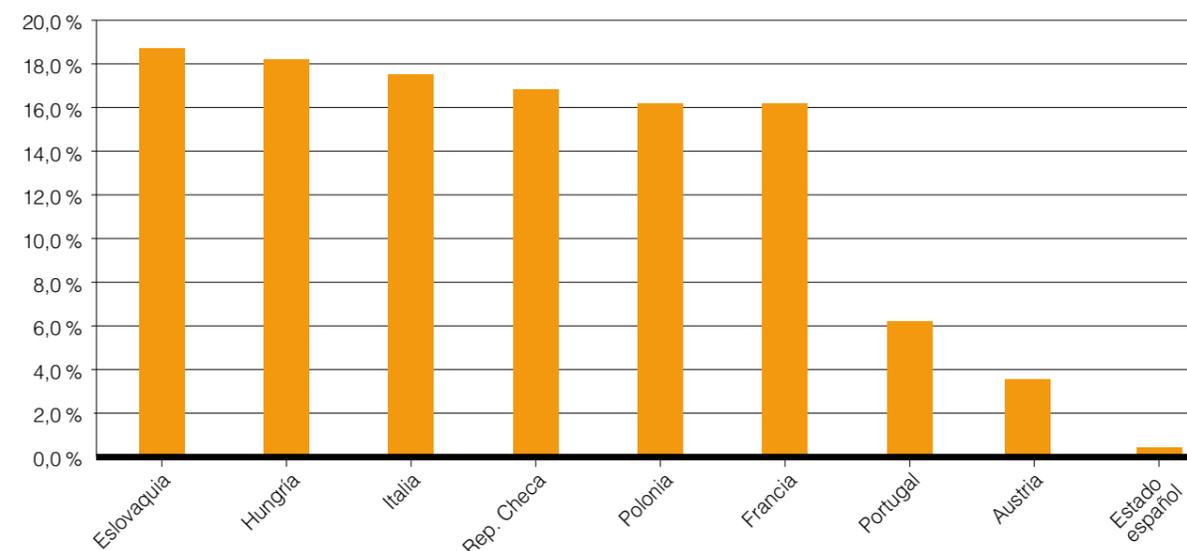
	Sector Primario	Mayoristas	Autoservicio (cash&carry)	Libreservicio (súper e híper)	Especializado	Otros canales
Total carne	22,7	61,8	4,9	3,6	4,4	2,6
Carne fresca	14,5	62,2	5,1	5,5	7,9	4,8
Bovino	14,3	64	5,4	4,6	11,1	0,7
Pollo	18,1	54,1	4,9	6,1	4,1	12,8
Ovino	9	66,8	6,7	3,2	14	0,2
Porcino	14,7	65,9	5,1	6	6,1	2,1
Despojos casquería	11,6	61,5	4,1	4,4	10,2	8,2
Resto de aves	7,6	73,9	5,2	6,5	4,3	2,4
Otras carnes	9,9	62,7	4,2	10,3	11,3	1,6
Total pescado	7,2	78,7	4,5	2,4	5,4	1,9
Pesca fresca	9,8	65,8	3	3,1	15,2	3,2
Pescado fresco	8,8	65	3,2	3,6	16,6	2,9
Atún y bonito	10,8	59,1	2,8	0,7	25,9	0,7
Merluza y pescadilla	9,7	67,8	3,3	4,6	14,1	0,5
Otros pescados frescos	8,4	64,9	3,2	3,6	16,4	3,5
Marisco fresco	11,5	67,1	2,7	2,2	12,8	3,8
Langostinos y gambas	16,7	65,5	2,6	1,2	12,5	1,5
Moluscos y crustáceos	10,1	67,5	2,7	2,5	12,9	4,4
Pesca congelada	6,3	87,1	3,2	1,9	1,1	0,4
Pescado congelado	6,2	87,5	2,8	2	1,2	0,3
Calamar	6,9	87,2	2,4	1,8	1,5	0,2
Merluza y pescadilla	5,4	87,5	2,9	3,2	0,5	0,4
Otros pescados congelados	5,7	87,7	3,2	1,9	1	0,4
Marisco congelado	6,6	86,2	4,2	1,7	0,7	0,7
Langostinos y gambas	6,7	84,7	5	1,9	0,7	1

5 [www.mercasa.es/files/multimedios/1302797611\\_pag\\_005-029\\_MCerdono.pdf](http://www.mercasa.es/files/multimedios/1302797611_pag_005-029_MCerdono.pdf)

Moluscos y crustáceos	6,4	87,9	3,3	1,5	0,7	0,2
Conservas de pescado	4,6	72,7	13,9	2,8	0,5	5,5
Total patatas	30,1	60,2	4	2,6	2,2	0,8
Patatas frescas	6,1	77,8	6,2	4,3	4,2	1,4
Total verduras y hortalizas	8,8	74,4	5,3	5,3	4,4	1,9
Verduras y hortalizas frescas	9,2	72,7	5,5	5,7	4,9	2
Cebollas	6,5	74,5	6,6	5,5	4,7	2,3
Champiñón y otras setas	3,8	75,4	6,8	3,3	9,2	1,5
Espárragos	1,1	83,3	4,4	2,8	6,7	1,8
Tomates	7	74,1	5,9	6,4	5,1	1,6
Judías verdes	0,9	68,6	3,7	11,4	8,3	7,1
Lechuga, escarola, endivia	23,9	57,6	4,5	7,3	5,3	1,4
Otras hortalizas frescas	0,9	80	5,3	5,1	5,1	3,6
Pimientos	1,5	80,3	6,1	4,9	5,2	2
Total frutas frescas	2,4	78,2	5,9	5,4	5	3,1
Fresas	2,2	83,1	5,2	2,8	3,6	3,1
Frutas con hueso	1	82,5	6	4,7	3,3	2,5
Limonas	2,1	71,8	8,1	7,5	8,4	2,1
Manzanas	8	72,5	7,4	6,4	3,6	2
Melones y sandías	1,1	85	5	4,1	3,2	1,6
Naranjas y mandarinas	2,5	77,4	5,2	5,4	4,9	4,5
Otras frutas con pepitas	3,7	83,8	4,7	4	3	0,8
Otras frutas frescas	1	80,7	6,4	2,3	5,7	3,9
Plátanos	0,8	81,7	5,8	7	3,7	0,9

Como vemos en un porcentaje cercano al 70% de media, los alimentos de la restauración colectiva y social se compran a mayoristas y solamente el 10% de media directamente al sector primario. Esto no es un hecho exclusivo de la compra pública, la compra directa al campesinado (o a través de canales cortos de comercialización) está en el Estado español muy lejos de lo que está en otros países de nuestro entorno.

PORCENTAJE DE EXPLOTACIONES VENTA DIRECTA



Así vemos que mientras en Francia, Italia, Chequia, Hungría o Polonia el porcentaje de granjas que realizan venta directa<sup>6</sup> ronda el 18%, en el Estado español se sitúan en el 0,3%. Eso quiere decir que el potencial de crecimiento de estos canales es enorme y que la compra pública puede (y creemos que debe) ser un motor importante de ello.

### Marco legal

El sector público tiene definidas unas normas muy claras para sus compras. La norma básica es la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

### Principios generales

Los procesos de contratación están fuertemente regulados por las leyes de contratación pública, cuyos objetivos son proteger tanto al comprador como al contratista.

En la Unión Europea, el marco de contratación de los estados miembro viene definido por las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE, para compras y contratos por encima de un cierto umbral, y las leyes nacionales, para contratos por debajo de este.

<sup>6</sup> Los datos se refieren al porcentaje de granjas que venden el 50% de su producción o más en forma de venta directa.

No obstante, todas las administraciones públicas están obligadas a respetar los principios del Tratado de la Unión Europea durante los procesos de contratación, independientemente de su tamaño o del marco legal que las gobierna (regional, estatal o europeo). Los principios del Tratado más relevantes y a salvaguardar en la contratación pública son:

- El principio de libertad de movimiento de mercancías.
- El principio de libertad para proveer servicios.
- El principio de no discriminación.
- El principio de trato equitativo.
- El principio de proporcionalidad.
- El principio de transparencia.

La introducción de criterios de justicia alimentaria en los pliegos de condiciones sin contravenir las regulaciones nacionales y europeas es posible siempre que se respeten y se sigan los principios fundamentales del libre comercio fijados en los acuerdos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en el Tratado de la Unión Europea.

Las nuevas directivas definen claramente dónde y cómo pueden introducirse estas consideraciones sociales o ambientales en los pliegos de contratación. Esas secciones son:

- El objeto del contrato.
- Las especificaciones técnicas obligatorias y valorables.
- Los criterios de selección de los licitadores.
- Los criterios de adjudicación del contrato.
- Las cláusulas de ejecución del contrato.

Por lo tanto, los criterios se refieren al producto o servicio, o al proveedor:

Requisitos referentes al producto o al servicio:

- Objeto del contrato.
- Especificaciones técnicas.
- Criterios de adjudicación.
- Criterios de ejecución del contrato.

Requisitos referentes al proveedor:

- Criterios de selección del proveedor.

## V. Incorporación de criterios de justicia alimentaria en la compra pública

### Proceso de licitación

#### Fase preparatoria

Esta fase incluye la definición de las necesidades de compra o contratación y la exploración de la oferta en el mercado.

Las leyes de contratación pública definen cómo se han de adquirir productos y servicios desde las administraciones, pero dejan discrecionalidad para seleccionar qué se va a adquirir, es decir, que la Administración es libre de elegir lo que quiere adquirir según sus necesidades.

La fase preparatoria es una de las fases que pueden dar mejores resultados para la incorporación de criterios de justicia alimentaria en la contratación pública y es importante dedicarle el tiempo necesario para tener bien atadas el resto de fases.



Foto: Nepenthes

#### Redacción de pliegos y adjudicación

Existen dos elementos clave en el proceso de licitación:

- En primer lugar, el órgano contratante encarga a sus servicios técnicos la redacción de los pliegos que regirán la adjudicación del contrato y su ejecución. Conviene distinguir el pliego de cláusulas administrativas particulares

y el pliego de prescripciones técnicas, ya que su contenido es diferente. El primero contiene la regulación, los requisitos y los criterios de adjudicación que serán aplicables a la licitación. El segundo contiene una descripción detallada de las características técnicas del objeto del contrato, es decir, se concretan los requisitos técnicos del servicio o producto que se quiere contratar.

- En la siguiente fase, de adjudicación del contrato, el órgano contratante hace una selección de empresas de acuerdo con su capacidad para ejecutar el contrato, y adjudica este a una de ellas. La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) regula diferentes procedimientos de adjudicación de los contratos en función, básicamente, de su cuantía y complejidad. Para contratos de cuantía muy baja la Ley prevé un procedimiento simplificado de compra directa (contratos menores<sup>7</sup>), con muy pocas formalidades. La licitación del contrato de servicio de comedor se hará habitualmente mediante el procedimiento abierto, que es el procedimiento ordinario de acuerdo con la LCSP. En este procedimiento toda empresa tiene derecho a presentar una proposición de acuerdo con los pliegos previamente publicitados, y el órgano de contratación deberá adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa<sup>8</sup>, sin que sea posible ningún tipo de negociación con los licitadores. Eso no significa que haya de adjudicar el contrato a la oferta más barata, sino que hay que definir, en el mismo procedimiento, los términos de referencia que hacen considerar que una oferta supera las otras a través de los criterios de valoración de ofertas.

## Los criterios de justicia alimentaria en la gestión del servicio de comedor

La normativa sobre contratación pública regula como contratar, pero no qué contratar. Esto es muy importante y con implicaciones claras. Los poderes adjudicadores gozan de libertad para determinar cuál es el objeto del contrato, aunque esta libertad no es ilimitada ya que deben respetar las normas y los principios de derecho de la Unión Europea.

Los servicios de restauración son uno de los sectores donde más se está impulsando la introducción de criterios de sostenibilidad ambiental y, en menor medida de criterios sociales, en la contratación pública. De hecho, la Comisión Europea ha incluido los servicios de restauración como uno de los 10 sectores prioritarios en los que impulsar la introducción de criterios de sostenibilidad ambiental y es de esperar que en los próximos años estén presentes en todas las licitaciones. Como decimos los criterios sociales no siguen el mismo ritmo pero el camino está abierto.

7 De acuerdo con el artículo 122 de la LCSP, son contratos menores los contratos de obras de cuantía inferior a 50.000 €, y los inferiores a 18.000 cuando se trate de otros contratos. En el caso de restauración colectiva, se refiere a este segundo apartado: contratos de servicios y de suministros de importe inferior a 18.000 € (21.240 € IVA incluido).

8 En este sentido, el Tribunal Supremo declaró, en su sentencia de 22 de septiembre de 1988, que «la Administración no puede adjudicar el concurso a cualquiera, sino que debe atenerse a la oferta que sea más ventajosa, no siendo determinante el valor económico por sí mismo». En la sentencia de 23 de mayo de 1997 afirmaba que «la Administración no está obligada a aceptar el mejor precio, sino la oferta más favorable a su interés».

Se pueden introducir criterios en estos pliegos referentes a favorecer las compras de alimentación local o ecológica, los principales criterios hacen referencia a:

- Alimentos ecológicos
- Proximidad:
  - Alimentos de temporada
  - Alimentos frescos
  - Tiempos entre recolección, sacrificio o elaboración y el consumo
  - DOP (Denominaciones de Origen Protegidas) / IGP (Indicaciones Geográficas Protegidas) / Alimentos tradicionales
- Dimensión social de la propuesta

### Determinación del objeto de contrato

Uno de los requisitos necesarios en la contratación administrativa consiste en determinar el objeto del contrato, lo que significa indicar de modo claro qué es lo que se va a contratar. Así, la LCSP señala que el objeto del contrato deberá ser «determinado».

La definición del objeto posee un valor referencial en la contratación pública, esto significa que los criterios de adjudicación deberán estar directamente vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo.

La cuestión estriba en esclarecer si resulta posible incorporar consideraciones sociales y ambientales en el objeto mismo del contrato y la respuesta es que sí, puesto que el poder adjudicador goza de total libertad para definir el objeto del contrato que mejor se adapte a sus necesidades, siempre que se respeten los principios de no discriminación y libre circulación de bienes y servicios. Además, el órgano de contratación no solo puede describir el objeto contractual conforme a criterios sociales y ambientales, sino que puede establecer cómo debe ejecutarse o llevarse a cabo. Esta es la base sobre la que se puede armar toda la estrategia de compra pública local.

No solo es posible incorporar características de carácter social o ambiental en el objeto del contrato, sino que además es conveniente puesto que valida la posterior inclusión de criterios de valoración o condiciones de ejecución de carácter social. Es importante además indicarlo en el anuncio de licitación para que las empresas interesadas identifiquen de antemano la naturaleza y características sociales del contrato.

La manera más clara, transparente y directa de incorporar criterios de sostenibilidad en una licitación es anunciarlo en la definición del objeto del contrato. La propia Comisión Europea aconseja incorporar, siempre que sea posible, las consideraciones medioambientales en la definición del objeto del contrato, lo mismo podemos decir si queremos incluir elementos sociales:

«Los poderes adjudicadores gozan de libertad para determinar el objetivo del

contrato, o definiciones alternativas del mismo mediante el uso de variantes que consideren más respetuosas con el medio ambiente, siempre que no se restrinja la participación en él de los licitadores de otro estado miembro.»

La Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea de 15 de octubre de 2001 (COM 2001, 566 final) sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, señala: «La primera ocasión de integrar aspectos sociales en un contrato público se presenta en la fase inmediatamente anterior a la aplicación de las Directivas pertinentes, es decir, en el momento de la elección del objeto del contrato o, simplificando, cuando se plantea la pregunta "¿qué deseo construir o comprar como Administración Pública?"»

Así, si en el marco de una licitación, la Administración Pública quiere introducir criterios sociales o ambientales, conviene que defina el objeto del contrato en ese sentido, por ejemplo de la siguiente manera:

«Contratación, mediante concesión administrativa, del servicio de comedor ecológico.»

O bien:

«Contratación, mediante concesión administrativa, del servicio de comedor con criterios de sostenibilidad social y ambiental.»

O, por ejemplo en el caso de los requisitos técnicos:

«Pliego de condiciones técnicas que han de regir el concurso para la contratación del servicio de comedor de \_\_\_ del ayuntamiento de \_\_\_ con criterios de calidad social y ambiental.»

O enunciados parecidos.

### Especificaciones técnicas

Una vez definido el objeto del contrato, es preciso concretarlo en las especificaciones técnicas, fijando de manera objetiva y detallada las características conforme a las cuales deben las licitadoras presentar sus propuestas y que son requeridas por el poder adjudicador para que el producto o servicio sirva a los fines que están destinados.

### Estrategias de inclusión

#### Para la introducción de producto ecológico en los menús<sup>9</sup>

Podemos distinguir tres estrategias para introducir el producto ecológico en los menús:

→ A. Incluir un criterio de producto ecológico en el pliego de prescripciones técnicas. Si se opta por este camino, todas las ofertas que se presenten a

la licitación deberán satisfacer este requisito o serán excluidas del proceso.

→ B. Introducir el producto ecológico como uno de los criterios de valoración de las ofertas que servirán para adjudicar el contrato.

→ C. La combinación de ambas, exigiendo en el pliego de prescripciones técnicas un determinado porcentaje de producto ecológico en los menús, y previendo un criterio de valoración que puntúe aquellas propuestas que superen el porcentaje exigido.

### MODELO A. EL PROCEDIMIENTO DE PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN LOS PLIEGOS DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

En el pliego de prescripciones técnicas del órgano de contratación detalla las características técnicas que exige del producto, obra o servicio que es objeto de licitación, sin crear obstáculos injustificados a la competencia. Las especificaciones técnicas deben proporcionar información objetiva y medible sobre el objeto del contrato y, por tanto, deben estar directamente relacionadas con él, y deben respetar los principios de derecho de la Unión Europea. Deberán ser publicadas antes de la adjudicación del contrato, junto con el resto de documentación de la licitación. Las ofertas presentadas únicamente serán válidas si demuestran, por cualquier medio, que cumplen con las especificaciones técnicas formuladas. Por tanto, las cláusulas incluidas en el pliego de prescripciones técnicas se erigen en requisitos de cumplimiento obligatorio para toda oferta.

Tanto la normativa europea como la española prevén un conjunto de normas sobre las formas de definir las prescripciones técnicas, dirigidas fundamentalmente a garantizar el principio de igualdad de trato entre los licitadores y evitar cualquier tipo de discriminación. A tales efectos, se prevé que la descripción de las especificaciones técnicas deberá realizarse, obligatoriamente, o bien en referencia a normas y otros instrumentos comparables, preferentemente de ámbito internacional y europeo, o bien en términos de rendimiento o de exigencias funcionales.

Podemos considerar aspectos sociales y ambientales en las especificaciones técnicas de diversas maneras, una de ellas es la exigencia de procedimientos y métodos de producción determinados, por ejemplo alimentos ecológicos.

Los procedimientos de producción podrán exigirse como especificación técnica siempre que guarden relación con el objeto del contrato, y dicho método de producción aporte unas características diferentes al producto final. En este sentido se admite por la Comisión Europea exigir un método de producción ecológica, que redunde en un producto con especiales características, pero también existen casos en los que se admiten métodos de producción diferentes aunque el producto resultante no sea distinto, por ejemplo el uso de electricidad verde, si bien en este caso el producto resultante (electricidad) no resulta distinto de la electricidad procedente de otras fuentes.

Aparte de características técnicas referidas al producto, la normativa permite exigir la utilización de un procedimiento de producción específico si este contribuye a determinar las características del producto, aunque –como hemos indicado anteriormente– estas no sean visibles en el producto acabado.

En una Comunicación interpretativa del año 2001, la Comisión Europea avaló la

<sup>9</sup> Tomado en base al documento *Criteris de sostenibilitat en la gestió del servei de menjador escolar*, I. Manrubia (2011) [www.associaciolera.org/recursos/documents\\_tecnics/agroecologia/criteris\\_sostenibilitat\\_escoles.pdf](http://www.associaciolera.org/recursos/documents_tecnics/agroecologia/criteris_sostenibilitat_escoles.pdf)

posibilidad de exigir, en un pliego de prescripciones técnicas, determinados procedimientos de producción respetuosos con el medio ambiente, siempre que la obligación no resultara innecesariamente restrictiva o discriminatoria. En concreto, la Comisión menciona explícitamente la posibilidad de exigir en un pliego de prescripciones técnicas que los alimentos hayan sido producidos de acuerdo con las normas sobre producción ecológica.

! Por lo tanto, la normativa de contratación pública permite incluir en un pliego de prescripciones técnicas la exigencia de que determinados alimentos o un porcentaje del total sean alimentos ecológicos.

En la región italiana de Emilia-Romaña, la exigencia de producto ecológico en los menús escolares tiene apoyo en una ley regional (*Legge Regionale n. 29/2002, enorme por la oriento dei consumatori e la educazione alimentari e por la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva*). Esta ley prevé que los contratos públicos relativos a servicios de comedores colectivos deberán prever una exigencia mínima de un 70% de alimentos ecológicos, de producción integrada o de productos típicos y tradicionales, estableciendo una preferencia por los alimentos ecológicos y sin organismos genéticamente modificados. El servicio de comedor escolar de las escuelas infantiles y de educación infantil la ley prevé que el producto deba ser ecológico siempre que esté disponible en el mercado.

En Copenhague, la obligación de utilizar producto ecológico en los comedores escolares se encuentra en diversos planes de actuación administrativa. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Copenhague aprobó en 2007 el Plan Miljømetropolen - Bordes visión CPH 2015 (Ecometropolis - Nuestra visión de Copenhague en 2015), donde se fijaba el objetivo de incrementar hasta un 90% la uso de producto ecológico en las cocinas y comedores en el año 2015. Actualmente, el porcentaje de uso de producto ecológico se encuentra en el 68%, y las administraciones trabajan activamente con asociaciones (véase, KBHMadhus) para aumentar la cifra hasta el 75%.

A partir de aquí entramos en una segunda capa de decisión: Cuando se quiera utilizar estos criterios habrá que definir en los pliegos que se entiende por «alimento ecológico u orgánico».

Como se ha indicado, podemos incluir en el pliego la exigencia de producto ecológico haciendo referencia a las especificaciones técnicas contenidas en el Reglamento europeo que regula la producción y etiquetado de los productos ecológicos.

Así, podría definirse «alimento ecológico» como:

Alimento producido de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas en el Reglamento CE/834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento CEE/2092/91, o estándar equivalente.

Las etiquetas. Hay que tener presente que, de acuerdo con la normativa, cualquier ofertante podrá demostrar por cualquier medio adecuado que los productos incluidos en su oferta se ajustan a un estándar equivalente al Reglamento CE/834/2007. Así, un ofertante al servicio de comedor público puede alegar que ciertos productos incluidos en su oferta deben ser considerados ecológicos porque se ajustan a estándares de producción agraria ecológica equivalentes a los previstos en el

Reglamento europeo, como podrían ser los impulsados por la IFOAM (Federación de Movimientos para la Agricultura Orgánica, por sus siglas en inglés).

Aparte de la definición de lo que se entiende por «alimento ecológico», el pliego también deberá prever los medios de acreditación del cumplimiento de los requisitos previstos.



Foto: Muffet

Evidentemente, satisfacen las condiciones técnicas exigidas en el pliego aquellos alimentos que hayan sido certificados de acuerdo con los sistemas de control previstos en el Reglamento CE/834/2007. El Reglamento europeo prevé que la autoridad pública competente en materia de producción agraria ecológica pueda asignar las funciones de control y certificación a autoridades de control, o a organismos de control. Estos últimos, de carácter privado, solo podrán ejercer estas funciones si cumplen una serie de requisitos establecidos en la normativa.

En las CA existen empresas (a veces públicas, a veces de gestión privada) encargadas de la auditoría y certificación de los productos agroalimentarios ecológicos. La mayor parte son corporaciones de derecho público que tienen la consideración de autoridad de control a los efectos del Reglamento CE/834/2007.

Si se desea, se puede mencionar en el pliego, a título de ejemplo, que los alimen-

tos que hayan sido certificados por alguno de estos entes (por ejemplo, el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica) serán considerados alimentos ecológicos. Sin embargo, igual que antes con la definición de alimento ecológico, tampoco se pueden restringir los medios de prueba, y habrá que aceptar los alimentos certificados por las autoridades u organismos de control de otras comunidades autónomas, ya que también realizan el control y certificación sobre la base de las previsiones del Reglamento CE/834 / 2007, o del mismo modo deberán también aceptar los productos con otros sellos ecológicos basados en el Reglamento europeo. En ningún caso se podrá exigir en una licitación que el producto ecológico venga certificado exclusivamente con una determinada etiqueta.

Es más, de acuerdo con los principios de derecho de la Unión Europea, los órganos de contratación tampoco podrán restringir los medios de acreditación exclusivamente a los certificados emitidos de acuerdo con los sistemas de control previstos en el Reglamento CE/834/2007, ya que esto supondría un obstáculo a la libre competencia. Así, también deberán considerar que los alimentos contemplados en una determinada oferta cumplen las especificaciones técnicas si quien presenta la oferta así lo demuestra, por cualquier medio. Esto incluye los alimentos con sellos basados en estándares que el ofertante demuestre ser equivalentes a los previstos en el Reglamento europeo.

Cumplimiento de las cláusulas de producto ecológico. Los órganos de contratación podrán prever sistemas de control con el fin de evitar situaciones de fraude. Así, puede establecerse la obligación de la empresa adjudicataria de suministrar periódicamente a la Administración Pública las facturas con los certificados de los alimentos ecológicos adquiridos, indicando el peso total y la autoridad u organismo de control que certifica.

Asimismo, podrá exigirse un listado de los proveedores habituales de producto ecológico, y la obligación de notificar a la Administración Pública cualquier cambio de proveedor.

Ejemplo: pliego de condiciones técnicas que deben regir en el concurso público para la adjudicación del servicio global de alimentación durante los cursos escolares enero-julio 2009, 2009-2010, 2010-2011 en las guarderías del Ayuntamiento de Barcelona:

«Con el objetivo de fomentar los sistemas de cultivo más respetuosos con el medio ambiente, un 5 % de los productos incluidos en los menús deberán ser producidos bajo los criterios de la agricultura ecológica, de acuerdo con la Regulación (ECC) 2092 / 91 hasta el 31 de diciembre de 2008 y, con la Regulación (EC) 834/2007 a partir del 1 de enero de 2009. La inclusión de los criterios de agricultura ecológica en algunos de los alimentos básicos (como patatas, cebollas, manzanas, plátanos, mandarinas...) facilita el cumplimiento de este criterio.

»Trimestralmente se entregará por parte de la empresa a la Dirección de Recursos y Servicios Generales: certificados de los productos de agricultura ecológica adquiridos, incluyendo su peso total. Se entenderá como agricultura ecológica aquella que cumpla con los criterios especificados en la Regulación (ECC) 2092/91 hasta el 31 de diciembre de 2008 y en la Regulación (EC) 834/2007 a partir del 1 de enero del 2009. Las certificaciones expedidas por los organismos autorizados por estas regulaciones (como el CCPAE en Cataluña) serán suficiente para verificar el cumplimiento de este criterio.»

¿Certificación participativa? Cabe interrogarse si, en el marco de una licitación,

los órganos de contratación están obligados a aceptar como alimentos ecológicos aquellos que estén evaluados por sistemas de garantía o certificación participativa. Los sistemas participativos de garantía son sistemas de garantía de calidad que operan a escala local. Certifican a productores tomando como base la participación activa de los actores y se construyen a partir de la confianza, las redes sociales y el intercambio de conocimiento<sup>10</sup>. Se trata de programas de evaluación de conformidad a normas de agricultura ecológica en los que intervienen de forma activa productores y otros actores implicados (consumidores, distribuidores, etc.). Estos sistemas no se adecuan a las características del modelo predominante de certificación por terceros independientes, lo que no implica necesariamente una pérdida de garantías. Su desarrollo se explica por varias razones entre las que podemos destacar los excesivos costes de las certificaciones oficiales o la utilización de los sistemas participados de garantía como herramienta de transformación social.

Aunque existe una gran diversidad de modelos podemos afirmar que estos sistemas se caracterizan por fomentar la participación y co-responsabilización de los productores y otros actores en el proceso, simplificar los trámites burocráticos, reducir los gastos de certificación y aumentar la periodicidad de los controles. Su credibilidad se basa, en gran medida, en la confianza y el contacto directo de los consumidores con los productores y distribuidores del producto, lo que resta eficacia a estos sistemas fuera de los mercados locales.

En el marco de una licitación, los órganos de contratación podrán aceptar como alimentos ecológicos aquellos que sean evaluados por sistemas de certificación participativa, siempre y cuando se acredite por cualquier medio que se han satisfecho los requisitos previstos en el Reglamento CE/834 / 2007 para la producción de alimentos ecológicos. Ahora bien, los principios que rigen la contratación pública (objetividad, transparencia, no discriminación) exigen la presentación de una prueba suficiente y precisa del cumplimiento de requisitos, que no podrá ser sustituida en ningún caso por una eventual relación de confianza con la empresa licitadora.

#### MODELO B. EL ALIMENTO ECOLÓGICO COMO CRITERIO PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

Hemos visto que en el procedimiento abierto de adjudicación el órgano de contratación deberá valorar las ofertas presentadas de acuerdo con los criterios anunciados previamente, y adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa.

Las palabras «oferta económicamente más ventajosa» pueden inducir a error ya que no estamos hablando solamente de un criterio monetario. Aparte del precio, la normativa de contratación permite tener en cuenta otros criterios para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, siempre que se cumplan una serie de requisitos, esto es, los criterios deberán ser anunciados expresamente en los pliegos, deberán estar vinculados al objeto del contrato, no pueden conferir una libertad de elección ilimitada y deberán ofrecer una ventaja económica ligada al producto. En la fase de adjudicación del contrato, cada una de las ofertas presentadas recibe una puntuación de acuerdo con los criterios de valoración establecidos, y el contrato es adjudicado a la oferta que ha obtenido una mayor puntuación.

10 [www.ifoam.org/about\\_ifoam/standards/pgs/PGSDefinitioninEngFrenSpanPort\\_web.pdf](http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/pgs/PGSDefinitioninEngFrenSpanPort_web.pdf).

La normativa sobre contratación menciona algunos de los criterios que se podrán tener en cuenta a la hora de adjudicar un contrato pero no establece un listado cerrado, de manera que se podrán tener en consideración otros criterios, siempre que cumplan los requisitos mencionados. Por tanto, una opción flexible para favorecer la introducción de alimento ecológico en los menús es prever en las licitaciones un criterio de adjudicación en este sentido. Por ejemplo, se puede prever en el pliego que la valoración puntúe aquellas propuestas que introduzcan una cierta cantidad de alimento ecológico en los menús. Esta opción es recomendable si la autoridad contratante no está segura del coste o la disponibilidad del producto ecológico.

Hay que tener presente las diferencias entre introducir la alimentación ecológica como criterio de adjudicación, en la fase de valoración de las ofertas, o como especificaciones técnicas, en el pliego de prescripciones técnicas.

Si se introduce como criterio de adjudicación no hay ninguna garantía de que la empresa adjudicataria tenga previsto utilizar alimento ecológico, ya que puede haber presentado la oferta económicamente más ventajosa sin puntuar en este criterio. En cambio, si introducimos una cláusula relativa al uso de producto ecológico en el pliego de prescripciones técnicas, nos aseguraremos de que todas las ofertas presentadas deberán cumplir con lo establecido.

No obstante, la introducción del producto ecológico como criterio de adjudicación puede resultar indicada en algunos casos, para prevenir que la licitación se declare desierta por falta de ofertas, o en las primeras fases del proceso de introducción de alimento ecológico en los menús escolares, ya que permite enviar un mensaje a los licitadores sobre las nuevas demandas e intereses de la Administración y les da un margen de tiempo para dar una respuesta.

Cuando en una licitación se contemple la introducción de producto ecológico como criterio de valoración de las ofertas, habrá que decidir qué peso se le da en la adjudicación del contrato y tener en cuenta cómo interactúa este criterio con el del precio. Aunque no siempre es así (de hecho existen diversas experiencias en que ha sido justamente al contrario) la introducción de producto ecológico puede suponer un incremento del precio del servicio. Si presuponemos la racionalidad de los operadores económicos, podemos afirmar que las empresas licitadoras querrán maximizar la puntuación obtenida por sus ofertas, lo que producirá automáticamente un equilibrio de los dos criterios de valoración (precio y producto ecológico). Es decir, las empresas ofrecerán producto ecológico solo en la medida de que la puntuación adicional obtenida por este criterio sea igual o superior a la pérdida de puntos que conlleve el encarecimiento del servicio (en caso de que esto sea así, pero la Administración con voluntad de promover este tipo de servicio debería tenerlo en consideración)

Si los órganos de contratación están interesados en otorgar un peso importante en la adjudicación a criterio de producto ecológico, deberán asignarle una puntuación suficiente para compensar la previsible pérdida de puntos de las ofertas debida al incremento del coste del servicio. En caso contrario, las empresas difícilmente presentarán ofertas que satisfagan este criterio.

Como norma general, hay que ser conscientes de que la introducción de requisitos medioambientales en la licitación conllevará un encarecimiento del precio del servicio, que el órgano de contratación deberá estar dispuesto a asumir. Partiendo de esta constatación, a la hora de redactar los pliegos se pueden tomar medidas

para favorecer que las propuestas de las empresas incorporen las medidas de sostenibilidad previstas como criterios de adjudicación.

En primer lugar habrá que reducir el peso del criterio del precio en la adjudicación del contrato. Una manera de hacerlo es evitar configurar este criterio en términos absolutos (puntuar solo la propuesta más barata), sino hacer una valoración ponderada o porcentual. Así, todas las propuestas obtendrán una puntuación en función de la rebaja sobre el precio máximo fijado en la licitación (por ejemplo en el caso del servicio de comedor escolar es el precio máximo fijado anualmente por las autoridades competentes autonómicas). Conviene también establecer una rebaja máxima sobre el precio base, para prevenir posibles afectaciones a la calidad del servicio.

Un ejemplo de cómo configurar adecuadamente el criterio del precio lo encontramos en el pliego de cláusulas administrativas particulares de la concesión de la gestión del servicio público de comedor escolar a diversos centros docentes de la comarca del Baix Penedès (Cataluña):

A los únicos efectos de presentación de la oferta (anexo 2) el precio máximo autorizado para el curso 2008-09 se prevé en € 6,20 menú / día.

La puntuación correspondiente a la valoración de la oferta económica será hasta un máximo de 10 puntos, correspondiente a una baja máxima de 8,5 %, resultante de la aplicación de la siguiente fórmula:

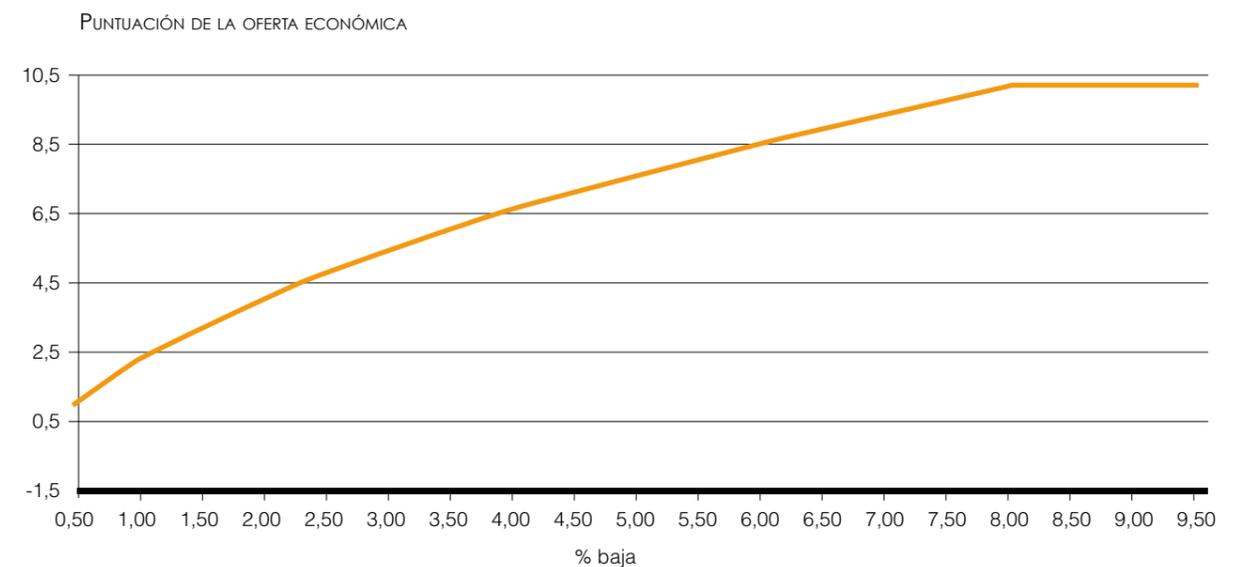
$$P = \sqrt{(b \times 1800)} - 2$$

de donde

P = puntuación obtenida

b = Baja, en porcentaje, expresada con dos decimales (XX, XX % = 0, XXXX).

de acuerdo con la representación gráfica de la ecuación:



Una valoración ponderada del criterio del precio contribuirá decisivamente a rebajar el peso de este criterio en la adjudicación del contrato (más aún en los sectores donde el precio final del servicio de comedor está fijado, por ejemplo una buena parte del educativo, donde no habrá grandes diferenciales de precio entre las propuestas en aplicación de este criterio).

### MODELO C. COMBINANDO EL PRODUCTO ECOLÓGICO EN EL PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS Y COMO CRITERIO DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

También podemos combinar las dos estrategias anteriores, en general esto puede ser útil en fases más avanzadas del proceso. Por ejemplo, se puede exigir en el pliego de prescripciones técnicas que determinados productos sean ecológicos, y a la vez incluir un criterio de adjudicación que otorgue una puntuación adicional a aquellas ofertas que contemplen la utilización de otros productos ecológicos, más allá de los obligatorios.

Pliego de condiciones técnicas que deben regir en el concurso público para la adjudicación del servicio global de alimentación durante los cursos escolares enero-julio 2009, 2009-2010, 2010-2011 en las guarderías del Ayuntamiento de Barcelona

Criterio de adjudicación B3 - Agricultura ecológica. En cuanto a los productos de agricultura ecológica, se darán puntos adicionales a los productos que superen el 5 % en peso establecido como requerimiento (cláusula 9, del PCT). Como complemento a los productos antes mencionados, se valorará el ofrecimiento de otros productos provenientes de agricultura ecológica. Para este incremento se puntuará 0,40 puntos por cada producto aportado indistintamente de la familia a la que pertenezca (carnes y embutidos; huevos y derivados; frutas, verduras y hortalizas; pan y bollería, y artículos no perecederos), hasta un máximo de 2,00 puntos.

#### Para la introducción de un criterio de proximidad del producto o empresa en la licitación del servicio de comedor

Si deseamos fortalecer e impulsar desde la Administración las llamadas redes alimentarias alternativas, la sola introducción de alimentos ecológicos queda lejos de ese objetivo. Junto al sistema agroalimentario dominante caracterizado por una producción industrializada (intensiva, desterritorializada, homogénea) y vehiculada por grandes empresas de producción, distribución o *catering*, conviven otras prácticas agroalimentarias. Se trata de fórmulas que, desde el punto de vista productivo, de comercialización y/o de consumo, se distinguen de ese sistema alimentario dominante y tejen lo que se ha caracterizado como redes alimentarias alternativas (RAA). Se aglutina bajo este término una heterogénea variedad de prácticas que son impulsadas por actores distintos de la cadena agroalimentaria y cuyas características pueden ser dispares. Estas redes emergentes tendrían en común el señalar un alejamiento del sistema agroalimentario convencional (globalizado) y transitar hacia un sistema agroalimentario (re)localizado. Esta relocalización conllevaría una reconexión (entre producción y consumo), una redefinición (de valores) y una redistribución (del valor añadido) como objetivos básicos. Este término captura una dinámica de re-arraigo de los alimentos en su contexto natural y social que abraza y fomenta relaciones de proximidad y conectividad.

En los últimos años, la comercialización de la producción agroalimentaria ecológi-

ca ha evolucionado desde un sistema basado en este tipo de redes alimentarias alternativas hacia un acercamiento cada vez mayor al sistema alimentario dominante. Una condición para esta evolución ha sido el desarrollo de estándares internacionalmente reconocidos.

En este contexto, existe un riesgo real de que la globalización de la producción agroalimentaria ecológica ponga en cuestión algunos de sus principios y valores, al aumentar las externalidades relacionadas con el transporte de larga distancia de los alimentos y la vacíe de su contenido transformador inicial. Para intentar compensar ese elemento desnaturalizador de la propuesta ecológica normativa actual, se han estudiado las posibilidades de incorporar elementos de proximidad o relocalización en los criterios de compra pública.

Esto es así porque la introducción de criterios de producto ecológico en una licitación no garantiza, en modo alguno, que el producto sea local o de proximidad y menos aún que forme parte de las alternativas más transformadoras como las que propone la soberanía alimentaria.

Si nos centramos en el criterio de proximidad, hay que examinar si la introducción de estos criterios en una licitación es compatible con el derecho de la Unión Europea y sus objetivos (entre otros, recordémoslo, el establecimiento de un mercado interior, la libre circulación de mercancías, el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios).

La normativa europea sobre contratación limita mucho las posibilidades de introducir un criterio relativo a la proximidad u origen del producto o de la empresa en los pliegos de cláusulas, ya que se considera que tendría un efecto discriminatorio y obstaculizaría la libre competencia.

Las normas sobre la forma de definir las prescripciones técnicas prohíben explícitamente cualquier referencia al origen del producto con la finalidad de favorecer o descartar determinados productos. Esto excluye la posibilidad de exigir en un pliego como objeto del contrato productos con un origen determinado, o introducir cláusulas de km 0 en la gestión del servicio. El origen, el domicilio social o el arraigo a un determinado territorio de las empresas licitadoras tampoco podrán ser considerados un requisito de aptitud o solvencia para contratar con el sector público.

Además, el origen del producto o la empresa tampoco podría ser considerado un criterio para valorar las ofertas en la fase de adjudicación del contrato, ya que es necesaria una vinculación directa entre los criterios de adjudicación y el objeto del contrato. Aún así, veremos ejemplos donde esto sí que se ha realizado argumentando que cuando el objeto del contrato indica criterios sociales y ambientales la proximidad sí que puede ser elemento de valoración.

No obstante, los tratados constitutivos exigen integrar las exigencias medioambientales en todas las políticas y acciones de la Unión Europea, con el objetivo declarado de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 11 del Tratado de la CE, antiguo artículo 6 TCE). Ante ello, la Unión Europea ha adoptado una estrategia para intentar reducir, en el marco de la contratación pública, las emisiones de CO<sub>2</sub> y otros agentes contaminantes generados por el transporte y distribución de productos. El enfoque de la Comisión Europea se dirige únicamente a mejorar las rutas de transporte ya reducir el consumo de energía y de emisiones de los vehículos

utilizados en la ejecución de un contrato público, pero no se acepta la introducción de criterios de proximidad geográfica en los pliegos que rigen las licitaciones públicas, ya que, como se ha indicado anteriormente, se entenderán discriminatorios.

En coherencia con esta posición, tampoco sería posible establecer requisitos / criterios relativos a la huella de carbono (*carbon footprint*) de los productos, ya que, de acuerdo con los principios europeos se consideraría una restricción injustificada del comercio para favorecer los productos locales. Entonces ¿qué podemos hacer si como Administración queremos introducir criterios de proximidad en nuestras licitaciones de alimentación?

### **Estrategias ante la ilicitud del criterio de proximidad del producto**

Sin embargo, es posible introducir elementos de proximidad o de cadena alimentaria corta en la compra pública.

En Italia, el 29 de abril de 2010, el Gobierno del Estado aprobó unas instrucciones generales muy completas sobre el servicio de comedor escolar (*Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*), elaboradas por un equipo técnico. A la hora de definir las especificaciones del servicio, estas instrucciones dan preferencia a la introducción de alimentos con una cadena de distribución corta (*alimento a filiera corta*). Para favorecer el uso de estos alimentos de proximidad se sugiere puntuar las diversas procedencias, premiando el producto local.

Ante la dificultad de introducir directamente criterios de proximidad, la solución jurídica que en la mayoría de los casos se ha seguido es introducir criterios relativos a la frescura de los alimentos. En la normativa española podemos encontrar varias definiciones sobre qué se entiende por producto alimenticio fresco. En concreto, las definiciones contenidas en el Código Alimentario Español<sup>11</sup> pueden resultar útiles en una licitación para conseguir un producto de calidad y proximidad en la elaboración de los menús escolares.

Así, las carnes frescas son definidas en este Código como aquellas carnes que solo hayan sufrido las manipulaciones necesarias previas a su distribución, y la temperatura de conservación de las que no sea inferior a cero grados centígrados. Las carnes frescas no pueden ser objeto de comercio fuera de la localidad donde radique el matadero en el que fueron procesadas. Esta circunstancia hace que la exigencia de carne fresca en una licitación favorezca la obtención de un producto de proximidad. Ahora bien, habrá que estar seguro de la disponibilidad real del producto, antes de incluir una cláusula en este sentido en un pliego.

Los pescados frescos son definidos en el Código Alimentario Español como aquellos que no han sufrido desde su captura ninguna operación dirigida a su conservación, salvo la adición de hielo puro o mezclado con sal, o que hayan sido conservados en el barco pesquero con agua de mar o refrigerada.

En cuanto a los huevos, tienen la consideración de huevos frescos aquellos que no han sufrido ninguna otra manipulación que una limpieza en seco, mientras que los huevos refrigerados son aquellos que son mantenidos entre 15 y 30 días desde la

puesta en cámaras frigoríficas o locales a temperaturas que no excedan los 4 grados centígrados. Pueden ser etiquetados como huevos «extra frescos» aquellos que se comercializan hasta el noveno día después de la puesta. En una licitación también se pueden incluir cláusulas relativas al uso de determinados productos derivados del huevo bastante habituales en cocinas de comedores colectivos, como son los huevos congelados, en polvo, yema de huevo deshidratado, o la clara de huevo desecada.

Por otra parte, el Código Alimentario Español distingue la verdura, las legumbres y la fruta fresca respecto a la desecada, la deshidratada y congelada. Si queremos ir más allá e introducir en un pliego otras cláusulas relativas a la calidad de estos productos tendremos que consultar las reglamentaciones correspondientes de cada uno de ellos.



Foto: CGIAR Climate

Para conseguir un producto de mejor calidad, también se puede establecer en el pliego de prescripciones técnicas un tiempo máximo desde la cosecha, sacrificio o elaboración del producto alimenticio hasta el momento en que se sirve en la mesa.

Paralelamente, cuando la comida se elabore en la cocina del centro, se puede exigir un aprovisionamiento regular de materias primas, evitando grandes existencias almacenadas, especialmente de productos frescos.

Finalmente, la exigencia de producto de temporada en la elaboración de los menús no ofrece ninguna garantía sobre la proximidad de su lugar de producción. No obstante, el uso de determinados alimentos fuera de temporada prácticamente garantiza que han sido importados desde países lejanos. Por lo tanto, tanto desde un punto de vista pedagógico (educar en la estacionalidad de los alimentos) como desde el punto de vista de la sostenibilidad, es importante exigir en los pliegos la utilización de producto de temporada en la elaboración de los menús, y adjuntar un calendario de disponibilidad de los principales alimentos.

11 [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1967-16485](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1967-16485)

Finalmente, y con las prevenciones jurídicas que hemos indicado anteriormente, tenemos la vía directa. Es decir, introducir directamente una distancia entre quien provee y quien consume. Podemos introducir en los criterios de valoración de la adjudicación la proximidad de los proveedores con respecto a los centros donde se realizará el consumo alimentario, o entre quien provee y las cocinas centrales en el caso de que estas existan. Este es el método que ha utilizado la Junta de Andalucía (expediente 2011), con los comedores escolares, por ejemplo:

**Criterio de cercanía.** De 0 a 25 puntos.

Se valorará la proximidad de las cocinas centrales con respecto a los centros. Para determinar el rango de puntuación que corresponda, se tomará como referencia la distancia del centro educativo que se encuentre más alejado a la cocina central ofertada por el licitador.

La evaluación se hará conforme al siguiente baremo:

Distancia media	Puntos
De 0 a 50 km	25
De 51 a 100 km	15
De 101 a 150 km	10
De 151 a 200 km	5
Más de 200 km	0



Foto: U.S. Department of Agriculture

O este otro (expediente 2010) que también incorpora el criterio de proximidad como elemento de valoración de las ofertas:

**Proveedores.** De 0 a 3 puntos.

Las empresas licitadoras presentarán un listado de sus proveedores de productos, indicando las coordenadas geográficas de su almacén de distribución, que se valorará en función de la distancia a la cocina central a la que provean. Dichos proveedores estarán en posesión de los certificados y permisos preceptivos y deberán estar certificados por un organismo de control autorizado para la producción ecológica.

Se valorará en función de la media de las distancias de los proveedores según el baremo de la tabla adjunta.

Distancia media de los proveedores	% valoración	Importancia	Puntos
≥ 0 y ≤ 50	100	30	3
> 50 y ≤ 100	75	30	2,25
> 100 y ≤ 150	50	30	1,5
> 150 y ≤ 200	25	30	0,75
≥ 200	0	30	0

O este ejemplo de una escuela de Cataluña<sup>12</sup>, también en los criterios de valoración:

A) Criterios que dependen de un juicio de valor: hasta 49 puntos (sobre 2)

A.1 Materias primas y proveedores (hasta 15 puntos)

A.1.1 Gestión y calidad de las materias primas de los productos, hasta 7 puntos.

A.1.2 Porcentaje de proveedores vinculados a la producción local o comarcal, hasta 3 puntos.

A.1.3 Porcentaje de proveedores vinculados a la producción ecológica, hasta 3 puntos.

A.1.4 Porcentaje de proveedores vinculados a los movimientos de comercio justo, hasta 2 puntos.

**LAS INDICACIONES DE PROCEDENCIA EN LOS MENÚS: INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA (IGP) Y DENOMINACIÓN DE ORIGEN PROTEGIDA (DOP)**

Estas certificaciones, basadas en el Reglamento europeo CE/510/2006, de 20 de marzo, protegen ciertos productos agrícolas y alimenticios cuyas características están vinculadas a un origen geográfico determinado. Por lo tanto, para obtener

<sup>12</sup> Pliego de cláusulas administrativas particulares aplicable al contrato de servicios de comedor y monitoraje de la escuela municipal Salvador Llobet a adjudicar mediante procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación y tramitación ordinaria, Granollers, 2011.

una DOP o una IGP, el cumplimiento de unos requisitos técnicos no resulta suficiente, ya que el alimento debe estar vinculado a un determinado territorio. Este vínculo es más fuerte en las DOP, donde se exige que toda la producción, transformación y elaboración del alimento debe tener lugar en la zona geográfica, mientras que en las IGP basta con que una de las fases se realice en el territorio delimitado. Las DOP e IGP se caracterizan por ser estándares creados por los productores de manera voluntaria, pero dotados de legitimación pública y protección frente a otros productores que quieran utilizar estas certificaciones.

Es importante destacar que la necesaria vinculación al territorio de los productos que gozan de una DOP o IGP no se considera contraria a la libre circulación de mercancías proclamada por el derecho europeo. Esta libertad, proclamada en el artículo 28 y siguientes del TCE, impide cualquier medida de efecto equivalente a la restricción cuantitativa de la circulación de mercancías. En la Sentencia Dassonville, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró medida de efecto equivalente «toda reglamentación comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio comunitario». Este tipo de medidas únicamente serían lícitas cuando estuvieran justificadas en alguno de los motivos enumerados en el artículo 36 TCE, entre los que encontramos la protección de la propiedad industrial y comercial. Pues bien, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la protección de las indicaciones de procedencia (DOP, IGP) forma parte de la protección de la propiedad industrial y comercial y, por tanto, no pueden ser consideradas una medida de efecto equivalente.

Este reconocimiento del que gozan las indicaciones de procedencia da argumentos para defender la posibilidad de exigir producto con estas características en una licitación pública. Ahora bien, para que una medida de este tipo no sea considerada una discriminación indirecta es necesario que no tenga la finalidad de favorecer el producto nacional, y que el objeto del contrato permita justificar la exigencia de un producto con estas características (por ejemplo, por razones de calidad). En cualquier caso, si un órgano de contratación exige en una licitación un producto con una determinada DOP o IGP, deberá entenderse que cumplen los requisitos establecidos no solo los productos debidamente certificados, sino también aquellos productos que se demuestre, por cualquier medio, que tienen iguales características técnicas.

### **Sobre la compatibilidad de los métodos de producción agroalimentaria familiar de pequeña escala con la normativa higiénico-sanitaria y de etiquetado de los alimentos**

Se puede constatar fácilmente que el llamado paquete higiénico-sanitario (PH), el marco normativo sanitario básico que se aplica a la alimentación, ha generado numerosas dudas en su aplicación. En parte debido a las numerosas puertas abiertas interpretativas que se han dejado para que se pueda adaptar a las circunstancias locales particulares. Una flexibilidad, bajo nuestro punto de vista, totalmente necesaria y deseable, pero que desde la UE no ha contado con suficiente énfasis ni claridad respecto a lo que se podía hacer o no se podía hacer relativo a las normativas sanitarias alimentarias para cada caso. Especialmente la UE no ha puesto suficiente empeño en ofrecer la posibilidad concreta y, es más, apoyarla, de flexibilización de las normas genérica. Una flexibilización enunciada y permitida pero no concretada propuesta sobre las pequeñas producciones o los agentes alimentarios locales.

Para ver en detalle cada uno de los casos remitimos al documento *Políticas públicas para la Soberanía Alimentaria* (VSF, 2012), <http://vsf.org.es/recursos/politicas-publicas-para-la-soberania-alimentaria>

A pesar de que existen alguna lagunas dentro de la normativa que pueden dificultar el servicio de alimentos de proximidad producidos por canales de circuito corto o incluso venta directa, en general no debería ser un elemento de freno a su inclusión en los pliegos.

### **Otras formas de inclusión de criterios de justicia alimentaria**

#### **EXIGENCIA DE CAPACIDAD TÉCNICA**

En esta fase se valora la capacidad de las empresas, determinándose si pueden o no ser admitidas a la licitación, para lo que se exige una determinada solvencia técnica que debe ser acreditada. El pliego de condiciones debe incluir el listado de criterios que se utilizarán para admitir o excluir a los licitantes.

La LCSP establece que «para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posición de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación».

Y respecto a la exigencia de experiencia y capacitación de carácter social acudimos a la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea, de 15 de octubre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos, que dice literalmente: «Si el contrato requiere aptitudes específicas en materia social, es lícito exigir una experiencia concreta como criterio de capacidad y conocimientos técnicos para demostrar la solvencia de los candidatos».

Ahora bien, no siempre podremos utilizar este requisito de solvencia técnica, sino solo cuando resulte objetivo, proporcionado y razonable conforme a la naturaleza y el contenido del contrato. Es decir cuando la experiencia y los conocimientos técnicos de carácter social sean necesarios para la debida prestación del contrato.

#### **CALIDAD SOCIAL DE LA PROPUESTA**

También se pueden incorporar en los criterios de valoración otros elementos que se pueden definir como «calidad social» y que en algunos casos puede ayudar a ponderar positivamente las propuestas basadas en sistemas alimentarios locales. Conforme al artículo 134 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, se pueden incorporar al contrato criterios de adjudicación de carácter social relacionados con la calidad social de la propuesta presentada.

Se valorará con hasta X puntos la integración de calidad social en la propuesta presentada, desglosándose la puntuación en uno o varios de los apartados siguientes, que el licitador deberá detallar en su propuesta técnica y comprometerse a su prestación en el marco de ejecución del contrato:

→ Dimensión comunitaria del proyecto:

→ Aplicación de metodologías y mecanismos de diálogo y participación

de los agentes implicados (órgano contratante, profesionales, usuarios y voluntarios) en el diseño, mejora, ejecución y evaluación del contrato.

- Coordinación y complementariedad con entidades públicas o privadas en la ejecución del contrato.
- Participación en redes de trabajo o agrupaciones de entidades sobre la materia objeto del contrato durante su periodo de ejecución.
- Participación de voluntariado: número de personas voluntarias que se adscribirán a la ejecución del contrato, descripción de tareas y volumen de dedicación para la atención a las personas usuarias y beneficiarias de la prestación contractual.
- Adaptación del contenido del contrato al territorio y la identidad local y sociocultural.
- Transferencia de conocimiento del proyecto:
  - Resultados formales de transferencia: publicaciones, conferencias, estudios, comunicaciones, que el adjudicatario se compromete a realizar durante la ejecución del contrato o a su término en relación con su desarrollo, prestación y conclusiones.
  - Información y sensibilización social sobre la materia objeto del contrato.
  - Volumen y descripción de actividades de divulgación (conferencias, sesiones, participación en foros) para la información y sensibilización sobre la materia objeto del proyecto que el licitador se compromete a realizar.
- Retorno social del contrato:
  - Compromiso de destinar un porcentaje del importe de adjudicación del contrato a financiar proyectos de interés social y solidario relacionados con el objeto del contrato.
  - Acuerdos de colaboración con el tejido asociativo local en acciones de interés social y comunitario relacionadas con la ejecución del contrato.
  - Descripción y volumen de actuaciones que el adjudicatario se compromete a desarrollar con fondos propios en el marco de la ejecución del proyecto.
- Adaptación del contenido del contrato a las necesidades de los grupos receptores:
  - Accesibilidad del servicio para personas con discapacidad física, psíquica o sensorial.
  - Adaptación del contenido del proyecto a grupos determinados (inmigrantes, personas mayores, infancia, minorías étnicas, jóvenes, etc.).

- Participación de los y las usuarias en el diseño, mejora y evaluación de la ejecución del contrato

Aunque esto sea así, hay que tener muy en cuenta que a veces un especial énfasis en las exigencias de solvencia o de calidad social de la propuesta pueden suponer una carga excesiva para las pequeñas empresas que, en general, son las que nos aportarán los alimentos con características de justicia social y ambiental reales. Por lo tanto, tendrá que afinarse el grado de exigencias para no ahuyentar a actores que nos pueden interesar incorporar.

## Conclusiones finales sobre la introducción de criterios

De las cuestiones precedentes se desprenden las siguientes conclusiones:

- La normativa sobre contratación pública pretende, por un lado, garantizar de eficiencia del gasto público (*best value for money*) y, por otro, garantizar una serie de principios enunciados por el derecho europeo (entre otros, los de transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, libertad de circulación de mercancías y de establecimiento de empresas). Los procedimientos de contratación pública están sometidos a una intensa regulación para asegurar estos objetivos, y eso hace que a menudo se les considere rígidos y excesivamente burocratizados.
- Cuando una Administración opta por la gestión indirecta del servicio de comedor debe sacar a licitación pública el contrato, tanto si la comida tiene que ser preparado en la cocina del centro docente, como si el servicio se presta en la modalidad de *catering*.
- La normativa sobre contratación pública permite incluir en los pliegos que han de regir la licitación una serie de cláusulas para promover la sostenibilidad (ambiental y social) del servicio. La efectividad de estas cláusulas dependerá en buena medida de su correcta formulación en los pliegos administrativos y de la previsión de un sistema de verificación de su cumplimiento.
- Esto pone de relieve la trascendencia y complejidad de la fase de preparación del contrato. La introducción de criterios de sostenibilidad en unos pliegos de cláusulas administrativas exige ciertos conocimientos técnicos (sobre nutrición, medio ambiente, producción alimentaria, servicios de restauración colectiva, etc.) que no siempre están al alcance del técnico encargado de la licitación. Es por ello que se recomienda la constitución de grupos de trabajo interdisciplinarios para la redacción de los pliegos de cláusulas que deben regir las licitaciones de los comedores escolares.
- En todo caso, hay que tener presente que una excesiva tecnificación de los pliegos de cláusulas puede dificultar la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones. Los procesos de certificación tienen unos costes económicos y burocráticos que no todas las empresas pueden asumir. Así, paradójicamente, un grado elevado de exigencia en cuanto a certificaciones y sellos ambientales puede favorecer a determinadas grandes empresas del sector de la restauración colectiva, en detrimento de

empresas pequeñas más comprometidas con la sostenibilidad del servicio, pero sin los recursos necesarios para satisfacer las exigencias burocráticas previstas en los pliegos.

- Por otra parte, como se ha comentado anteriormente, la efectividad de las cláusulas dependerá de la existencia y correcto funcionamiento de unos mecanismos de verificación del cumplimiento de los compromisos por parte de la empresa gestora del servicio. Se advierte a menudo y con razón que la contratación pública no finaliza con la adjudicación del contrato por parte de la Administración, sino que exige de esta una actitud activa y de control durante la ejecución del contrato por parte de la empresa adjudicataria. A tales efectos, es recomendable la previsión en los pliegos de penalizaciones por los incumplimientos por parte de la empresa adjudicataria. En cualquier caso, nada será más útil para una buena gestión del servicio que la consolidación de una relación fluida, con reuniones frecuentes y diálogo constante, entre la empresa adjudicataria y Administración.
- Finalmente, ciertos criterios como directamente el de proximidad del producto pueden llegar a ser incompatibles con la normativa de contratación pública, ya que son potencialmente discriminatorios. En estos casos hay que buscar alternativas jurídicamente lícitas que permitan alcanzar los mismos objetivos (por ejemplo, criterios relativos a la frescura de los alimentos) o argumentar bien en el caso de optar por incluir la proximidad como criterio de valoración).
- En conclusión, se puede afirmar que los procesos de contratación pública admiten, con ciertas limitaciones, la toma en consideración de criterios de justicia social y ambiental en la gestión del servicio de comedor. Sin embargo, el proceso hacia un comedor con criterios sociales y ambientales resulta mucho más sencillo cuando se opta por formas de gestión directa del servicio. Hay que lamentar, en este sentido, la preferencia de la normativa y de las administraciones responsables por la gestión indirecta del servicio.
- Cualquier progreso significativo en esta materia requiere una implicación directa de las administraciones responsables, y un cambio significativo de sus políticas. Como primer paso en esta dirección se puede solicitar de esta Administración una mejora de sus recomendaciones y documentos relativos a los comedores escolares, centros de salud o bancos de alimentos, por ejemplo. Los textos actuales sobre comedores tienen un enfoque exclusivamente pragmático (programación de menús, normas higiénicas y sanitarias, etc.), sin referencia alguna a la posibilidad de introducir producto ecológico o alimentos de proximidad en los menús. Además de obviarse otros contenidos como los efectos beneficiosos sociales y ambientales de la inclusión de este tipo de criterios. Contrastando con esto, podemos citar como modelo las detalladas instrucciones publicadas en Italia por el Gobierno del Estado (*Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, 2010*), y en la Región de Emilia-Romaña (*Linee strategiche per la ristorazione scolastica in Emilia-Romagna, 2009*).
- Las principales preocupaciones de las administraciones públicas en relación con el servicio de comedor han sido, hasta ahora, asegurar el funcionamiento del servicio, contener su coste, y garantizar su seguridad e higiene. En los últimos tiempos han empezado a considerar cuestiones relacionadas

con la calidad del servicio, con una especial atención a la programación de menús equilibrados y saludables. Se debería ir un poco más allá.

- Como ya se ha mencionado, las limitaciones que supone el sometimiento a la normativa de contratación pública a la hora de introducir criterios sociales y ambientales en la gestión del servicio de comedor pueden ser fácilmente salvadas optando por la gestión directa del servicio por parte de los poderes públicos. Habitualmente las administraciones descartan esta posibilidad, ya que la externalización de la gestión del servicio los libera de una importante carga de trabajo y de la responsabilidad sobre su funcionamiento. Sin embargo, existe una posibilidad que permitiría a las administraciones eludir la aplicación de la normativa sobre contratación pública (es decir, no sacar a licitación el contrato) y, en cambio, no gestionar directamente el servicio.

Se trata del encargo de la gestión del servicio a una entidad instrumental de la Administración, supuesto que se conoce como gestión por medios propios (*in house providing*). En efecto, el artículo 4.1.n de la LCSP establece que quedan excluidos de su ámbito de aplicación los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que tenga consideración de medio propio de la Administración, la realización de una determinada prestación. De acuerdo con la ley (art. 24.6 LCSP), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios de las administraciones para las que realicen la parte esencial de su actividad, cuando estos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Además, si revisten la forma de una sociedad mercantil, la totalidad del capital deberá ser de titularidad pública.

Esto supone que una Administración Pública, o un conjunto de éstas, podrían constituir una sociedad mercantil de capital público cuyo objeto fuera la prestación del servicio de comedor o restauración colectiva en centros educativos o sanitarios públicos, por ejemplo. Los encargos de gestión que se realizaran en favor de esta sociedad no quedarían sometidos a la normativa de contratación pública y no sería necesario abrir una licitación, lo que facilitaría la introducción de criterios de sostenibilidad en el servicio.

## VI. Pasos para implementar la justicia alimentaria en la compra pública

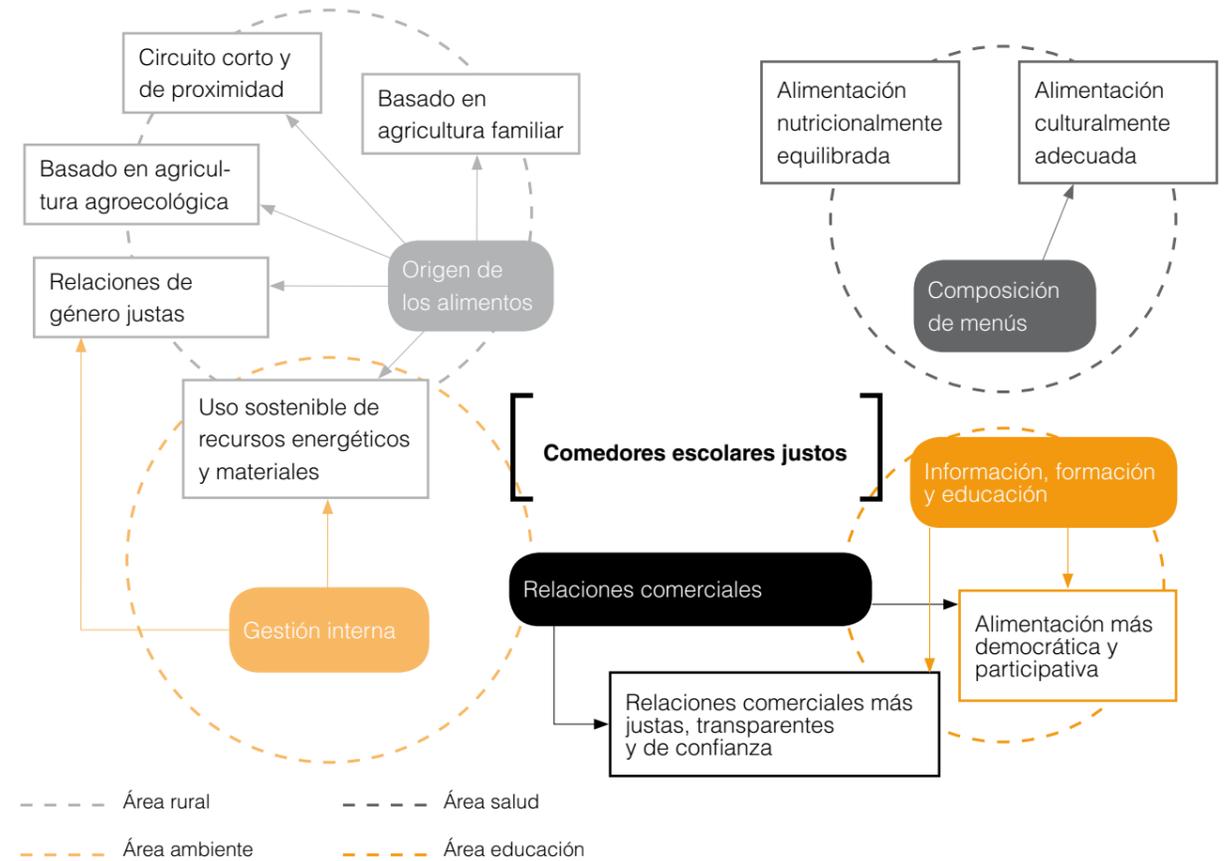
No obstante, disponer de unos pliegos aceptables no es sino el primer paso de otros muchos que hay que dar para conseguir finalmente que esa compra pública alimentaria de proximidad sea una realidad.

Algunos de los posibles pasos a seguir en esta especie de hoja de ruta incluyen:

- 1. *Compromiso político.* Es recomendable que exista un compromiso político que explicita el apoyo y la voluntad de la Administración responsable de caminar en esta dirección. Este compromiso puede adoptar distintos formatos, pero es importante conseguir que sea el máximo de vinculante posible.
- 2. *Identificación e involucración de actores clave.* Para que un proceso de compra social sea efectivo, es necesario involucrar al personal de contratación, personal técnico de las áreas relacionadas con el contrato en cuestión, las empresas proveedoras y a las personas usuarias finales. Estos agentes deben ser informados y formados sobre la necesidad de incorporar dichos nuevos criterios, para lograr su participación activa y transformación como agentes de consumo responsable. De entre los actores implicados hay que destacar, por su prioridad e importancia, las organizaciones campesinas o pescadoras artesanales, a través de las cuales se puede organizar de manera más efectiva el suministro de los alimentos.
- 3. *Selección de experiencias iniciales, sectores de contratación, alimentos que se pueden incorporar.* Determinar de forma previa sobre qué tipo de contratos se van a incorporar las este tipo de cláusulas sociales y ambientales, priorizando aquellos en los que resulte más sencillo para que haya más experiencias similares, más oferta en el mercado de la alternativa más social y ética o mayor impacto en la contratación.
- 4. *Identificación de los procesos de contratación específicos.* La forma habitual en la que se contraten los productos, servicios u obras sobre los que vamos a trabajar puede determinar la mayor o menor facilidad de incorporar criterios sociales.
- 5. *Desarrollo de un plan de acción que incluya la creación de mesas de trabajo de contratación.* Es conveniente que este proceso esté apoyado por un grupo de trabajo interno en el que estén representados diferentes actores implicados. Se deben tener en cuenta también las posibilidades reales y concretas de suministro de una zona determinada, acordar porcentajes, tipo de alimentos, etc., para conseguir que el proceso sea gradual y efectivo.
- 6. *Tener en cuenta las posibilidades del contrato menor y el procedimiento negociado como laboratorio de pruebas para la compra sostenible.* Este tipo de contratos permite sondear la capacidad de las empresas proveedoras para cumplir con los criterios sociales y ambientales, comprobar el precio y la calidad de las alternativas más sostenibles, así como evaluar la receptividad de las personas usuarias.
- 7. *Tener en cuenta la posibilidad de la internalización pública del servicio.* Y hacerlo a través de una entidad instrumental de la Administración, supuesto que se conoce como gestión por medios propios (*in house providing*).

- 8. *Comunicación interna y externa.* Relacionado con el paso 6, las acciones de comunicación dirigidas al personal interno y a los demás grupos de interés, siempre que sean proporcionadas con las acciones reales que se están llevando a cabo, reforzarán el compromiso político y asegurarán su continuidad a largo plazo.

El siguiente esquema pretende reflejar las diferentes áreas que se pueden tener en cuenta en el caso particular de los comedores escolares



## VII. Demandas y propuesta de actuación

Por todo lo expuesto, consideramos que es imprescindible y urgente la puesta en marcha de una política pública que impulse y favorezca las iniciativas de compra pública de alimentos basada en una producción local y familiar, para ello solicitamos:

- 1. La asunción de un compromiso político vinculante por parte de la Administración central que explicita la voluntad de incorporar alimentos de proximidad y de producción familiar en las compras públicas alimentarias, que actúe como marco político impulsando y catalizando las iniciativas de las administraciones autonómicas y locales.
- 2. La asunción de un compromiso político vinculante por parte de las administraciones autonómicas y locales que explicita la voluntad de incorporar alimentos de proximidad y de producción familiar en las compras públicas alimentarias en los sectores que les competen: la compra pública alimentaria para centros públicos sanitarios y educativos.
- 3. La creación de estructuras de gobernanza alimentaria o «consejos alimentarios» entendidas como espacios de participación de los actores implicados. Estas estructuras tendrán como función la asesoría, promoción, formación y la elaboración de planes específicos para poner en práctica la compra pública alimentaria de proximidad familiar. Además tendrán la función de validar las actuaciones administrativas fomentar la cooperación y concertación los diferentes colectivos implicados.
- 4. La creación, en las administraciones competentes, de grupos de trabajo interdisciplinares o «mesas de contratación» que estén capacitados para elaborar las cláusulas de licitación que permitan y faciliten la compra de alimentos basados en una producción local y familiar incluyendo criterios de sostenibilidad. Estos equipos técnicos, además de elaborar las condiciones de las licitaciones, tendrán entre sus funciones la interlocución y negociación con los «consejos alimentarios» y otros actores implicados para adaptar las condiciones de la licitación a la realidad local en términos de oferta y demanda.

## Anexo I. Elementos normativos europeos y estatales que apoyan los sistemas alimentarios locales

Existen diversos elementos normativos que puede servir a las administraciones o al resto de actores implicados como palancas de apoyo a estas iniciativas. Aquí detallamos algunos de ellos.

### Libro Verde de la compra pública de la Unión Europea

#### **Sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente (2011)**

La generación actual de directivas sobre contratación pública es el último paso de una larga evolución que comenzó en 1971 con la adopción de la Directiva 71/305/CEE6. En ellas se mencionan una serie de objetivos relativos a la integración en este marco de otras políticas, como las de protección del medio ambiente y las normas sociales<sup>13</sup>. También destaca, como objetivo, la mejora del acceso para las pequeñas y medianas empresas (PYME).

En esta documentación se explicita que los entes compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes, como «proteger el medio ambiente, hacer un uso más eficiente de los recursos y de la energía y luchar contra el cambio climático, promover la innovación y la inclusión social y asegurar las mejores condiciones posibles para la prestación de servicios públicos de alta calidad». La búsqueda de este objetivo puede contribuir también a la realización del primero de los objetivos declarados de la compra pública –un gasto público más eficiente a largo plazo– por ejemplo, al conceder menos prioridad al menor precio inicial en favor del menor coste del ciclo de vida. Las cuestiones relacionadas con este objetivo se debaten en la parte 4 del Libro Verde (utilización estratégica de la contratación pública).

El Libro Verde también indica que pueden existir conflictos entre los diversos objetivos planteados para la contratación pública (por ejemplo, entre simplificar los procedimientos y tener en cuenta otros objetivos políticos). Estos diferentes objetivos se concretan a veces en opciones políticas que pueden apuntar en diferentes direcciones, y que exigirán una elección en una fase posterior.

#### **Mejora del acceso para las PYME y las empresas incipientes**

La finalidad de las directivas sobre contratación pública es abrir el mercado de la contratación pública a todos los operadores económicos, con independencia de su tamaño. Ello, equivale, por tanto, a que las PYME partan –a priori– con algunas desventajas. La misma UE admite que debe prestarse particular atención al problema del acceso de las PYME a esos mercados.

«Las PYME, con su gran potencial de creación de empleo, crecimiento e innovación, son consideradas la espina dorsal de la economía de la UE. Facilitarles el acceso a los contratos públicos puede ayudarlas a liberar este potencial de crecimiento e innovación, lo cual tendría una repercusión positiva en la economía europea».

<sup>13</sup> Véanse los considerandos 5 y 46 de la Directiva 2004/18/CE y los considerandos 12 y 55 de la Directiva 2004/17/CE.

Un estudio reciente encargado por la Comisión Europea revela que, entre 2006 y 2008, la proporción de PYME entre las empresas que obtuvieron contratos públicos se situó entre el 58 % y el 61 % en la EU-27. Por lo que respecta al valor total estimado de los contratos obtenidos, las PYME representaron entre el 31 % y el 38 % de la contratación pública, mientras que su porcentaje global en la economía, calculado con arreglo a su volumen de negocios conjunto, es del 52 %.

El Libro Verde destaca que los principales obstáculos a la participación de las PYME en las licitaciones públicas se encuentran en la fase de selección. Por una parte, están relacionados con las pruebas que deben proporcionarse. El gran número de certificados que a menudo se exige en la fase de selección acarrea una carga administrativa que a las PYME puede resultarles difícil asumir. Por otra parte, los criterios de selección como tales se sitúan con frecuencia a un nivel tan elevado (por ejemplo, requisitos relacionados con el volumen de negocios o número de contratos de referencia exigidos), que a las PYME les resulta prácticamente imposible cumplirlos.

- En relación con la primera cuestión (pruebas para los criterios de selección), una solución que se propone a menudo consistiría en permitir en general a las empresas que presenten solo un resumen de la información pertinente para la selección o que faciliten, como primer paso, declaraciones del propio empresario sobre el cumplimiento de los criterios de selección. En principio, solo se pediría que presentasen justificantes reales (certificados) al licitador seleccionado o a los licitadores admitidos a la fase de adjudicación. No obstante, el poder adjudicador tendría la posibilidad de pedir los documentos en cualquier momento del procedimiento de contratación, o incluso después, con fines de prevención del fraude. Esto reduciría la carga administrativa, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas, sin poner en peligro las garantías de hacer una buena elección.
- En relación con la segunda cuestión (criterios de selección demasiado exigentes), podría ser conveniente introducir en las normas de la UE un tope a determinados requisitos de selección cualitativa, especialmente en relación con la capacidad financiera. Esto podría evitar que los poderes adjudicadores establezcan criterios de selección demasiado exigentes (por ejemplo, sobre el volumen de negocios) que inevitablemente excluyen a las PYME. Tal medida sería un desarrollo de la obligación ya existente de aplicar criterios de selección proporcionados.

Por otra parte, restringiría la libertad de los poderes adjudicadores para determinar qué niveles consideran necesarios para asegurar que el contrato se ejecute adecuadamente.

## Utilización estratégica de la contratación pública

Las autoridades públicas pueden hacer una contribución importante a la realización de los objetivos estratégicos de Europa 2020<sup>14</sup> utilizando su poder adquisitivo

<sup>14</sup> Véase la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 – COM (2010) 2020.

para comprar bienes y servicios con un alto *valor social*, respeto del medio ambiente, lucha contra el cambio climático, reducción del consumo energético, mejora del empleo, la salud pública y las condiciones sociales, y promoción de la igualdad mejorando la inclusión de los grupos desfavorecidos<sup>15</sup>

Una demanda significativa por las autoridades públicas de productos y servicios más ecológicos y socialmente responsables puede influir también en las tendencias de la producción y el consumo en los próximos años. Según la UE hay dos maneras posibles de utilizar la contratación pública para realizar los objetivos políticos de Europa 2020:

- Proporcionar a los poderes adjudicadores los medios para tener en cuenta esos objetivos de acuerdo con las normas procedimentales de contratación pública (*cómo comprar*).
- Imponer requisitos obligatorios a los poderes adjudicadores o proporcionar incentivos para orientar sus decisiones respecto a qué productos y servicios deben comprarse (*qué comprar*).

Las directivas sobre contratación pública proporcionan un marco común para las compras públicas estableciendo normas de procedimiento sobre «cómo comprar», y dejan a los poderes adjudicadores libertad en su decisión básica de «qué comprar», para definir las características de las obras, los productos o los servicios que mejor se adapten a sus necesidades y para establecer las condiciones que sean más adecuadas en función de los objetivos políticos que persigan (siempre que sean transparentes y no discriminatorias).

La legislación sobre contratación pública de la UE permite también incentivar una contratación que promueva los objetivos de Europa 2020, o imponer a los poderes adjudicadores obligaciones sobre «qué comprar», bien a escala europea o nacional, para asegurar que las estrategias de contratación pública sean coherentes con los objetivos políticos generales.

En los últimos años se ha puesto en marcha una serie de iniciativas políticas específicas, para fomentar la utilización de la contratación pública en apoyo de los objetivos políticos mencionados, como el trabajo en curso para promover la contratación pública ecológica<sup>16</sup>, las consideraciones sociales en la contratación pública<sup>17</sup>.

La contratación pública ecológica (CPE), en concreto, se practica en algunos estados miembros desde hace más de un decenio. La mayoría de los estados miembros ha adoptado planes nacionales de acción al respecto, con objetivos voluntarios u obligatorios y medidas específicas para promover e implantar la CPE. La UE

<sup>15</sup> Esta reflexión es acorde, en concreto, con el artículo 9 del TFUE, donde se pide que la Unión tenga en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada y con la lucha contra la exclusión social.

<sup>16</sup> Véase la Comunicación de la Comisión *Contratación pública para un medio ambiente mejor* – COM (2008) 400, en la que se establecen objetivos para la implantación de la CPE en los estados miembros y se inicia el proceso de desarrollo de criterios europeos comunes voluntarios de CPE. Véase también el *Manual sobre la contratación pública ecológica (Compras ecológicas)*, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm)

<sup>17</sup> Véase el manual *Buying social – A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement* - SEC (2010) 1258.

ha desarrollado criterios de CPE para 18 grupos de productos y servicios<sup>18</sup>, a los que se van añadiendo otros gradualmente.

El Libro Verde también examina como podemos avanzar en este tipo de compras públicas con criterios sociales y ambientales. De nuevo, como hemos visto en los epígrafes anteriores se centran en el objeto del contrato, las especificaciones técnicas o la fase de ejecución o la comprobación de los requisitos (sellos)

### «Cómo comprar» para realizar los objetivos de Europa 2020

Las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente o la inclusión social pueden plantearse en diferentes fases del procedimiento de contratación, según cuál sea su naturaleza.

#### **Descripción del objeto del contrato y de las especificaciones técnicas**

De acuerdo con las normas actuales de la UE sobre contratación pública, los poderes adjudicadores tienen que ofrecer una descripción clara y no discriminatoria del objeto del contrato y deben definir unas especificaciones técnicas que no tengan el efecto de favorecer a determinadas empresas.



Foto: Georges van Hoegaerden

18 Véase la Comunicación de la Comisión «Contratación pública para un medio ambiente mejor» - COM (2008) 400, en la que se establecen objetivos para la implantación de la CPE en los estados miembros y se inicia el proceso de desarrollo de criterios europeos comunes voluntarios de CPE. Véase también el *Manual sobre la contratación pública ecológica (Compras ecológicas)*, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm).

#### **Aplicación de los criterios de selección más pertinentes**

Cuando evalúen la capacidad de los candidatos para ejecutar el contrato, los poderes adjudicadores pueden tener en cuenta experiencia y competencias específicas en relación con aspectos sociales o medioambientales pertinentes para el objeto del contrato.

Los poderes adjudicadores tienen libertad para decidir la importancia relativa que se debe dar a cada uno de los criterios aplicados para encontrar la oferta más ventajosa económicamente.

Esto les permite reflejar en la evaluación la importancia que quieren conceder a los criterios medioambientales o sociales con respecto a los demás, incluido el precio.

Para muchos bienes y servicios habituales ya es posible fijar exigentes normas medioambientales o sociales en las especificaciones técnicas o las condiciones de ejecución del contrato y, al mismo tiempo, adjudicar el contrato con arreglo al criterio del menor precio.

Sin embargo, la utilización de criterios relacionados con el medio ambiente, la eficiencia energética, la accesibilidad o la innovación en la fase de adjudicación, y no solo en las especificaciones técnicas o las condiciones de ejecución del contrato, tendría la ventaja de impulsar a las empresas a presentar ofertas que irían más allá del nivel fijado en las especificaciones técnicas, lo cual promovería la introducción de productos innovadores en el mercado. También podría ser útil aplicar este tipo de criterios en la fase de adjudicación cuando haya incertidumbre respecto a los productos o servicios disponibles en el mercado.

#### **Imposición de cláusulas adecuadas de ejecución del contrato**

De acuerdo con las normas actuales de la UE sobre contratación pública, las cláusulas de ejecución de un contrato deben estar vinculadas a las tareas que se requieran para la producción de los bienes y la prestación de los servicios comprados. Tales condiciones relacionadas con la ejecución del contrato pueden tener en cuenta otras consideraciones políticas, como las cuestiones sociales y medioambientales. Un ejemplo de estas podría ser exigir que se compense con las emisiones la adquisición de un suministro específico con una huella de carbono significativa. Al contratar servicios de taxi u otros medios de transporte, algunos estados miembros han exigido ya que los vehículos que se utilicen para prestarlos sean de la clase más eficiente. El Libro Verde se queda aquí pero resulta sencillo hacer el ejercicio de transitar hacia la alimentación y su huella de carbono.

Las cláusulas de ejecución podrían utilizarse también para fomentar la innovación durante el desarrollo del contrato, por ejemplo, proporcionando incentivos para que sigan desarrollándose los productos o servicios durante su ejecución.

En esta fase, los poderes adjudicadores pueden imponer al licitador que resulte seleccionado determinadas obligaciones relacionadas con el logro de diferentes objetivos medioambientales o sociales que no pueden reflejarse en las fases anteriores del procedimiento de contratación<sup>19</sup>.

19 Véase el artículo 26 de la Directiva 2004/18/CE.

## «Qué comprar» en apoyo de los objetivos políticos de Europa 2020

Otro modo de realizar objetivos políticos a través de la contratación pública podría consistir en imponer a los poderes adjudicadores obligaciones sobre «qué comprar». Esto podría hacerse, por ejemplo, imponiendo requisitos o criterios obligatorios que regulen las características de los bienes o servicios que se vayan a suministrar (por ejemplo, niveles máximos de utilización de energía y recursos, sustancias nocivas para el medio ambiente o niveles mínimos de reciclaje), o fijando objetivos (por ejemplo, que el 60% de las compras públicas sean respetuosas con el medio ambiente<sup>20</sup>).

En la legislación reciente sobre sectores específicos a escala de la UE:

- Se han introducido obligaciones según las cuales los poderes adjudicadores deben exigir en los contratos públicos cierto nivel de eficiencia energética.
- Se han introducido obligaciones según las cuales los poderes adjudicadores, en sus decisiones de contratación pública, deben tener en cuenta los impactos energético y ambiental.
- Se ha pedido al sector público que dé ejemplo en el ámbito de la eficiencia energética adoptando un número mínimo de medidas de contratación que la favorezcan y promoviendo edificios públicos que hagan un uso eficiente de los recursos (por ejemplo, edificios con un consumo de energía primaria bajo o nulo).
- Se ha pedido a los poderes adjudicadores que procuren adquirir solo productos pertenecientes a la clase de eficiencia energética más elevada. De nuevo, aunque el Libro Verde habla en genérico, nada impide concretar la eficiencia energética en el caso de la alimentación

En su reciente Comunicación «Energía 2020 – Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura», la Comisión indicó que debían utilizarse criterios energéticos (relativos a la eficiencia, las energías renovables y la conexión a redes inteligentes) en todos los contratos públicos de obras, servicios o suministros. Se puede establecer la conexión entre el ámbito de la agricultura y la alimentación con la energía y seguir los mismos criterios.

Imponer este tipo de obligaciones puede ser un instrumento muy eficaz para realizar los objetivos políticos de Europa 2020, al promover la aceptación en el mercado de bienes y servicios de un alto valor para la sociedad. Además, la centralización de las decisiones sobre las estrategias de compra puede evitar la fragmentación de las políticas de contratación.

<sup>20</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública ecológica, varios estados miembros, como los Países Bajos, Finlandia, Eslovenia, Austria o Bélgica, han fijado ambiciosos objetivos de contratación pública ecológica a escala nacional.

## Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor Informe sobre la modernización de la contratación pública (2011/2048(INI))

### Aspectos sociales y ambientales

Esta Comisión considera que, para desarrollar todo el potencial de la contratación pública, el criterio del precio más bajo no debería seguir siendo determinante para la adjudicación de los contratos. Procede sustituirlo, en general, por el de la oferta más ventajosa en términos de beneficios económicos, sociales y medioambientales, teniendo en cuenta los costes del ciclo completo de vida de los productos, servicios y trabajos pertinentes. Subraya que esto no excluiría el criterio del precio más bajo como criterio decisivo en el caso de productos o servicios normalizados y solicita a la Comisión Europea que, en estrecha cooperación con los estados miembros, elabore una metodología para el cálculo de los costes del ciclo de vida con carácter general y no obligatorio. También remarca que apoyar el criterio de la «oferta más ventajosa desde el punto de vista económico» fomentaría la innovación y los esfuerzos para lograr la mejor calidad y el mayor valor, es decir, para cumplir los requisitos de la Estrategia Europa 2020. Esto es especialmente importante para la contratación pública de productos que repercuten en la salud de los consumidores – en el sector de la alimentación, por ejemplo –, donde la calidad y los métodos de producción desempeñan un importante papel. Hace hincapié en el hecho de que las normas relativas a la contratación pública deben ser suficientemente flexibles para asegurar que los consumidores pasivos –por ejemplo, en hospitales, centros de atención a las personas mayores, colegios y guarderías– tengan igualdad de acceso a alimentos saludables y de buena relación calidad-precio, y no solo a la opción más barata disponible.

Además reconoce que la contratación pública, si se utiliza con eficacia, podría ser una auténtica fuerza motriz para la promoción de puestos de trabajo, salarios y condiciones laborales de calidad, así como de igualdad, de capacitación y formación, de promoción de políticas ambientales y de concesión de incentivos para investigación e innovación. Insta a la Comisión a animar a los gobiernos y a las autoridades contratantes a utilizar más la contratación pública sostenible, apoyando y promoviendo empleos de alta calidad y proporcionando servicios y productos de calidad en Europa. Invita a la Comisión a analizar cómo ha contribuido la contratación pública al cumplimiento de los objetivos generales de la UE, y a explicar qué debería hacerse para mejorar estos objetivos en el futuro.

Asimismo, recomienda establecer una red de intercambio de información y buenas prácticas entre estados miembros. Recalca la importancia de que adjudicatarios y licitadores dispongan de manuales claros y comprensibles, porque considera lamentable que los documentos *Compras ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica* y *Adquisiciones sociales: Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*, publicados en 2005 y 2010 respectivamente, no sean suficientemente útiles en este sentido.

### Mejora del acceso para las PYME

Subraya que un buen acceso de las PYME, que son el motor de la economía europea, a la contratación pública, es vital para mantener el empleo, así como para un desarrollo sostenible, la innovación y el crecimiento. Hace hincapié en que simplificar los procedimientos, crear estrategias favorables a las PYME y aplicar el Código

europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos facilitaría el acceso a estas, permitiendo su participación en condiciones más equitativas y más justas. Opina que facilitando un acceso simplificado, equitativo y justo a la contratación pública para todos los operadores económicos se podría utilizar mejor el dinero de los contribuyentes. Asimismo, señala que las PYME no poseen por regla general una gran capacidad administrativa especializada, por lo que resulta esencial minimizar la carga administrativa que se les impone.

Propone permitir las autodeclaraciones, cuando sea factible, y solo solicitar documentos originales a los candidatos preseleccionados o al adjudicatario, evitando posibles retrasos o distorsiones del mercado causadas por declaraciones incorrectas.

Anima a las PYME a utilizar la contratación conjunta y la agrupación de contratos, que les permitiría realizar economías de escala en ámbitos como la logística y el transporte. Alienta a las autoridades públicas a ser flexibles a la hora de estudiar estos mecanismos modernos y de carácter voluntario. Pide a la Comisión que estudie todas las posibilidades de alentar la agrupación, temporal o permanente, de las PYME, a fin de que puedan participar en licitaciones que no estén divididas en lotes sin tener que actuar como subcontratistas; en este sentido, que también analice en particular la actual práctica de subcontratar con las PYME, a menudo en condiciones peores a las aplicables al contratista principal, parte de los contratos que no están divididos en lotes y que son demasiado grandes para que las PYME participen en el procedimiento de licitación.

### **Dictamen del Comité de las Regiones de la Unión Europea: «Sistemas de Alimentos Locales (2011)»**

#### ***Beneficios de los sistemas de alimentos locales***

##### **BENEFICIOS ECONÓMICOS**

- Los «sistemas de alimentos locales» tiene gran importancia y su alcance es mucho mayor que la mera comercialización de una nueva serie de productos locales europeos, además de los productos comercializados dentro de sistemas de calidad sobradamente conocidos.
- Los sistemas de alimentos locales constituyen un apoyo a la economía regional y local al proporcionar empleo en la agricultura y la producción alimentaria, lo que incluye procesamiento, distribución, comercialización, ventas y servicios. Estos sistemas son de la mayor importancia en zonas rurales remotas, de la periferia urbana, montañosas, vulnerables y desfavorecidas. Estos sistemas constituyen un acicate para la valorización del potencial local y un factor de mejora de la imagen de unos territorios mal conocidos y a menudo dejados de lado.
- Cuando los ingresos se gastan en el ámbito local en alimentos producidos localmente, se quedan en la región y generan un fuerte efecto multiplicador (aproximadamente por tres) en la renta regional de la comunidad, en comparación con los circuitos comerciales habituales.
- Invertir en sistemas de alimentos locales daría lugar a una recuperación económica en zonas desfavorecidas, un aumento de los ingresos para los pro-

ductores locales, una mayor cooperación entre las partes interesadas, una reactivación de la actividad empresarial, una mayor apertura a los mercados locales, un aumento del empleo, una reducción de los costes y el mantenimiento a escala local de servicios y prestaciones.



Foto: Ana T.

##### **BENEFICIOS SOCIALES**

- Los canales cortos de distribución aumentan la interacción, el conocimiento y la comprensión mutuos entre consumidores y productores. Gracias al conocimiento personal de los productores, crean relaciones de confianza y una posibilidad de trazabilidad inmediata de los productos por parte de los consumidores. También proporcionan un nivel básico de soberanía alimentaria.
- Ofrecer productos locales de carácter auténtico, tradicional, original, sostenible, estacional o con otros rasgos valorados a escala local constituye un apoyo a la cohesión social y al espíritu de comunidad, y fomenta que la comunidad adopte un comportamiento respetuoso con el medio ambiente. Los lugares de venta de los productos locales, como los puestos de venta directa o los mercados al aire libre, constituyen a menudo eslabones de un proceso de inclusión social y profesional para los consumidores, los productores y los vendedores.
- Tal como declara el movimiento Slow Food en su filosofía sobre las comunidades de alimentos sostenibles, quien consume tiene un derecho fundamental a disfrutar de alimentos producidos localmente, sabrosos y saludables. El movimiento cree también que estas comunidades deberían estar conectadas en una red mundial. El acceso rápido a productos frescos en el marco de la venta de productos locales contribuye a una mejor salud pública mediante la diversificación de los regímenes alimentarios y a la preservación de todas las cualidades orgánicas de los alimentos (que se ven reducidas por los sistemas de conservación a largo plazo).
- La seguridad alimentaria mundial se apoya en el mantenimiento de la capacidad de producción local de alimentos en los países industrializados. En zonas metropolitanas en crecimiento, la capacidad de satisfacer la demanda alimentaria requeriría la expansión de la producción alimentaria local e incluso urbana.

## BENEFICIOS MEDIOAMBIENTALES

- Los sistemas de alimentos locales producen beneficios medioambientales, gracias a unos sistemas de producción más sostenibles, menos externalidades de transporte (kilómetros que recorren los alimentos) y oportunidades para crear sistemas circulares basados en los residuos orgánicos, los desechos y las energías renovables.
- Cada alimento tiene una cuenta de «kilómetros recorridos» (*food miles* o kilómetros recorridos por un alimento), que generan emisiones de carbono y son el resultado de los trayectos entre la zona de producción local y el consumidor. Esto se aplica tanto a los alimentos frescos como a los ingredientes de los procesados. Los sistemas de alimentos locales contribuyen a disminuir la cantidad de «kilómetros» que se generan en una comunidad.
- Un alimento local debería tener preferiblemente una huella de carbono menor que un alimento similar importado. Esta huella puede calcularse realizando un análisis del ciclo de vida del producto.
- Los productores tienen más probabilidades de establecer un vínculo entre unos argumentos de venta únicos y las expectativas de los consumidores cuando operan en un sistema de alimentos locales. Estos argumentos de venta únicos pueden referirse a las condiciones de producción sostenible, la producción biológica o los servicios medioambientales afines.
- La creación de mercados locales para los alimentos que se producen en muy pequeña cantidad o que tienen características gustativas específicas puede contribuir al mantenimiento de la biodiversidad y al desarrollo de variedades de frutas, hortalizas o especies animales en vías de desaparición.
- Hoy en día, los sistemas de alimentos locales pueden vincularse a sistemas económicos circulares y a otros retos regionales como la gestión de los residuos orgánicos, la gestión del agua, la reutilización de los residuos de producción –como el calor– y las energías renovables.

## POTENCIAL DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

- La contratación pública representa el 16% del producto interior bruto de la UE. El artículo 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1997) estipula que los objetivos ambientales y sociales deberán integrarse en todas las políticas de la UE. La contratación pública puede ser a la vez sostenible si se utiliza para apoyar objetivos más generales de carácter social, económico y medioambiental a través de vías que ofrezcan beneficios a largo plazo. Desde este punto de vista, el gran poder adquisitivo gubernamental podría utilizarse como palanca para desarrollar sistemas de alimentos locales.
- La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios señala que el principio de libre circulación de mercancías debe respetarse en todo momento, lo que implica que no puede favorecerse a los proveedores locales.

- No obstante, en relación con los contratos públicos de suministro, la normativa permite incluir condiciones y criterios especiales en el anuncio de la licitación, de modo que se pueden incluir aspectos y características específicas como requisitos de frescura o condiciones de producción.
- Esta posibilidad permite seleccionar a los proveedores locales. Sin embargo, se pide a la Comisión Europea que examine si el artículo 26 de la directiva podría modificarse de tal modo que el criterio de «producido localmente» pueda ser un criterio estándar de selección en las licitaciones para el suministro de alimentos, por ejemplo, a escuelas, residencias y edificios públicos.
- Se pide a la Comisión que difunda una amplia información sobre las posibilidades ya existentes.
- Se pide a la Comisión que aproveche la oportunidad que brinda la nueva «Acta del Mercado Único» para aclarar las disposiciones existentes y simplificarlas, con un enfoque de facilitación para los entes públicos locales y sus proveedores de proximidad.

## Comisión de agricultura y desarrollo rural del parlamento europeo

### Informe sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE [2011/2175(INI)]

Este informe pide a la Comisión que examine posibles modificaciones de las normas que regulan la contratación pública de servicios de restauración de colectividades. Se pretende que, en caso de igualdad de todas las demás condiciones, se conceda prioridad en la adjudicación de contratos a las empresas que garanticen una redistribución gratuita entre ciudadanos sin poder adquisitivo de los productos invendidos, y que promuevan acciones concretas para reducir el desperdicio en eslabones anteriores de la cadena. De esa manera, se da preferencia a los productos agrícolas y agroalimentarios producidos lo más cerca posible del lugar de consumo.

- Solicita a los estados miembros que estimulen y apoyen las iniciativas orientadas a incentivar la producción sostenible a pequeña y mediana escala vinculada a los mercados y el consumo local y regional. Reconoce que los mercados locales son sostenibles desde el punto de vista medioambiental y contribuyen a la estabilidad del sector primario. Además pide que la futura política agrícola común asigne las financiaciones necesarias para fomentar la estabilidad del sector primario, por ejemplo, a través de la venta directa y los mercados locales y de todas las medidas de promoción de la cadena de suministro corta o de kilómetro cero.
- Insta a los estados miembros a que velen por la participación de pequeños productores locales y grupos de productores locales en los procedimientos de contratación pública. Y que sea así para la ejecución de programas específicos, promoviendo, en particular, el consumo de fruta y productos lácteos en las escuelas.

## Discurso del comisario de agricultura de la comisión europea sobre circuitos alimentarios cortos (2012)

«Estos circuitos corresponden a una visión moderna de nuestra relación con la alimentación y de su eficacia social y medioambiental.

»Además de permitir evitar el transporte a larga distancia, favorecen el desarrollo económico de los territorios, dando a los consumidores la posibilidad de ser actores del desarrollo económico local.

»Las cifras de empleo son claras. He recibido un estudio sobre 26 explotaciones que participan en la venta directa alrededor de París (Francia). En total, estas 26 explotaciones generan por sí solas 170 empleos permanentes y 200 empleos estacionales, esto es, muchos más que las explotaciones agrícolas clásicas.

»Deseo subrayar que los circuitos de comercialización locales interesan a todos los bolsillos y a todos los estados miembros. No están reservados a una elite como oigo a menudo decir.

»Un estudio realizado en Italia ha demostrado que en 2008 más de uno de cada dos italianos utilizó un circuito de comercialización corto. Ya he citado el Reino Unido, donde el primer mercado agrícola se creó en 1997. Actualmente se organizan más de 7.500 cada año. También podría citar a Eslovaquia, Rumanía o Grecia, país este que ostenta sin duda el récord en materia de circuitos cortos. Estos circuitos han sido aún más reforzados por la crisis, lo que redundará en beneficio de los agricultores y de los consumidores. Las dificultades económicas han suscitado la creación de un circuito de venta directa de las patatas a precios atractivos (60% más baratas que en los circuitos clásicos). La experiencia se va a extender a otros productos.

»Sin embargo, soy consciente de que desarrollar este potencial no será tarea fácil.



Foto: VSF

»En primer lugar, los circuitos cortos constituyen un reto para los agricultores, que deben aprender o volver a aprender un oficio, el de comerciante. Un determinado tipo de política agrícola, que se ocupaba completamente de los mercados, les ha hecho olvidar esa dimensión del oficio de agricultor.

»Esto significa competencias nuevas y también inversiones, ya que, para numerosos productos, la venta local o los circuitos cortos implican la necesidad de disponer de edificios específicos y de realizar esfuerzos para garantizar la transformación de los productos en la explotación.

»Para estimular más a los agricultores a dar el paso, es necesario enviar una señal clara sobre nuestra voluntad, como poderes públicos, de apoyar los circuitos locales. En este sentido, una revisión de los modos de suministro de alimentos también constituye un reto para Europa, para los estados miembros, para las regiones y para las entidades locales.»

## Moción de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación del Senado del Reino de España (2012)

La Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación del Senado insta al Gobierno a fomentar la relación directa entre productores y consumidores, impulsando iniciativas de comercialización directa o de radio corto, y valorando las aportaciones de los pequeños agricultores a un proceso más sostenible de la gestión alimentaria.

Como hemos comentado anteriormente, los pliegos estándar que rigen la contratación pública por el procedimiento ordinario tienen dos partes diferenciadas. Por un lado, las cláusulas administrativas; por otro, las prescripciones técnicas. Al final de este documento, anexaremos algún ejemplo de la parte técnica, pero básicamente las primeras nos dictan las características generales del contrato (elementos como el objeto, necesidades administrativas a satisfacer, datos económicos, duración y régimen jurídico del contrato, tramitación y procedimiento de adjudicación, solvencia de las empresas licitadoras, presentación de documentación y de propuestas, mesa de contratación, comité de expertos, valoración de las proposiciones, clasificación de las ofertas y requerimiento de documentación previo a la adjudicación, garantía definitiva, disposiciones relativas a la ejecución del contrato, su ejecución y supervisión, cumplimiento de plazos y correcta ejecución, control en la ejecución, persona responsable del contrato, resolución de incidencias, disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de las partes).

La parte de las prescripciones técnicas detalla lo que el poder adjudicatario quiere. Aquí están las características del servicio de comedor o del suministro de alimentos (los menús, el tipo de ingredientes, la forma de cocinarlos, las características nutritivas, los horarios de servicio, los precios, etc.). En definitiva, todas las características técnicas del servicio de restauración colectiva que queremos contratar o las de los alimentos que queremos que nos suministren.

Existen formularios tipo adaptados a cada administración y al servicio concreto que se quiere adjudicar, y sería largo y no muy útil anotarlos todos aquí, ya que se pueden encontrar fácilmente haciendo una búsqueda rápida por internet. Lo que indicaremos a continuación son los puntos críticos que, a nuestro juicio, tienen estos pliegos en su parte administrativa y que hay que tener en cuenta en su redacción para asegurar que no discriminamos a los alimentos de proximidad o a las pequeñas empresas (en el caso de que el servicio se externalice a una empresa de *catering*). También adjuntamos un ejemplo de requerimientos técnicos de un servicio de comedor escolar sin cocina propia (el caso mayoritario). Tanto en un caso como en otro, es importante recordar que son ejemplos tipo y que, por lo tanto, hay que adaptarlos necesariamente a cada situación particular. Tómense, pues, como una simple guía.

### A/ Respecto a la cláusulas administrativas

#### Objeto

*Contratación del servicio de comedor de \_\_\_ del ayuntamiento de \_\_\_ con criterios de calidad social y ambiental*

Aquí la clave está en determinar ya desde el inicio «con criterios de calidad social y ambiental» o «con criterios de sostenibilidad social y ambiental» o directamente «servicio de comedor escolar ecológico».

También acostumbra a indicarse aquí si el contrato se divide en lotes o no. Si la adjudicación tiene un volumen mediano o alto, es muy aconsejable dividirlo en lotes, de manera que una pequeña empresa pueda optar a un lote y no tenga la obligatoriedad de licitar la totalidad, lo que es una clara barrera para este tipo de empresas.

#### Características económicas

Aquí se debe incluir el precio que fija la administración para ese servicio y lo que incluye ese precio final. Los criterios de valoración (que incluyen en parte ese precio) pertenecen a otro apartado.

#### Solvencia

A través de este apartado deberemos, por una parte, intentar exigir una solvencia adecuada y suficiente pero sin pasarnos para intentar ofrecer las mismas posibilidades a todas las empresas independientemente de su tamaño. Por otra, si en nuestra oferta hemos incluido criterios sociales y ambientales, hay que exigir también solvencia, experiencia en este tipo de servicios, en las relaciones con el campesinado, en la logística de proximidad, en el trabajo con los circuitos cortos de comercialización, etc.

Un redactado estándar (sin estas últimas consideraciones que dependen de cada caso en concreto) sería:

*Medios de acreditación de solvencia económica y financiera y técnica o profesional*

##### 1. Solvencia económica y financiera

*a) Declaración sobre el volumen global de negocios referido como máximo a los tres últimos ejercicios disponibles en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades de la empresa, con un mínimo anual igual al valor estimado del contrato.*

##### Solvencia técnica y profesional

*a) Una relación de los principales servicios realizados en los últimos tres años que incluya importe, fechas y destinatario, público o privado. Será necesario haber llevado a cabo un mínimo de un servicio o trabajo similar al objeto del contrato. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público, o cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario.*

*b) Una declaración del material, instalaciones y equipo técnico de que disponga la empresa para la realización del contrato.*

#### Garantías

Esta es, sin duda, una de las principales barreras detectadas hacia las pequeñas empresas que quieren optar a nuestro concurso. En general se exige un 5% del valor total de contrato que la empresa contratada deberá abonar antes de iniciar el servicio como garantía. Es, por tanto, un elemento a valorar muy detenidamente antes de incluirlo en los pliegos. Y es importante saber que en el caso de los servicios de restauración o suministro de alimentos, no es obligatoria su exigencia.

### Artículo 83. Exigencia de garantía

1. Los que presenten las ofertas económicamente más ventajosas en las licitaciones de los contratos que celebren las administraciones públicas deberán constituir a disposición del órgano de contratación una garantía de un 5% del importe de adjudicación, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido. En el caso de los contratos con precios provisionales a que se refiere el artículo 75.5, el porcentaje se calculará con referencia al precio máximo fijado.

No obstante, atendidas las circunstancias concurrentes en el contrato, el órgano de contratación podrá eximir al adjudicatario de la obligación de constituir garantía, justificándolo adecuadamente en los pliegos, especialmente en el caso de suministros de bienes consumibles cuya entrega y recepción deba efectuarse antes del pago del precio. Esta exención no será posible en el caso de contratos de obras y de concesión de obras públicas.

2. En casos especiales, el órgano de contratación podrá establecer en el pliego de cláusulas que, además de la garantía a la que se refiere el apartado anterior, se preste una complementaria de hasta un 5% del importe de adjudicación del contrato; la garantía total podrá alcanzar un 10% del precio del contrato.

3. Cuando la cuantía del contrato se determine en función de precios unitarios, el importe de la garantía a constituir se fijará atendiendo al presupuesto base de licitación.

4. En la concesión de obras públicas, el importe de la garantía definitiva se calculará aplicando el 5% sobre el valor estimado del contrato, y se cuantificará con arreglo a lo establecido en el artículo 76.3.

El órgano de contratación, atendidas las características y la duración del contrato, podrá prever en los pliegos, justificándolo adecuadamente, la posibilidad de reducir el importe de la garantía definitiva, una vez ejecutada la obra y durante el periodo previsto para su explotación. Sin perjuicio de otros criterios que puedan establecerse en los pliegos, esta reducción será progresiva e inversamente proporcional al tiempo que reste de vigencia del contrato, sin que pueda suponer una minoración del importe de la garantía por debajo del 2% del valor estimado del contrato.

#### **Garantía definitiva**

En caso de que se opte por incluir una garantía tipo, este puede ser un redactado estándar:

1. *El importe de la garantía definitiva es lo que se señala en el apartado\_\_ del cuadro de características.*

2. *Las garantías se pueden prestar en alguna de las formas siguientes:*

a) *En efectivo o en valores de deuda pública con sujeción, en cada caso, a las condiciones establecidas reglamentariamente. El efectivo y los certificados de inmovilización en los valores anotados se depositarán en la Caja General de Depósitos del Ayuntamiento de \_\_\_\_.*

b) *Mediante aval, prestado en la forma y condiciones establecidas reglamentariamente, por alguno de los bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito, establecimientos financieros de crédito o sociedades de garantía recíproca autorizados para operar en España, que se depositarán en el establecimiento mencionado en el apartado a).*

c) *Mediante contrato de seguro de caución con una entidad aseguradora autorizada para operar en la forma y condiciones establecidas reglamentariamente. El certificado del seguro deberá entregarse en el establecimiento señalado en el apartado a).*

16.3 *En el caso de unión temporal de empresas, la garantía definitiva se puede constituir por una o varias de las empresas participantes, siempre que en conjunto llegue a la cuantía requerida en el apartado\_\_ del cuadro de características y garantice solidariamente a todas las empresas integrantes de la unión temporal.*

4. *La constitución de la garantía global, de acuerdo con lo establecido en el artículo 98 del TRLCSP, exonerará de constituir la garantía definitiva.*

5. *La garantía definitiva responde de los conceptos definidos en el artículo 100 del TRLCSP.*

6. *En caso de amortización o sustitución total o parcial de los valores que constituyen la garantía, la empresa adjudicataria está obligada a reponerlos en la cuantía necesaria para que el importe de la garantía no disminuya por este motivo, y deberá quedar constancia documentada de dicha reposición.*

7. *Cuando, a consecuencia de la modificación del contrato, su valor total experimente variación, la garantía constituida se tendrá que ajustar a la cuantía necesaria para que se mantenga la debida proporción entre la garantía y el presupuesto del contrato vigente en cada momento, en el plazo de quince días a contar desde la fecha en que se notifique a la empresa el acuerdo de modificación. A estos efectos, no se considerarán las variaciones de precio que se produzcan como consecuencia de una revisión de conformidad con lo dispuesto en el TRLCSP.*

8. *Cuando se hagan efectivas sobre la garantía las penalidades o indemnizaciones exigibles a la empresa adjudicataria, esta deberá reponer o ampliar la garantía, en la cuantía que corresponda, en el plazo de quince días desde la ejecución.*

9. *En caso de que la garantía no se reponga en los supuestos mencionados en el apartado anterior, la Administración puede resolver el contrato.*

Aunque repetimos que para el caso de los servicios de restauración la garantía no es obligatoria.

#### **Revisión de precios**

Otro de los elementos a considerar y que afecta de manera más agresiva a las pequeñas empresas que a las grandes corporaciones de *catering* consiste en una modificación substancial del número de menús o de usuarios respecto al inicialmente contratado (menos alumnos en el comedor escolar, menos pacientes en el centro de salud, etc.). En la parte administrativa del contrato este es un redactado estándar:

*Revisión de precios: La revisión de precios sólo será procedente cuando el contrato se haya ejecutado en un 20% de su importe y haya transcurrido un año desde su formalización.*

*El sistema de revisión se fija por referencia al índice de precios al consumo (IPC) interanual en \_\_\_\_\_. El resto de condiciones de la revisión de precios se rige por los artículos 89 a 94 del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público.*

Veremos como en el apartado técnico también aparece una posible revisión de precios si varía significativamente el número de menús respecto a los adjudicados inicialmente.

### **Mesa de contratación**

La Mesa de contratación es la encargada de valorar y calificar la documentación entregada por las empresas. Es importante que esté integrada por personas con unos conocimientos adecuados sobre el objeto del contrato; además de las responsables políticas directamente implicadas (o en quien estas deleguen), sería bueno asegurar la presencia de técnicas en áreas de salud, nutrición, medio ambiente, educación, agricultura o territorio, por ejemplo.

Quizás conviene aquí recordar que el procedimiento estándar de licitación consiste en la apertura de tres sobre (A, B y C).

SOBRE A: contendrá la documentación administrativa general de los licitadores, de acuerdo con el artículo 146 del TRLCSP.

SOBRE B: contendrá únicamente aquellos aspectos técnicos relacionados con la ejecución del contrato cuya valoración no sea automática, sino que responda a criterios que dependen de un juicio de valor, de acuerdo con el artículo 150.2 del TRLCSP y art. 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo y que se relacionan en un anexo del pliego.

SOBRE C: contendrá la oferta económica, según modelo de un anexo del pliego, de acuerdo con el artículo 150.2 del TRLCSP.

La Mesa de contratación calificará previamente la documentación contenida en el sobre A y excluirá automáticamente aquellas empresas licitadoras que no aporten toda la documentación requerida, que lo hayan presentado fuera de plazo o que no acrediten la capacidad y/o solvencia solicitadas.

También valorará el sobre B, que son criterios de adjudicación cualitativos que dependen de un juicio de valor. En el caso de que se dé más importancia (>51 sobre 100) a estos que a la oferta económica, sería necesario crear un Comité de personas expertas que valoren estos criterios. En caso contrario, no es necesario y en el contrato aparecería un texto como el que sigue:

*Dado que, en esta licitación que se sigue por un procedimiento abierto se atribuye a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación superior a la correspondiente a los criterios de cuantificación depende de un juicio de valor, no se ha previsto la constitución de un comité de expertos, de acuerdo con el artículo 150.2 del TRLCSP.*



Foto: Bob Nichols

### **Valoración de las propuestas. Criterios de adjudicación**

Obviamente este es uno de los puntos más importantes en los pliegos (aunque como hemos visto no el único importante). Resulta muy difícil, cuando no imposible, proponer unos criterios únicos, dada la enorme variedad de realidades existentes en la compra pública de alimentos que tenga vocación de incluir criterios sociales y ambientales. Hemos ofrecido algunas propuestas anteriormente en esta guía y algunas estrategias para incluir criterios de valoración; lo que proponemos aquí es un ejemplo de comedor escolar estándar, sin incluir directamente criterios de proximidad o cercanía en la valoración, cosa que se puede valorar en otros casos.

#### *Criterios de adjudicación*

#### *CRITERIOS PONDERACIÓN (%)*

*a) Propuesta económica: 51%*

*b) Criterios técnicos: 49%*

*1. Criterios de adjudicación cuya valoración se produce de forma automática:*

→ *Precio ofrecido: hasta un máximo de 51 puntos.*

→ *La fórmula que se aplica para valorar el precio es la siguiente:*

→ *(Precio de la oferta más económica / Precio de la oferta a valorar) x 51 puntos*

2. Criterios de adjudicación cuya valoración requiere un juicio de valor: hasta un máximo de 49 puntos, desglosados de la siguiente manera:

2.1. Plan de gestión medioambiental del servicio de restauración: hasta un máximo de 10 puntos.

2.1.1. Utilizar, en la prestación del servicio, equipamientos (neveras, congeladores, lavavajillas, etc.) de consumo reducido de energía y agua, siguiendo los requerimientos marcados por la tipología A de la etiqueta de eficiencia energética europea o equivalente. Para su verificación, la empresa debe presentar un listado de todos los equipamientos que se utilizarán, con los correspondientes niveles de eficiencia.

2.1.2. Utilizar, en la prestación del servicio, neveras y congeladores que no contengan gases que puedan dañar la capa de ozono (HCFC y HFC). Para su verificación, la empresa deberá presentar un listado de las neveras y congeladores que se utilizarán con la especificación del gas que se utiliza, según indicaciones del fabricante.

2.1.3. Priorizar la compra de las materias primas a granel y el uso de productos en envases retornables o, cuando no sea posible, en envases con contenidos elevados en material reciclado. Con la presentación de una declaración firmada declarando el cumplimiento de este criterio, por parte de la empresa, este quedará acreditado.

2.1.4. Utilizar, en el suministro de la comida en los centros, envases reutilizables siempre que sea posible. Con la presentación de una declaración firmada declarando el cumplimiento de este criterio, por parte de la empresa, este quedará acreditado.

2.1.5. Entregar los productos alimenticios envasados (tipo yogur) en envases no unitarios.

2.1.6. En cuanto al proceso de limpieza y desinfección, utilizar productos de limpieza y desinfección con baja toxicidad para el entorno, priorizando los que dispongan de ecoetiqueta europea o equivalente.

2.1.7. En cuanto al proceso de limpieza y desinfección, disponer de un plan de trabajo que favorezca un uso racional y eficiente de los productos de limpieza y desinfección, del agua y de la energía y una reducción de los residuos químicos generados.

2.1.8. En relación con los residuos generados en el proceso de preparación de los alimentos, disponer de un plan de trabajo que favorezca la reducción, la recogida selectiva, el reciclaje y la reutilización de los residuos.

2.1.9. Disponer de una ruta de transporte optimizada para minimizar las emisiones de CO<sub>2</sub> generadas por el transporte.

2.1.10. Disponer de un plan de formación y capacitación medioambiental para el personal laboral, con los procedimientos y las instrucciones de trabajo necesarios para llevar a cabo una gestión del servicio de catering de acuerdo con la política ambiental de la empresa.

Para la verificación de aquellos criterios que la empresa contratista cumpla pero que no se puedan acreditar con una certificación externa o etiqueta, la empresa deberá presentar una declaración firmada indicando cuáles de los criterios expuestos pueden cumplirse; el Ayuntamiento verificará su cumplimiento durante el periodo contractual.

2.2. Plan de sensibilización y educación alimentaria, medioambiental y de justicia social: hasta un máximo de 10 puntos. Debe incluir propuestas complementarias que la empresa aporte para la mejora del servicio: implicación en el proyecto de escuela verde de la guardería, talleres de cocina ecológica para familias, visitas a granjas, exposiciones, folletos informativos sobre consumo sostenible, material educativo, etc.

2.3. Introducción en el menú de determinados productos ecológicos y, en el caso de verduras, hortalizas y frutas, frescas de temporada, hasta un máximo de 14 puntos a la propuesta que supere los productos obligatorios o los porcentajes establecidos en el Pliego de prescripciones técnicas particulares.

Se entenderá como productos ecológicos aquellos que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento Europeo CE/834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos. Se entenderá por verduras, hortalizas y frutas frescas de temporada aquellos que cumplan la definición del Código Alimentario Español.

A título orientativo, a continuación se exponen:

- el 100% de aceite de oliva virgen extra ecológico para aliñar (2 puntos)
- el 100% de azúcar integral ecológico (0,5 punto)
- el 100% de pan ecológico (1 punto)
- porcentaje de frutas frescas de temporada ecológicas: 0,5 puntos por cada 10% de aumento respecto a lo que exige el punto 4.13 de las prescripciones técnicas
- porcentaje de verduras y hortalizas frescas de temporada ecológicas: 0,5 puntos por cada 10% de aumento respecto a lo que exige el punto 4.13 de las prescripciones técnicas
- un porcentaje de huevos ecológicos: 0,5 puntos por cada 10% del total de huevos utilizados en los menús
- un porcentaje de carne ecológica: 0,5 puntos por cada 10% del total de la carne empleada en los menús
- otros

La empresa deberá presentar un listado de estos productos ecológicos que ofrecerán y su porcentaje. Los porcentajes aportados en estas mejoras se comprobarán trimestralmente mediante facturas según lo dispuesto en el Plan de seguimiento descrito en la cláusula \_\_\_ del Pliego de prescripciones técnicas.

2.4. Introducción/exclusión de los siguientes alimentos o ingredientes en el menú: hasta un máximo de 10 puntos:

- Oferta de pescado superior a 5 veces en 4 semanas (0,5 puntos).
- Oferta de pescado azul 2 veces al mes (0,5 puntos), en los menús para niños a partir de 18 meses.
- Oferta de pescado, blanco o azul, y marisco (cefalópodos) obtenido por métodos de captura respetuosos con el entorno, y productos de acuicultura obtenidos por métodos ecológicos: 1 vez al mes, 2 puntos; 2 veces al mes, 4 puntos; 3 veces al mes, 6 puntos; 4 veces al mes, 8 puntos; más de 4 veces al mes, 9 puntos.

La empresa deberá presentar un listado de estos productos que utilizarán.

2.5. Plan de inserción laboral: hasta un máximo de 10 puntos en caso de que la empresa licitadora, en el momento de acreditar su solvencia técnica, tenga en la plantilla, con más de tres meses de antigüedad a jornada completa o parcial, un mínimo del 10% de personas en situación de exclusión social o en grave riesgo de llegar, que estén desocupadas y que tengan dificultades importantes para integrarse en el mercado de trabajo ordinario, incluidas en alguno de los colectivos que establece el art. 2 de la Comunicación Interpretativa de 15 de octubre de 2001:

- a. Personas con disminución física, psíquica o sensorial o con enfermedades mentales, que tengan posibilidades de inserción en el mundo laboral.
- b. Personas destinatarias de la renta mínima de inserción.
- c. Personas que no puedan acceder a la renta mínima de inserción, porque no cumplen los requisitos establecidos por el art. 6.1 de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de renta mínima de inserción.
- d. Jóvenes mayores de dieciséis años y menores de treinta, procedentes de instituciones de protección de menores.
- e. Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social.
- f. Internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo, personas en libertad condicional y personas ex reclusas.
- g. Personas que no puedan acceder a la renta mínima de inserción, pero que se encuentren, a juicio de los servicios sociales competentes, en situación de riesgo de exclusión.
- h. Personas paradas de larga duración mayores de cuarenta y cinco años.

De conformidad con lo prescrito en el art. 67.2.j del RGLCAP, no se autoriza la presentación de variantes o alternativas.

La puntuación se establece de la siguiente manera: 10% de personas, 5 puntos; 11-12% de personas, 7 puntos; 13-15% de personas, 10 puntos.

### **Control en la ejecución del contrato**

Finalmente, dos elementos a tener en consideración es que el proceso no termina con la adjudicación y es necesario (muy necesario a veces) controlar que lo que se ha expresado en la oferta de licitación por parte de la empresa realmente se cumple. Para ello, es importante incorporar las medidas de ejecución y tener un canal de comunicación y designar a las personas responsables entre la administración contratante y la empresa.

La Administración efectuará la inspección, comprobación y vigilancia para la correcta ejecución del contrato y podrá dictar las instrucciones oportunas para su correcto cumplimiento.

### **Persona responsable del contrato**

Se podrá designar a una persona responsable del contrato que ejercerá, además de las funciones generales de supervisión de la ejecución del contrato, las funciones específicas que, según las características de cada objeto contractual, se le atribuyan para minimizar el impacto administrativo y técnico de las incidencias de ejecución contractual y para garantizar la coordinación entre las diferentes personas implicadas en el contrato.

### **Modelo de oferta económica**

....., con residencia en....., en la calle ..  
..... número....., y con NIF ....., declara que, enterado / a de las condiciones y requisitos que se exigen para poder ser la empresa adjudicataria del contrato....., con expediente número....., se compromete (en nombre propio / en nombre y representación de la empresa) a ejecutarlo con estricta sujeción a los requisitos y condiciones estipulados, por un precio unitario máximo de:.....€ (cifra en letras y en números), del cual .....€, se corresponden al precio unitario máximo sin IVA y.....€ se corresponden al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Precio unitario:.....€ IVA excluido

.....de IVA

.....€ IVA incluido

Y para que conste, firmo esta oferta económica.

(lugar y fecha)

Firma

## B/ Respecto a las prescripciones técnicas

### Pliego de prescripciones técnicas particulares

#### Primera. Objeto del contrato

El Ayuntamiento \_\_\_\_\_ precisa contratar a una empresa que se encargue del suministro de comida preparada en línea caliente, en los centros \_\_\_\_, con criterios de sostenibilidad ambiental y social, con el fin de poder prestar el mismo el servicio de comedor al alumnado matriculado.

#### Segunda. Dependencias de suministro de la comida

El suministro se realizará en los centros, que a continuación se relacionan, según las condiciones que se especifican en este Pliego de prescripciones técnicas.

#### Tercera. Descripción de la prestación

3.1. La empresa adjudicataria garantizará el suministro de comida preparada a los centros referidos, y el suministro objeto de este contrato consistirá en la compra de las materias primas y materias auxiliares; la elaboración de comida preparada y envasado en las instalaciones de la empresa adjudicataria, y posterior distribución a cada uno de los centros, anteriormente relacionados, teniendo en cuenta que los menús diarios servidos por parte de la empresa tendrán, como destinatarios finales, niños con edades comprendidas entre \_\_\_ y los \_\_\_ años.

3.2. Este servicio se llevará a cabo durante todos los días lectivos, de acuerdo con la orden que establece el calendario escolar y que publica el Departamento de \_\_\_\_\_, y deberá adaptarse a los días de libre disposición y fiestas locales que afecten a los centros escolares. Sin embargo, antes de que comience la ejecución del contrato, el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, a través de la Concejalía de Educación, pondrá a disposición de la empresa contratista el calendario lectivo inicialmente previsto de las limas, correspondiente a los cursos escolares \_\_\_\_\_.

3.3. La elaboración de la comida se efectuará en las mismas dependencias del adjudicatario, y la empresa contratista transportará la comida diariamente, de lunes a viernes, excepto los días festivos y de libre disposición, a los centros, entre las \_\_\_ h y las \_\_\_ h.

3.4. Para garantizar un servicio de calidad, desde la empresa adjudicataria, se designará una persona especializada en el aseguramiento de la calidad y conocedora de la legislación actualmente vigente en materia de higiene y seguridad alimentaria y nutricional. Además, tiene que disponer de un plan de formación de la empresa que incluya formación en higiene y seguridad alimentaria, y formación en diseño de menús saludables.

3.5. El contratista deberá aceptar globalmente la demanda (el número de menús) con independencia de que el número total de usuarios / as sea superior o inferior a la previsión inicial. [Como hemos comentado anteriormente, este punto puede reconsiderarse si se prevé una barrera para las pequeñas empresas, que tienen menos margen de actuación]

3.6. En cada centro habrá designada una persona, nombrada por el Ayuntamiento, responsable del servicio y encargada de realizar los controles sanitarios que marca la normativa actualmente aplicable (control de las condiciones de transporte, control de la temperatura de los alimentos en la recepción de la comida, control de etiquetado y documentación de acompañamiento, control del cumplimiento de los menús), con el objetivo de garantizar la calidad del servicio prestado y verificar que se hace en las condiciones establecidas en este pliego de prescripciones y respetando, en todo caso, lo que se dispone o se disponga en el futuro, desde el punto de vista normativo. Esta persona comunicará a la empresa adjudicataria, vía correo electrónico o telefónico, antes de las \_\_\_ h de cada día con servicio, el número de menús a suministrar por ese día, indicando de forma expresa el número de menús triturados, menús no triturados, menús especiales para alumnado con problemas de intolerancia o alergias a ciertos alimentos y menús para alumnado con problemas de indisposición que requieran puntualmente una alimentación especial (astringente, etc.).

3.7. Dentro de los autocontroles sanitarios que debe llevar a cabo la cocina central es imprescindible el control, y el registro en el albarán, de la temperatura de la comida antes de su distribución a los centros escolares.

#### Cuarta. Criterios técnicos obligatorios de adjudicación

La empresa contratista deberá acreditar los siguientes criterios técnicos obligatorios de adjudicación a través de los medios legalmente establecidos:

4.1. La empresa que sirva los menús debe estar inscrita en el Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimentarios de \_\_\_ y en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (RGSEAA), y, en todo caso, lo que se disponga en el futuro en la normativa europea, estatal o autonómica.

4.2. La empresa adjudicataria dispondrá de un plan de autocontrol basado en los principios de análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC), y aplicará los principios de flexibilidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la normativa sanitaria vigente. Este plan debe integrar los prerequisites y el sistema APPCC implantado en la empresa adjudicataria (cocina central y distribución). Los prerequisites a justificar por escrito son:

1. Plan de limpieza y desinfección
2. Plan de formación y capacitación
3. Plan de control de proveedores
4. Plan de trazabilidad
5. Plan de mantenimiento de las instalaciones y equipamientos
6. Plan de control de plagas y otros animales indeseables
7. Plan de control de alérgenos
8. Plan de control de residuos
9. Plan de control del agua

Así pues, será necesario presentar en esta licitación la documentación que integra cada plan o prerrequisito y el sistema APPCC. También deberán presentar cuando lo solicite la dirección de un centro y/o la autoridad sanitaria correspondiente.

4.3. Los recipientes utilizados para el transporte de la comida preparada serán adecuados, preferentemente con cierre hermético. El adjudicatario es el responsable de que los envases utilizados cumplan con las condiciones generales de los materiales en contacto con los alimentos.

4.4. Atendiendo que es un servicio de suministro de comida preparada en línea caliente, el adjudicatario se compromete a elaborar las comidas con la mínima antelación posible. El traslado de la comida desde la cocina central hasta cada centro educativo se hará a través de vehículos motorizados debidamente equipados, que dispongan de contenedores isotérmicos que garanticen que la conservación y el transporte de éste se refiere a la temperatura correcta, según los parámetros establecidos en el Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre (BOE 01/12/2001), por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas. En concreto, el art. 7 regula las condiciones y temperaturas de almacenamiento, conservación, transporte y venta. Respecto a las temperaturas de los alimentos, en el momento de la llegada a los diferentes centros escolares, y en función de la temperatura de consumo, será necesario que:

- La comida preparada de consumo en caliente llegue a los centros a una temperatura superior o igual a 65 grados centígrados.

- La comida preparada de consumo en frío llegue a los centros a una temperatura inferior o igual a 8 grados centígrados.

Sin embargo, los vehículos que se vayan a utilizar en la prestación del servicio cumplirán, como mínimo, los requisitos de emisión de gases de escape establecidos en la norma EURO IV. La empresa contratista deberá presentar una lista de los vehículos que vayan a utilizar en la prestación del servicio y sus correspondientes fichas técnicas, en las que estarán los respectivos niveles de emisión.

4.5. La empresa contratista deberá disponer de un plan donde se describa cómo guardará diariamente el menú testigo, que debe representar a los diferentes platos preparados y suministrados a los centros. Las muestras del menú testigo deberán contener una cantidad suficiente de cada plato (una ración individual o, como mínimo, 100 gramos) que permita la realización de estudios epidemiológicos ante la sospecha de una toxiinfección alimentaria o de un problema de merma en la calidad de la comida. Las muestras deben ser representativas de los platos suministrados y deben estar debidamente conservadas e identificadas con el nombre del plato, día que se han elaborado y día que se han servido. Deberán conservarse a temperatura de congelación (<-18 °C) durante un mínimo de 7 días.

4.6. La empresa contratista deberá disponer de un plan de análisis microbiológicos que permita verificar la calidad sanitaria de los platos elaborados (platos preparados sin tratamiento térmico o con tratamiento térmico que contengan ingredientes no sometidos a tratamiento térmico y listos para su consumo directo, y platos preparados con tratamiento térmico y que serán consumidos directamente).

A título orientativo, se exponen los parámetros microbiológicos siguientes (sin perjuicio de lo establecido legalmente y, en todo caso, lo que se disponga en un futuro).

En el supuesto de que la empresa contratista disponga de otros parámetros que permitan verificar la calidad de la comida preparada con igual eficacia, los parámetros de la empresa se considerarán válidos. Tanto en un caso como en otro, los criterios microbiológicos (parámetros / microorganismos, plan de muestreo y límites) deberán estar descritos en las fichas técnicas de los platos elaborados suministrados a los centros.

Los resultados de los análisis microbiológicos se entregarán en el Ayuntamiento \_\_\_ en caso de que las circunstancias lo requieran.



Foto: Menjares

4.7. Composición de los menús:

4.7.1. Los menús suministrados a niños entre \_\_\_ y \_\_\_ años de edad, constarán de un primer plato a base de farináceo/fécula (y verdura en su caso), un segundo plato (pescado, carne o huevo) con guarnición vegetal (cruda o cocida) –o su equivalente nutricional en plato único–, pan, aceite de oliva para aliñar y postres (fruta o yogur natural sin azúcar, en una relación de 4/1).

4.7.2. Las técnicas y preparaciones de los menús no triturados serán: sopas, cremas, purés, hervidos, guisados, estofados, horno, y de vez en cuando plancha y algún asado y frito.

4.7.3. Las comidas suministradas serán variados, equilibrados, cualitativa y cuantitativamente, y adaptadas a las necesidades nutricionales de los niños de edades comprendidas entre \_\_\_ y los \_\_\_ años, y en consonancia con las recomendaciones nutricionales especificadas en los dos documentos siguientes: \_\_\_

4.7.4. *Introducción/exclusión de los siguientes alimentos o ingredientes en el menú:*

1. *Uso de aceite de oliva como único aceite para aliñar.*
2. *Uso de aceite de oliva o de aceite de girasol de alto contenido oleico, como únicos aceites (o uno u otro) para freír.*
3. *Uso de sal yodada como única sal utilizada para la preparación de todos los platos que requieran sal.*
4. *Oferta de pescado blanco superior a 4 veces en 4 semanas.*
5. *Oferta de pescado azul al menos 1 vez al mes, en los menús para niños a partir de 18 meses.*
6. *Uso de un segundo plato frito como máximo una vez a la semana.*
7. *Uso de una guarnición frita como máximo una vez a la semana, y que no coincida como guarnición del día que está el segundo plato frito.*
8. *Exclusión del uso de grasas trans y de grasas hidrogenadas en los productos alimenticios utilizados y en las preparaciones que se hagan en la cocina central.*
9. *Exclusión del aditivo glutamato monosódico.*
10. *Exclusión de alimentos precocinados o, si se usan (como máximo 3 veces al mes), deberán cumplir con los siguientes criterios: sin adición de grasas hidrogenadas ni adición de grasas trans, sin adición de glutamato monosódico, elaborado con aceite de oliva o aceite de girasol en caso de que tenga, entre sus ingredientes, adición de lípidos.*

*La empresa deberá presentar una declaración firmada indicando que cumple estos criterios expuestos; el Ayuntamiento \_\_\_ verificará el cumplimiento durante el periodo contractual.*

4.7.5. *La empresa debe disponer de una persona con formación acreditada y específica en nutrición humana y dietética que programe y supervise la idoneidad de los menús. Así pues, será necesario presentar en esta licitación la documentación que acredite la formación de esta persona.*

4.8. *A petición de la dirección de los centros la empresa suministrará menús especiales para niños celíacos y/o con problemas de intolerancia o alergias a determinados alimentos, y también dietas en caso de problemas de indisposición que requieran puntualmente una alimentación especial (astringente, etc.). Las dietas especiales para intolerancias o alergias alimentarias se atenderán siempre bajo dictamen médico, respetando las indicaciones establecidas en la prescripción médica.*

4.9. *Con el objetivo de que el Ayuntamiento \_\_\_ pueda hacer un seguimiento de la idoneidad de los menús, la empresa adjudicataria deberá entregar a la Sección de Salud del Ayuntamiento de \_\_\_, \_\_\_ días antes de final de cada mes como mínimo, la programación semanal de menús que se suministrarán. Esta programación*

*semanal de menús debe informar de la forma más clara y detallada posible, especificando el ingrediente principal del plato (debe especificar qué fécula/farináceo, qué verdura u hortaliza, qué alimento proteico de origen animal y qué fruta o si es yogur). En caso de detectarse alguna deficiencia, la empresa adjudicataria tendrá que corregirla antes de entregar la información a los centros.*

4.10. *Información a las familias: la empresa adjudicataria proporcionará a cada una de los centros, una semana antes de final de cada mes, la programación mensual de menús que se suministrarán, incluidos los menús especiales. Esta programación mensual de menús debe informar de la forma más clara y detallada posible, especificando el ingrediente principal del plato (debe especificar qué verdura u hortaliza, qué pescado, qué carne y qué fruta) y la técnica culinaria si el nombre del plato no permite conocer esta información. Asimismo se valorará que, junto con la programación mensual de los menús, haya unas orientaciones adecuadas para que la cena sea complementaria con el menú del mediodía.*

4.11. *Hay que disponer de las fichas técnicas de cada uno de los platos elaborados que formarán parte de los menús.*

*La información mínima que debe contener las fichas técnicas de los platos que compondrán el menú es: descripción de la técnica culinaria, indicación de la estacionalidad del plato; presentación del plato preparado, método de conservación; fecha de caducidad; lista de ingredientes para orden decreciente (incluidos los ingredientes de ingredientes compuestos y aditivos en su caso), con indicación explícita de los alérgenos, indicación del tipo de aceite utilizado e indicación de los ingredientes procedentes de la producción ecológica; gramajes por grupo de edad; descripción de la información que se incluirá en el etiquetado y descripción de la información que se incluirá en el albarán de acompañamiento; temperatura de transporte; criterios microbiológicos.*

*La empresa adjudicataria pondrá a disposición de cada centro educativo las correspondientes fichas técnicas de todos los platos elaborados.*

4.12. *Atendiendo a criterios nutricionales y organolépticos, no se pueden hacer cambios de menús o ingredientes, sin justificación. En caso de imperativa necesidad, que suponga tener que modificar algún plato del menú, deberá comunicarse previamente a la dirección de las limas afectadas.*

*Los cambios no podrán afectar nunca la calidad de los productos, ni el número de raciones, ni el tamaño de las raciones.*

4.13. *Procedencia ecológica (según el Reglamento CE/834/2007) de los alimentos que componen el menú.*

*El Ayuntamiento de \_\_\_ tiene interés en fomentar el consumo de productos procedentes de la producción ecológica en las guarderías municipales. A tal fin, la empresa contratista deberá ofrecer los siguientes grupos de alimentos procedentes de la producción ecológica (se entenderá como producción ecológica aquella que cumpla con los criterios especificados en la Regulación (EC) 2092/91 hasta el 31 de diciembre de 2008 y en la Regulación (EC) 834/2007 a partir del 1 de enero de 2009):*

1. *el \_\_\_ % de los siguientes cereales: arroz, pasta y harina;*

2. el \_\_ % de las siguientes legumbres: garbanzos, lentejas y alubias;

3. el \_\_ % en peso de fruta, verduras y hortalizas que se sirvan en el total de los menús del curso escolar. Las frutas, verduras y hortalizas deberán ser frescas (según la definición del Código Alimentario Español) y de temporada (véase el anexo \_\_ Alimentos frescos y de temporada).

Todas estas condiciones y porcentajes deberán ser debidamente acreditados a lo largo de la ejecución del servicio, según lo dispuesto en el plan de seguimiento descrito en la cláusula \_\_. En cuanto al criterio «procedente de la producción ecológica», las certificaciones expedidas por los organismos autorizados por las regulaciones mencionadas (como el sello europeo de la eurohoja o el sello del CCPAE en Cataluña) serán suficientes para verificar el cumplimiento de este criterio.



Foto: Georges van Hoegaerden

#### 4.14. Prohibición del uso de Organismos modificados genéticamente (OMG).

Para garantizar la calidad ambiental y social de los menús, queda prohibido el uso de cualquier alimento modificado genéticamente, producido a partir de organismos modificados genéticamente, o que contenga ingredientes modificados genéticamente en la elaboración de los menús.

Se verificará el cumplimiento de esta obligación con la inspección de las etiquetas de los productos susceptibles de contener OMG.

#### 4.15. Productos alimenticios de economía social.

El Ayuntamiento de \_\_ tiene interés en fomentar el consumo de productos de economía social en los centros educativos municipales.

Se entiende como alimento de comercio justo el que cumple los requisitos previstos en el punto 2 de la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2006, sobre Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)], o estándar equivalente; se presume que cumplen con estos requisitos los alimentos que gozan de una certificación de Comercio Justo (p.ej. Fairtrade, de FLO), o hayan sido importados y distribuidos por una organización de Comercio Justo, certificada por la WFTO (World Fair Trade Organization). El cumplimiento puede ser demostrado por cualquier otro medio de prueba equivalente).

Se entiende como producto de economía social el que cumple los requisitos previstos en el artículo 2 y artículo 4 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE núm. 76, de 30 de marzo).

Con esta finalidad, la empresa adjudicataria deberá ofrecer los siguientes grupos de alimentos procedentes de comercio justo o de economía social:

- El \_\_ % del azúcar, de comercio justo;

- El \_\_ % de los yogures, de economía social.

Todas estas condiciones y porcentajes deberán ser debidamente acreditados a lo largo de la ejecución del servicio.

4.16. La contratación de los recursos humanos necesarios para la realización de la prestación será a cargo de la empresa contratista; la empresa debe tener descrito por cada puesto de trabajo: las funciones del puesto de trabajo, la formación, la experiencia profesional y las competencias necesarias; la empresa debe disponer de un plan de formación y capacitación que garantice que el trabajador tiene la formación, las habilidades y las actitudes adecuadas para el puesto de trabajo que ocupa.

4.17. Designar a un representante único, a través del cual se canalizarán todas las relaciones derivadas de este contrato.

4.18. Plan de seguimiento de la prestación del servicio y de interlocución con el Ayuntamiento.

Los servicios contratados estarán sometidos a la vigilancia por parte del Ayuntamiento. Aparte de la revisión documental, a lo largo de la ejecución del contrato, los servicios municipales de salud pueden hacer visitas de inspección, sin previo aviso, en las instalaciones de la cocina central de la empresa adjudicataria, así como a los hogares municipales en el momento de la recepción, para verificar el correcto seguimiento de los requisitos exigidos en este pliego de cláusulas.

Mensualmente:

- Entrega de los menús mensuales (el básico y los especiales para alumnado con intolerancia o alergia), siguiendo los criterios establecidos en este pliego.

- Seguimiento de los siguientes ítems (cuestionario cumplimentado por la persona designada en cada centro):

1. Se respeta el horario establecido.
2. Se respeta el menú establecido.
3. Se respeta la relación gramaje / alumno/a.
4. La presentación de la comida preparada es correcta.
5. Las condiciones del transporte son correctos.
6. Las temperaturas de llegada de la comida se encuentran dentro del límite de tolerancia establecido.
7. El etiquetado y documentación de acompañamiento es correcta.
8. Se resuelven satisfactoriamente las posibles incidencias.

Trimestralmente:

- Resultados de los análisis microbiológicos realizados siguiendo el plan de análisis microbiológicos presentado.
- Documentación relativa al Plan de gestión ambiental.
- Las facturas de los proveedores de los alimentos ecológicos establecidos en la cláusula 4.13, con las facturas del resto de las frutas, verduras y hortalizas, ecológicas o no, empleadas, para verificar el cumplimiento del porcentaje,
- Las etiquetas de los productos susceptibles de contener OMG, para verificar que no contienen, según la cláusula 4.14.
- Las facturas de los alimentos de comercio justo y de economía social establecidos en la cláusula 4.15.

Semestralmente:

- 1 reunión de seguimiento entre empresa adjudicataria y servicios municipales.

Al inicio del contrato y/o siempre que se produzca algún cambio:

- Copia de la inscripción en los Registros enunciados anteriormente
- Copia del Plan APPCC y sus prerequisites, implantado en la cocina central y en la fase de distribución en los centros
- Copia de las fichas técnicas de los platos preparados que formen parte de los menús

4.19 La empresa contratista debe tener experiencia en gestión de suministro de comida en centros del tipo \_\_\_\_, de al menos, \_\_ años. Deberá presentar un certificado positivo emitido por los centros correspondientes.

#### **Quinta. Normativa a tener en cuenta**

La empresa adjudicataria cumplirá con la legislación en materia de higiene y seguridad alimentaria, etiquetado y prevención de riesgos laborales siguiente:

#### **Sexta. Contenido del precio**

El contenido del precio hace referencia a las prestaciones derivadas del objeto del contrato.

En particular, el precio incluirá:

- La gestión, coordinación y dirección del servicio de acuerdo con la organización prevista por la empresa.
- Todos los costes que hagan referencia al personal. Horas normales, horas extraordinarias, absentismo laboral, vacaciones, cargas sociales, costes derivados de la actualización de la plantilla, formación del personal, uniformes, etc.
- El coste de las materias primas y materias auxiliares para la elaboración de la comida.
- La implantación y mantenimiento del plan de autocontrol sanitario basado en el APPCC, incluyendo todas las actuaciones de verificación (controles microbiológicos de superficies, equipos y alimentos).
- La repercusión de cualquier inversión en la compra o alquiler de herramientas, maquinaria, equipos auxiliares, etc. en la cocina central.
- Cualquier coste indirecto u otro coste para la empresa, concretamente en cuanto a costes de estructura, gastos generales, etc., Y también aquello que haga referencia al margen de beneficios.
- Cualquier tipo de impuestos aplicables en cada momento, de acuerdo con la legislación vigente, especialmente en lo que se refiere al IVA.

#### **Séptima. Establecimiento, liquidación, pago y revisión del precio del contrato**

##### **7.1 Establecimiento del precio**

De acuerdo con lo que se establece en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, los licitadores deberán realizar una oferta económica única. La oferta no incluirá el impuesto del valor añadido (IVA) y se establecerá como precio unitario el precio del menú a suministrar.

La liquidación del precio del contrato, se realizará a mes vencido.

El pago del precio del contrato se realizará mensualmente dentro de los 60 días siguientes al de presentación de las facturas correspondientes a los servicios prestados.

### 7.2 Revisión del precio del contrato

El precio se revisará una vez finalizada la primera anualidad, conforme a lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige esta contratación.

### Octava. Otros aspectos de la contratación

#### 8.1 Responsabilidad del adjudicatario

El contratista asume la responsabilidad del correcto funcionamiento del servicio, así como de los daños y perjuicios que su personal pueda sufrir y/o ocasionar derivados de la ejecución del objeto del contrato.

#### 8.2 Salud y seguridad laboral

La empresa adjudicataria deberá velar y garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de Salud y Seguridad laboral.

## Anexo III. Indicadores de justicia alimentaria en la compra pública

Los elementos caracterizadores que se exponen a continuación no pretenden ser los únicos ni tienen una naturaleza rígida, simplemente son un punto de partida común para el trabajo posterior.

### Atributos e indicadores que definen una restauración justa

Los atributos hacen referencia a sus principales características, a lo que los define. Los indicadores son los elementos medibles cualitativa o cuantitativamente de cada uno de los atributos. Todavía se podría incluir una tercera categoría, que agruparía, en dimensiones, los atributos que comparten una misma temática o enfoque.

#### Atributos

- 1. Alimentación nutricionalmente equilibrada y culturalmente adecuada.
- 2. Alimentación basada en los circuitos cortos y de proximidad.
- 3. Alimentación favorecedora de un medio rural vivo.
- 4. Alimentación basada en las producciones agroecológicas.
- 5. Relaciones de género justas.
- 6. Relaciones comerciales justas, transparentes y de confianza.
- 7. Alimentación más democrática y participativa.
- 8. Alimentación basada en un uso sostenible de los recursos energéticos y materiales, y en la reducción, reutilización y reciclaje de los residuos.
- 9. Educación alimentaria con criterios ambientales y sociales.

### Alimentación nutricionalmente equilibrada y culturalmente adecuada

En relación con ciertos grupos de alimentos (frecuencias relativas a 5 días):

- Frecuencia mensual de carne (máx. 10/mes): n.º de raciones de carne / 4 semana.
- Frecuencia mensual de pescado (6/mes): n.º de raciones de pescado / 4 semanas.
- Frecuencia mensual de huevos (mínimo 4/mes): n.º de raciones de huevo / 4 semanas.
- Frecuencia mensual de legumbre (mínimo 6/mes): n.º de raciones de legumbre / 4 semanas.
- Frecuencia semanal de fruta fresca (4-5/semana): días que se ofrece fruta fresca de postre / 5 días.

- Frecuencia semanal de hortalizas crudas (3-4/semana): días que se ofrece hortalizas crudas de guarnición / 5 días.

En relación con la estacionalidad y localidad de las frutas, verduras y hortalizas:

- Frecuencia mensual de fruta fresca de temporada y local (de producción campesina): días que se ofrece fruta fresca de temporada y local / días que se ofrece fruta fresca.
- Frecuencia mensual de hortalizas y verduras frescas (sin envasar) de temporada y locales (de producción campesina): días que se ofrece hortalizas y verduras de temporada / días que se ofrece hortalizas y verduras.

En relación con alimentos precocinados (canelones, croquetas, empanadillas, pizzas, *nuggets* de pollo o pescado) y preparados cárnicos (salchichas, hamburguesas, albóndigas):

- Frecuencia mensual de alimentos precocinados (máx. 3/mes): n.º de raciones de precocinados / 4 semanas (frecuencia relativa a 5 días lectivos).
- Frecuencia mensual de preparados cárnicos (máx. 1/semana): n.º de raciones de preparados cárnicos / 4 semanas (frecuencia relativa a 5 días lectivos).
- Frecuencia mensual de productos alimenticios elaborados artesanalmente.

En relación con las técnicas culinarias y tipos de recetas:

- Técnicas culinarias variadas (horno, hervido, vapor, guisado, estofado, frito, salteado, plancha, crudo): variedad a lo largo del mes.
- Técnicas culinarias en consonancia con la estación del año.
- Elaboración de recetas en función de las fiestas y tradiciones locales.
- Alimentos frescos variados (frutas, verduras y hortalizas, pescado y carne): variedad a lo largo del mes.

En relación con el tipo de grasa utilizado:

- Uso de aceite de oliva virgen extra para aliñar (sí/no).
- Uso de aceite de oliva para cocinar –excluye para freír– (sí/no).
- Uso de aceite de oliva para freír (sí/no).

## Alimentación basada en los circuitos cortos y de proximidad

En relación con la procedencia:

- Kilómetros promedio por grupos de alimentos.

- Porcentaje de alimentos (por grupos) de procedencia menor a 80 km.
- Número de actores (empresas o equivalentes) promedio implicados, por grupos de alimentos.
- Número de alimentos procedentes de la venta directa, por grupos de alimentos.

## Alimentación favorecedora de un medio rural vivo

En relación con la producción agrícola local:

- Frecuencia mensual de fruta fresca de temporada y local (de producción campesina): días que se ofrece fruta fresca de temporada y local / días que se ofrece fruta fresca.
- Frecuencia mensual de hortalizas y verduras frescas (sin envasar) de temporada y locales (de producción campesina): días que se ofrece hortalizas y verduras de temporada / días que se ofrece hortalizas y verduras.

En relación con la procedencia:

- Kilómetros promedio por grupos de alimentos.
- Porcentaje de alimentos (por grupos) de procedencia menor a 80 km.
- Número de actores (empresas o equivalentes) promedio implicados, por grupos de alimentos.
- Porcentaje de alimentos procedentes de la venta directa, por grupos de alimentos.

En relación con la producción agroecológica:

- Porcentaje de alimentos procedentes de producciones agroecológicas.
- Porcentaje de productos alimenticios de proveedores pertenecientes a redes de defensa soberanía alimentaria por grupos de alimentos: frutas, verduras y hortalizas, cereales, aceite de oliva, lácteos, huevos, carnes.

## Alimentación basada en las producciones agroecológicas

- Porcentaje de productos alimenticios ecológicos (CCPAE para facilitar la medición del indicador) por grupos de alimentos: frutas, verduras y hortalizas, cereales, aceite de oliva, lácteos, huevos, carnes.
- Porcentaje de productos alimenticios de proveedores pertenecientes a redes de defensa soberanía alimentaria por grupos de alimentos: frutas, verduras y hortalizas, cereales, aceite de oliva, lácteos, huevos, carnes.

## Relaciones de género justas

- Información de datos desagregada por género: ratios paridad en cada actor y proceso; porcentaje de proveedores/as; discriminación positiva para las iniciativas con perspectiva de género incorporada y transversal, etc.

## Relaciones comerciales justas, transparentes y de confianza

En relación con la información sobre el menú escolar:

- Se da la programación mensual a las familias: n.º de meses que se da la programación mensual del menú / 10 meses (no incluye casales).
- La programación mensual indica el tipo de pescado: días que indica el tipo de pescado / días que se ofrece pescado al mes.
- La programación mensual indica el tipo de fruta: días que indica el tipo de fruta / días que se ofrece fruta al mes.
- La programación mensual indica el tipo de verduras y hortalizas: días que se indica el tipo de verduras y hortalizas / días que se ofrece verduras y hortalizas al mes.

En relación con los precios:

- Construcción del precio: porcentaje del precio destinado a materias primas, mano de obra de la cocina, a mano de obra del comedor, limpieza de los espacios utilizados y mantenimiento de las instalaciones.

En relación con los contratos de suministro:

- Licitaciones con criterios ambientales y sociales en las contrataciones públicas (ayuntamientos, consejos comarcales).
- Cláusulas ambientales y sociales en los contratos privados (direcciones de los centros, AMPA).

## Alimentación más democrática y participativa

- Existencia de una comisión de comedor con todos los actores implicados.

## Alimentación basada en un uso sostenible de los recursos energéticos y materiales y en la reducción, reutilización y reciclaje de los residuos

En relación con la producción:

- Porcentaje de producción ecológica.

- Porcentaje de pesca artesanal.
- Porcentaje de alimentos procedentes de variedades o razas locales.
- Porcentaje de alimentos de temporada.
- Porcentaje alimentos suministrados a granel.
- Porcentaje de envases y embalajes utilizados (porcentaje reutilizable, porcentaje de biodegradable, y porcentaje de no reutilizable y no biodegradable).

En relación con la transformación y distribución:

- Número y tipo de procesos de transformación alimentaria, por alimento.
- Porcentaje de alimentos suministrados a granel.
- Porcentaje de envases y embalajes utilizados (porcentaje reutilizable, porcentaje de biodegradable, y porcentaje de no reutilizable y no biodegradable).
- Vehículos para la distribución que cumplen los requisitos de emisión de gases de escape establecidos en la norma EURO IV.

En relación con el consumo:

- Existencia procesos de compostaje escolar.
- Existencia de sistemas de reducción de residuos:
  - Durante la realización del servicio, como: cajas de transporte reutilizables, envases de limpieza de volúmenes grandes (y rellenar botellas más pequeñas, correctamente señalizadas).
  - Recogida selectiva (plástico y latas, papel y cartón, vidrio, materia orgánica, aceites y desperdicios).
  - Adecuación de las cantidades cocinadas a las raciones alimenticias necesarias (porcentaje de desecho de la comida servida).
- Cumplimiento de criterios medioambientales relacionados con la limpieza, el ajuar y la maquinaria
  - Uso de productos poco agresivos con el ambiente.
  - Uso de productos más agresivos limitado a zonas en que sea imprescindible la desinfección (lavabos, desagües).
  - Uso de productos con menor efecto contaminante, de acuerdo con los criterios especificados en la ecoetiqueta europea, el cisne nórdico o equivalente.

## Anexo IV. Modelos de menús generales para comedores escolares

- Tipo y material del ajuar y la cubertería (servilletas de tela, vajilla reutilizable también en fiestas).
- Equipos (neveras, congeladores, lavavajillas, etc.) de tipología A de la etiqueta de eficiencia energética europea o equivalente.
- Equipos (congeladores, neveras) que no contengan gases que puedan dañar la capa de ozono (HCFC y HFC).

[Consultar más indicadores como los que se pueden extraer de varias guías de residuos cero, [http://cepa.pangea.org/tl\\_files/downloads/downloads%20cepa/guia\\_femprimerpas.pdf](http://cepa.pangea.org/tl_files/downloads/downloads%20cepa/guia_femprimerpas.pdf)]

### Formación y educación alimentaria con criterios ambientales y sociales

- Escuela como espacio de sensibilización, educación y formación alimentaria.
- Existencia de huertos escolares.
- Incorporación de la educación alimentaria en los proyectos curriculares de infantil, primaria y secundaria, incluyendo aspectos ambientales y sociales.
- Existencia de un plan de formación y capacitación para el personal de cocina y comedor.
- Formación a profesorado y PAS.
- Educación en familias (visitas a las fincas que suministran las materias primas en la escuela, charlas, talleres, jornadas).
- Celebraciones de fiestas de sensibilización (Día de la Tierra, Día Mundial del Agua, Día Mundial del Medio Ambiente, Día Internacional de la Paz, Día Mundial de la Alimentación, Día Internacional de los Derechos Humanos, Día Internacional de las Mujeres...).

### Propuesta orientativa para la planificación de menús (comidas) con criterios de equilibrio nutricional, ambiental y social<sup>21</sup>

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Verdura + patata	Ensalada + frutos secos	Verdura + legumbre	Cereal	Ensalada	Verdura + patata	Ensalada
Pescado + ensalada	Arroz + huevo	Cereal + preparado de pescado (30%) + ensalada	Carne + verdura	Legumbre + cereal	Carne + ensalada	Arroz + pescado
Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Yogur, pan y agua	Fruta, pan y agua	Lácteo, pan y agua
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Cereal	Legumbre	Verdura + patata	Ensalada + frutos secos	Verdura sin patata	Ensalada	Cereal + verduras
Carne + verdura cocida	Huevo (30%) + ½ verdura + ½ ensalada	Pescado + ensalada	Cereal + carne (30%)	Arroz + pescado	Legumbre + carne (30%)	Carne + ensalada
Fruta, pan y agua	Yogur, pan y agua	Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Yogur, pan y agua	Fruta, pan y agua
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Arroz	Hortaliza cruda + pasta	Verdura + patata	Verdura sin patata	Hortaliza cruda + frutos secos	Verdura sin patata	Legumbre
Huevo + vegetales	Pescado + verdura cocida	Carne + hortaliza cruda	Legumbre + cereal	Cereal + preparado de carne (30%)	Cereal/patata + pescado (30%)	Carne (30%) + verdura cocida
Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Yogur, pan y agua	Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Yogur, pan y agua
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Verdura sin patata	Legumbre	Hortaliza cruda + frutos secos	Verdura + patata	Arroz	Verdura sin patata	Cereal + verduras
Patata + pescado	Huevo (30%) + hortaliza cruda	Cereal + carne (30%)	Pescado + hortaliza cruda	Carne + verdura cocida	Legumbre + cereal	Carne + hortaliza cruda
Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Yogur, pan y agua	Fruta, pan y agua	Fruta, pan y agua	Yogur, pan y agua	Fruta, pan y agua

21 Menús elaborados por Marta Miró y Olga Rodríguez.

## Propuesta orientativa para la planificación de menús (cenas, complementarias a las comidas) con criterios de equilibrio nutricional, ambiental y social

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Cereal Verdura Huevo Fruta Pan y agua	Ensalada Legumbre Pescado 30% Lácteo Pan y agua	Cereal Verdura Huevo Fruta Agua	Patata Ensalada Pescado Lácteo Pan y agua	Cereal Verdura Carne blanca Fruta Pan y agua	Cereal Ensalada Pescado (<1 ración) Lácteo Pan y agua	Patata Ensalada Huevo Lácteo Pan y agua
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Patata Ensalada Huevo Lácteo Pan y agua	Cereal Verdura Pescado Fruta Pan y agua	Cereal Verdura Carne blanca Fruta Pan y agua	Ensalada Legumbre Huevo 30% Lácteo Pan y agua	Patata Ensalada Pescado Fruta Pan y agua	Cereal Verdura Huevo Fruta Pan y agua	Cereal Ensalada Pescado (<1 ración) Lácteo Pan y agua
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Cereal Ensalada Pescado Fruta Pan y agua	Verdura Legumbre Huevo 30% Fruta Pan y agua	Cereal Ensalada Pescado 30% Lácteo Pan y agua	Cereal Verdura Pescado Fruta Pan y agua	Patata Ensalada Huevo Fruta Pan y agua	Pan / Cereal Ensalada Carne (<1 ración) Lácteo Agua	Cereal Verdura Huevo Fruta Pan y agua
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Cereal Verdura Carne Fruta Pan y agua	Cereal Ensalada Pescado Lácteo Pan y agua	Patata Verdura Huevo Fruta Pan y agua	Cereal Verdura Pescado / marisco Fruta Pan y agua	Cereal Legumbre fresca Huevo Fruta Pan y agua	Cereal Verdura Carne (<1 ración) Fruta Pan y agua	Patata Ensalada Pescado (<1 ración) Lácteo Pan y agua

### Observaciones:

Ensalada = verduras y hortalizas consumidas en crudo (ensalada, escarola, espinacas, tomate, zanahoria, pepino, apio, rabanitos, etc., en función de la temporada), con la posibilidad de añadir otros ingredientes en cantidades menores (frutos secos, espárragos, maíz, olivas, queso, atún. También incluye gazpacho, sopa fría de tomate y sandía, sopa fría de melón y pepino, etc.

Verdura = verduras y hortalizas cocidas

Ejemplos de combinaciones:

- **Verdura / hortalizas + legumbre:** coliflor con judías, espinacas con garbanzos, ensalada de lentejas y tomate
- **Verdura cocida:** pisto, berenjena, cebolla, calabacín rebozados o al horno o a la plancha
- **Verdura + patata:** entera hervida, entera salteada, cremas calientes o frías, purés. Otoño/invierno (bróquil, coliflor, brócoli, col, acelga, calabaza, borrajas, zanahoria, espinacas), primavera/verano (puerro, bróquil, coliflor, judía verde, calabacín, zanahoria)
- **Hortaliza cruda:** otoño/invierno (lechuga, escarola, brotes, zanahoria, olives, germinados, col blanca, remolacha), primavera/verano (ensaladas con lechuga, tomate, pimiento, cebolla, aceitunas, pepino, brotes, germinados; gazpacho, sopa fría de tomate y sandía)
- **Legumbre:** otoño/invierno (garbanzos, judías, lentejas), primavera/verano (habas, guisantes, tirabeques), todo el año: legumbre seca (garbanzos, judías, lentejas). Guisadas, hervidas, en purés o en cremas (frías o calientes).
- **Legumbre + cereal:** habas, lentejas o garbanzos con arroz, hamburguesa de garbanzos y cereales, macarrones con lentejas
- **Legumbre + 30% proteína animal (2.º plato, precedido de una ensalada o crema de verduras):** lentejas a la catalana (con butifarra negra), garbanzos de cuaresma (con huevo duro y bacalao)
- **Preparado de pescado (30% de proteína animal):** buñuelos de bacalao, croquetas de pescado, calamares a la romana, empanadas de atún... *no precocinados*
- **Preparado de carne (30% de proteína animal):** pizza de horno de pan con sofrito de carne, canelones, croquetas de jamón o pollo... *no precocinados*
- **Huevo + verduras:** tortillas vegetales, pudines vegetales, revueltos (espinacas, ajos tiernos, setas, calabacín, acelgas, espárragos, pisto...)
- **Patata + pescado (30% de proteína animal):** estofado de patata con sepia o con calamares, guisado de patata y pescado blanco (tipo guiso)

- **Cereal (pasta, arroz) + pescado (30% de proteína animal):** fideuá, paella de pescado, arroz con verduras (alcachofa) y bacalao
- **Patata + carne (30% de proteína animal):** estofado de patata con cordero, ternera o cerdo
- **Cereal (pasta, arroz) + carne (30% de proteína animal):** pasta de trigo duro, avena o fajol con carne picada, fideos a la cazuela, arroz a la cazuela
- **Cereal (pasta, arroz) + huevo:** arroz a la cubana con huevo frito o duro, tortilla de queso con montañita de arroz
- **Cereal:** pasta de trigo duro, avena, fajol con verduras o en sopas de caldo de carne o de pescado

## Anexo V. Ejemplo de hoja de ruta para comedores escolares

### Un ejemplo: Comedores escolares en Cataluña<sup>22</sup>

#### Una diagnosis del servicio de comedor

Antes de iniciar el proceso, siempre será necesario invertir un tiempo y unos esfuerzos a realizar el diagnóstico del servicio de comedor del centro educativo o bien del conjunto de centros que constituirán la red local en el momento de la puesta en marcha.

#### Objetivos del diagnóstico

El objetivo de la diagnosis es determinar la situación de diferentes aspectos relacionados con el centro educativo para poder plantear un proyecto que se ajuste al máximo a la situación y las necesidades de la escuela.

- Respecto a cuestiones formativas, valoraremos las posibilidades de programar acciones de sensibilización para el alumnado, familias y personal.
- En cuanto a infraestructura, nos fijaremos especialmente en el equipamiento de la cocina y del comedor, y en utillajes de los que disponemos.
- En cuanto al funcionamiento, tendremos que saber todos los datos que giran alrededor del servicio de comedor, como por ejemplo cuántas comidas se sirven, quién lleva los pedidos o quién prepara los menús.
- Finalmente, también será muy importante conocer la visión y receptividad de los diferentes actores de la comunidad educativa ante la introducción de los productos ecológicos en los comedores. Respecto a este último punto, tendremos que detectar:
  - Las resistencias y los temores.
  - La capacidad de adaptación a los cambios que afectarán a su rutina actual.
  - Las motivaciones y oportunidades que se asocian a las expectativas de cambio.
  - La influencia que tienen las experiencias previas, puestas en marcha tanto por iniciativa propia como externa.
  - El posicionamiento y el clima relacional entre las personas clave que deben aceptar y hacerse suya la propuesta: cocina, dirección, responsables del comedor y representantes del AMPA.

<sup>22</sup> A taula! Manual [www20.gencat.cat/docs/DAR/AL\\_Alimentacio/AL01\\_PAE/08\\_Publicacions\\_material\\_referencia/Fitxers\\_estatics/Manual\\_A\\_Taula.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/DAR/AL_Alimentacio/AL01_PAE/08_Publicacions_material_referencia/Fitxers_estatics/Manual_A_Taula.pdf)

### **Identificación de los agentes implicados**

Haremos el diagnóstico a partir de entrevistas a los diferentes agentes implicados en la gestión de nuestro comedor.

Antes de empezar a diseñar las fichas con las preguntas a realizar, tendremos que identificar cuáles son los agentes, para no olvidarnos de ninguno con el fin de implicar a todos en el proyecto desde su inicio.

El objetivo es disponer de una lista con los correspondientes datos de contacto y obtener información genérica sobre qué función cumplen. A partir de esta información, podremos trabajar en el diseño de fichas y entrevistas que nos ayudarán a organizar y recoger por escrito todo lo que nos cuenten.

A pesar de que cada centro es diferente, esta es una lista de los posibles agentes vinculados en la gestión de un comedor y su papel más habitual:

- Ayuntamiento: puede actuar como órgano gestor del servicio escolar de transporte y/o comedor escolar. La gestión puede ser:
  - Realizada directamente desde el mismo Ayuntamiento.
  - Llevada a concurso como prestación de servicios por el Ayuntamiento.
- AMPA: es la asociación que aglutina gran parte de los padres, madres y familiares de los alumnos de las escuelas. Tiene representación en el Consejo Escolar. En algunos casos, es la misma AMPA quien se encarga de contratar a la empresa que ofrece el servicio de comedor, o bien quien contrata directamente al equipo de cocina y de monitorización.
- Comunidad de alumnos: son los destinatarios de nuestro proyecto. Es importante conocer qué edad tienen, cuáles han sido sus hábitos alimenticios hasta al momento del inicio del proyecto y cuál es su información sobre el tema, tanto en la escuela como en casa.

También haremos un seguimiento de cómo perciben los diferentes cambios que se vayan introduciendo en el comedor escolar, y los mantendremos informados del porqué de estos cambios.

- Consejo Comarcal: puede actuar como órgano gestor del servicio de transporte y / o comedor escolar. En este caso, suele sacar a concurso público la prestación de servicios de transporte, comedor y monitorización.
- Consejo Escolar: es un órgano importante de decisión en un centro escolar. Está integrado por miembros del equipo directivo, representantes de padres y madres, del profesorado, del alumnado, del personal de administración y servicios el centro, y del Ayuntamiento. Es el encargado de aprobar el Plan de Funcionamiento del Comedor Escolar.
- Consejo Escolar Municipal: es un órgano de alcance municipal que tiene como objetivo trabajar para la mejora de la educación en su ámbito. Toma ciertas decisiones que afectan a la comunidad educativa del municipio. Este órgano es especialmente importante cuando el Ayuntamiento es la institu-

ción reguladora de los comedores escolares. En este caso suele disponer de un Reglamento de gestión del servicio de comedor.

- Conjunto de distribuidores: es el grupo de proveedores o comercios que abastecen el centro o centros educativos en el momento del diagnóstico.
- Empresa o entidad gestora: en los casos en que esté contratada una empresa o entidad de servicios, esta será la responsable de la gestión del comedor. La manera como se realice este servicio puede estar más o menos condicionada por el organismo que la contrate y las condiciones y las cláusulas del concurso. Los servicios que suelen prestar son: diseño de menús, compra del producto, preparación de la comida y monitorización durante el horario de comedor.
- Equipo de cocina: es la persona o personas encargadas de cocinar los alimentos. Las funciones y el poder de decisión de esa persona o personas puede variar mucho en función de qué tipo de gestión tenga el comedor. Las diferentes realidades existentes van desde el equipo de cocina que tiene como única función cocinar un menú previamente establecido, o el equipo de cocina que encarga también del diseño de los menús o, incluso, de realizar los pedidos. La situación depende de si este equipo de cocina forma parte de la empresa o entidad que ha sido contratada para prestar este servicio, o bien si es la misma AMPA u otro organismo que lo contrata directamente.
- Equipo directivo: el equipo directivo de un centro educativo suele estar formado por las personas responsables de la dirección, la secretaría y la jefatura de estudios. Es un órgano importante de decisión de un centro. En ocasiones lleva el control de la empresa de servicios contratada.
- Equipo de educadores: son los profesionales responsables del alumnado en horario de comedor. Tal como ocurre con el equipo de cocina, puede que este equipo de monitorización forme parte de la misma empresa contratada para la prestación del servicio, o bien sea el AMPA u otro organismo que lo contrate directamente. Hay que tener en cuenta que, en algunos casos, los profesores apoyan este control de forma rotativa.
- Red de agricultores ecológicos locales: es el conjunto de agricultores y agricultoras que se encargan de producir los alimentos ecológicos y/o locales que se servirán en las escuelas. Puede que, en el momento de realización de la diagnosis, este agente todavía no lo tengamos identificado, pero es importante tener en cuenta que será clave para el proyecto. Su papel puede variar mucho en función del planteamiento que hacemos. Puede ir desde el mero abastecimiento de algunos alimentos, hasta la implicación de los agricultores en actividades pedagógicas (visitas a las fincas, charlas informativas, degustaciones, etc.).

### **La comisión mixta de comedor**

Tan pronto como se pueda, lo primero que haremos es organizar una comisión mixta de comedor donde habrá un representante de cada sector participante: personal de cocina, familias, alumnado, maestros, equipo directivo, equipo de monitores, entidad gestora (en su caso) o bien la persona que lleva la gestión económica

del comedor (que puede ser del AMPA o externa), representante del grupo proveedor de alimentos ecológicos y la persona que coordina el comedor. Esta comisión es muy importante para un buen funcionamiento y se debe valorar e intentar que los diferentes representantes de la escuela estén implicados.

Quizá habrá quien no participe activamente, pero su asistencia a las reuniones y el hecho de ir recibiendo información de lo que va pasando, es muy positivo de cara a animar a las partes menos convencidas.

Entre todos los componentes de la comisión, la persona coordinadora de comedor tiene un papel clave para hacer de puente entre la escuela, las familias, las cocineras, los productores y los educadores de comedor. Debe tener un espíritu comunicativo, conocer bien cómo funciona el servicio y también habilidades para concretar la práctica las propuestas que vayan surgiendo del grupo. En algunas escuelas, esta persona recibe una remuneración para su trabajo que, en ocasiones, puede incluir también la gestión económica.

La comisión de comedor se ocupará de diseñar:

- Un decálogo con los criterios conceptuales del comedor escolar, es decir, describirá qué criterios hará prevalecer en el servicio.
- Un plan anual de objetivos con el calendario de introducción de cambios.
- Un sistema de evaluación periódico (encuestas, entrevistas los implicados...), mediante los indicadores de evaluación.
- Un plan de formación y sensibilización continuada de los implicados en el comedor.

### **Cómo trabajar con las empresas gestoras del comedor**

Las empresas gestoras, contratadas por el AMPA, el Consejo Comarcal, el Ayuntamiento o la misma dirección del centro, pueden traernos la comida ya preparada o bien pueden dirigir el funcionamiento de la cocina del centro educativo. Sea un caso o bien otro, si nuestra escuela está interesada en introducir alimentos ecológicos deberá contar con la participación de esta empresa.

La diagnosis nos habrá servido para captar en qué posición se sitúa delante de nuestras propuestas y también nos habrá ayudado a ver qué grado de comunicación y acuerdos podemos establecer. Su disponibilidad es muy importante. En Cataluña, ya hay empresas que gestionan comedores con un porcentaje importante de alimentos ecológicos, lo que nos demuestra que es posible sacar adelante un proyecto de este tipo a pesar de que no llevemos la gestión del comedor desde el AMPA.

Si la empresa que ya está contratada no quiere o no puede dar opciones, solo podremos esperar la renovación del contrato para poder agregar cláusulas nuevas.

En las escuelas públicas, donde el servicio sale a concurso y se presentan diferentes licitadores, podemos proponer añadir cláusulas ambientales en el pliego de condiciones técnicas y, entre ellas, la introducción de alimentos ecológicos. Este documento relaciona las condiciones a cumplir por las empresas y incluye de obli-

gado cumplimiento y aconsejables –que posicionan mejor empresas que pueden ofrecer. Es importante que nos enteremos de qué administración las redacta para poderle exponer nuestros intereses

Por ejemplo:

- Uso de bollería fresca, no industrial.
- Abastecimiento a través de línea caliente y no refrigerada, y preparación diaria de las comidas.
- Utilización de verdura fresca.
- Aceite de oliva para cocinar y para aliñar.
- Presencia mínima de verdura cocida y / o cruda en cada menú.
- Presencia mínima de legumbres.
- Adaptación de los menús a los productos de temporada.
- Inclusión de productos del comercio justo cuando no se produzcan en nuestro país, como el café, el té, el chocolate y el azúcar.
- Inclusión de un radio máximo de 60-100 kilómetros por algunos productos (a determinar según la zona y la comarca).

### **Soluciones para cada escuela**

Cada centro educativo puede encontrar la manera más óptima de llevar adelante el proyecto de comedor ecológico. En algunos casos será posible poder instalar todo el equipamiento de cocina necesario, en otros quizá tendremos que trabajar estrechamente y llevar un control muy cuidadoso de la empresa gestora, elegida según unas cláusulas que nos garanticen un mínimo de implicación por su parte, y aún en algunas ocasiones podremos encontrar otras fórmulas como ya han hecho algunas escuelas:

- Algunas escuelas pequeñas de zonas rurales han acordado con un restaurante del pueblo el abastecimiento del servicio de comedor. De esta manera, la actividad económica repercute directamente en la misma comunidad, genera puestos de trabajo y se pueden establecer lazos de confianza entre la comisión gestora del comedor y la empresa proveedora, en este caso el restaurante.
- Transportar al alumnado hacia una escuela que tiene cocina y capacidad para absorber la demanda de otros centros es otra posibilidad que ya se ha puesto en práctica. También se puede transportar la comida desde de una escuela a otra. En estos casos, es importante que los dos centros educativos trabajen juntos, acuerden criterios y planteen el comedor escolar ecológico de manera conjunta.



**CORTO  
CIRCUITO**

**X 1 ALIMENTACIÓN**  
SANA, CERCANA Y JUSTA

Una campaña de:



**VSF**  
JUSTICIA  
ALIMENTARIA  
GLOBAL

Con la financiación de :



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



**aeid**