



**Situación
de los**

COMEDORES escolares

**en Castilla
y León**



Texto

Alba Angulo Aragonés
Raúl Maján Navalón
Lidia Sanz Molina

Tierra Sin Males - Sede Central

C/ Santa Luisa de Marillac, 5 · Soria
www.tierrasinmales.org
689 914 213

Diseño y Maquetación

El Cardo

C/ San Martín, 23 · Valladolid
www.elcardo.es
[@elcardo.art](https://www.instagram.com/elcardo.art)

Justicia Alimentaria

C/Bustos, 2 · Madrid
645295189
madrid@justiciaalimentaria.org
www.justiciaalimentaria.org

Fundación Entretantos

Tel.: 957 218541
www.entretantos.org
www.mesasquenutren.org

CONFAPACAL

C/ Eusebio González Suárez, 43 · Valladolid
confapacal@gmail.com
www.confapacal.es

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 España

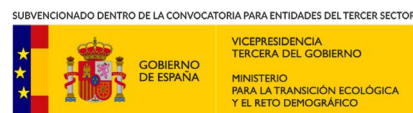
Este documento está bajo una licencia de Creative Commons.

Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales.

No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID] y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

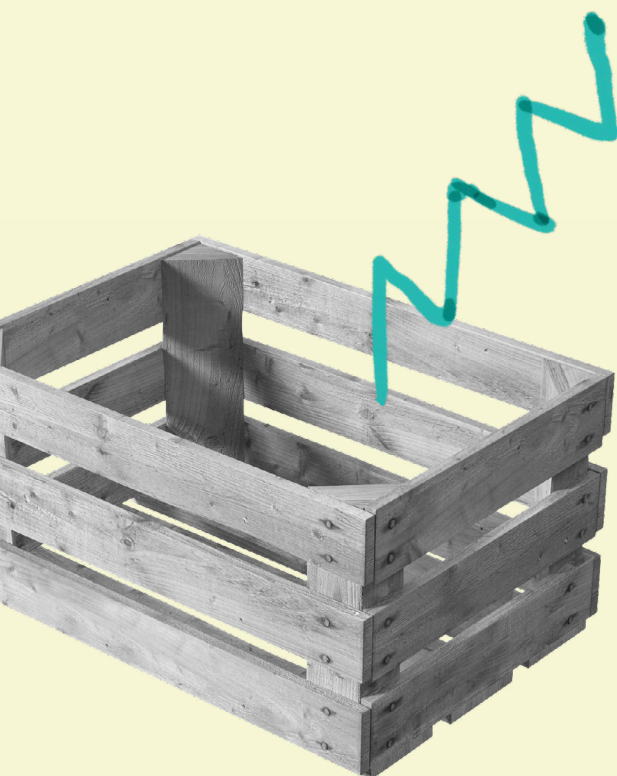
El contenido de dicha publicación no refleja necesariamente la opinión de la AECID ni del del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.



1. INTRODUCCIÓN	4
2. ANÁLISIS PLIEGOS 2008 – 2022	7
2.1. Contexto y aspectos generales de la gestión	9
2.1.1. Tipos de modelos de gestión	9
2.1.2. Criterios en la Contratación de Servicios de Comedor Escolar	11
2.1.3. Integración de Criterios Ambientales en la Contratación Pública	14
2.1.4. Sistemas de Seguimiento, Control y Procedimiento de Adjudicación	17
2.2. Análisis de los pliegos	18
2.2.1 Número de Cocinas In Situ y Servicios de Gestión en Catering[C1] y Clasificación por Entorno: Zonas Rurales (-10,000 habitantes) vs. Zonas Urbanas (+10,000 habitantes)	19
2.2.2. Tamaño de los Lotes	22
2.2.3. Desglose del Precio del Servicio	26
2.2.4. Criterios para la Ubicación de Cocinas Centrales (Línea Fría)	33
2.2.5. Reducción de Personal de Cocina	36
2.2.6. Ratios y Horas de Trabajo del Personal de Cocina	37
2.2.7. Puntuación de Valor Económico frente a Otros Criterios de Evaluación	38
2.2.8. Criterios de Tipología y Calidad de los Alimentos	50
2.2.9. Condiciones Especiales de Ejecución y Criterios de Adjudicación (Ambientales y Sociales)	59
2.2.10. Ratios de Personal de Monitoraje y Apoyo a NEEs (Necesidades Educativas Especiales)	61
2.2.11. Empresas Adjudicatarias	70
2.3. Resultados	74
2.4. Conclusiones	76
3. RADIOGRAFÍA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE COMEDORES ESCOLARES	77
3.1. Introducción	78
3.2. Compra Pública y Comedores	80
3.2.1. Ámbito internacional	80
3.2.2. Ámbito europeo	81
3.2.3. Ámbito estatal	96
3.2.4. Ámbito autonómico y local	105
3.2.5. Normativa futura	115
3.3. Comedores y Educación	116
3.3.1 Instrumentos y guías para la elaboración de los menús escolares en Castilla y León	118
3.4 Referencias bibliográficas	121



1. INTRODUCCIÓN



Los comedores en Castilla y León son esenciales para toda la Comunidad Educativa y para la sociedad en general y por este motivo se ha impulsado este estudio, para conocer y mejorar el servicio de comedores en los centros educativos públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Este estudio constaba de un apartado relacionado con la recogida de datos y análisis de los mismos, por parte de las familias, en diferentes comedores escolares de los centros educativos distribuidos por toda la geografía de la Comunidad Autónoma teniendo en cuenta el tipo de servicio que ofrecía (línea fría/cocina in situ) y la empresa que ofrecía este servicio.

Para poder recoger estos datos era necesario obtener la autorización preceptiva a la autoridad competente.

Desde un primer momento, la Confederación de Federaciones de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnado de Centros Públicos de Enseñanza de Castilla y León (CONFAPACAL) se puso en contacto con la Dirección General correspondiente de la Consejería de Educación para obtener los preceptivos permisos y, aunque les pareció interesante el proyecto que se les planteó, se derivó a las respectivas Direcciones Provinciales al tener las competencias en materia de comedores escolares.

Hay que tener en cuenta que las funciones de la Comisión de Comedores están recogidas en el artículo 6 de la ORDEN EDU/286/2015, de 6 de abril, por la que se crean y regulan las comisiones provinciales de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León) son:

- 1/** Corresponde a las Comisiones Provinciales de Comedor Escolar en relación al servicio público de comedor escolar prestado en los centros docentes públicos no universitarios las siguientes funciones:
 - A/** Realizar el seguimiento y la supervisión del funcionamiento de los comedores escolares.
 - B/** Proponer soluciones a los problemas detectados en el funcionamiento de los comedores escolares y el análisis y evaluación de las medidas adoptadas por la administración educativa.
 - C/** Informar a los directores de los centros con comedor escolar de las cuestiones debatidas en el seno de las comisiones y que les afecten directamente.
 - D/** Formular propuestas de mejora en la gestión de los comedores escolares.
 - E/** Participar en la elaboración de encuestas y otros mecanismos que permitan valorar el grado de satisfacción de los usuarios del comedor escolar y de sus familias y analizar sus resultados.

- 2/ En el ejercicio de sus funciones los miembros de las comisiones provinciales podrán acceder al comedor escolar en horario de prestación del servicio salvaguardando, con carácter prioritario, el correcto desarrollo y funcionamiento del servicio.

Confapacal envió solicitud a todas las Direcciones Provinciales para presentar el proyecto y obtener la autorización. En dicho escrito se comunicó el objetivo del proyecto (recogida de datos básicos del funcionamiento del comedor escolar) con el ÚNICO fin de obtener evidencias que sustenten las propuestas de mejora de los próximos pliegos de prescripciones técnicas en la licitación de la gestión de los comedores.

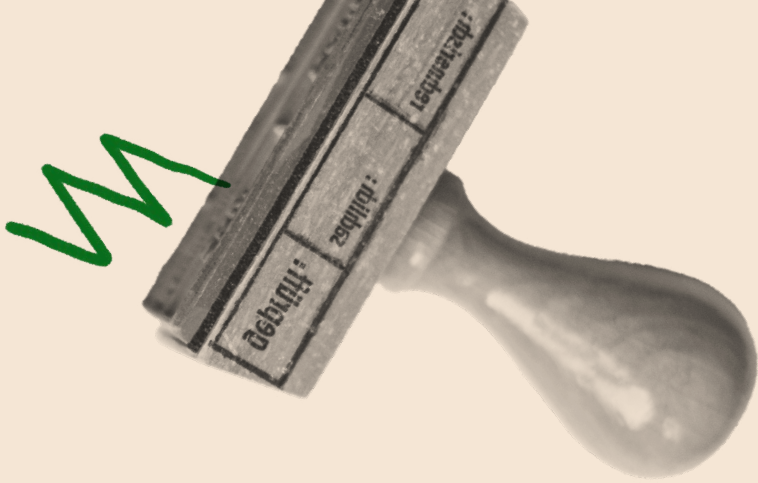
Para la recogida de datos, el padre o madre voluntaria perteneciente al AMPA del centro educativo, utilizaría un formulario elaborado por CONFAPACAL. Las preguntas de dicho formulario versan sobre: tipo, calidad y cantidad de comida y condiciones del contexto: organización, ruido, espacio, etc.

Finalizada la toma de datos en cada provincia se analizarían para su validación estadística.

Esta propuesta ha tenido que analizarse y votarse en las reuniones ordinarias de las Comisiones de Comedores Provinciales con diferente resultado, aunque en ninguna provincia se ha podido realizar el estudio tal y como estaba planteado a fecha de elaboración del presente documento.

Confapacal sigue trabajando para que esta recogida de datos pueda llevarse a cabo adaptándose a los requisitos establecidos por cada Comisión de Comedores ya que considera imprescindible contar con este análisis para mejorar las licitaciones de los pliegos de prescripciones del servicio de Comedores Escolares de Castilla y León.

Si finalmente se obtienen estos datos se publicarán y se adjuntarán a este estudio.



2. ANÁLISIS PLIEGOS 2008-2022

Cambios y continuidades

14 años de Comedores Escolares:
Análisis Comparativo los Pliegos
de Licitación en Castilla y León
(2008-2022)



El comedor escolar es una herramienta vital para atender las necesidades económicas y alimenticias del alumnado y su núcleo familiar, además de ayudar a la conciliación entre la vida familiar y escolar. Al tratarse de un servicio público dirigido a una población vulnerable y en crecimiento, la alimentación de las y los menores debe ser de primera calidad y ajustada a sus necesidades individuales, promoviendo así un desarrollo integral adecuado.

Esta realidad ha hecho que la gestión del servicio sea cada vez más compleja, ya que su objetivo no se limita a proporcionar alimentos, sino a garantizar una ingesta saludable, equilibrada y variada. Además, cumple un papel importante a la hora de fomentar una cultura alimentaria y hábitos higiénicos y alimentarios adecuados, así como de autonomía y corresponsabilidad. Por ello, es fundamental priorizar estos aspectos y asegurar que, tanto desde las instituciones como desde la sociedad en su conjunto, se trabaje de manera decidida para alcanzarlos.

El objetivo central de este apartado es conocer qué opciones de mejora tienen los pliegos actuales para un modelo de comedor más saludable, sostenible, justo y educativo.

Para cumplir este objetivo, se llevará a cabo un análisis del servicio de comedor a través de la tendencia de los pliegos de licitación y contratación a lo largo de los años 2008 hasta 2022, comprobando si cumplen la legislación vigente y centrándonos en ciertas variables elegidas para comprobar las siguientes hipótesis:

- **Criterios en los pliegos de contratación:** Los pliegos de contratación no establecen criterios sociales y ambientales adecuados.
- **Predominio del sistema de catering:** Existe una tendencia hacia la implementación del sistema de catering en línea fría.
- **Recursos para alimentación:** Los recursos destinados a la comida son insuficientes para garantizar la calidad del servicio.
- **Personal de cocina y monitoraje:** El personal de cocina y monitoraje es insuficiente para cubrir las necesidades del servicio.
- **Función educativa y de desarrollo local:** No se reconoce el comedor escolar como un espacio de educación alimentaria y de fomento del desarrollo local rural.
- **Comedor escolar y empleo rural:** El comedor escolar tiene el potencial de convertirse en un motor para el empleo rural.

2.1. Contexto y aspectos generales de la gestión

A continuación, se va a analizar la información que las Administraciones del Estado publican periódicamente relacionada con obras o servicios que deben realizarse a través de empresas privadas, en el contexto específico de la prestación del servicio público de comedor escolar en centros docentes.

En primer lugar, y para contextualizar el tema, es importante mencionar que el proceso mediante el cual la Administración asigna una obra o servicio a una entidad es conocido como licitación o concurso público. Se utiliza el término "concurso" porque diferentes empresas privadas compiten entre sí para conseguir realizar la obra o servicio anunciado en el boletín oficial correspondiente.

2.1.1. Tipos de modelos de gestión

Aunque a nivel estatal la Orden de 24 de noviembre de 1992¹ establece diferentes modelos de gestión posibles (ver tabla), la dirección en el ámbito de la alimentación es competencia de las Comunidades Autónomas y son ellas las que establecen las directrices a seguir (incluyendo en su normativa qué modelos de gestión de los cinco posibles existen en cada Comunidad Autónoma)².

¹ Orden de 24 de noviembre de 1992 por la que se regulan los comedores escolares (BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 1992).

² En el caso de Castilla y León, la competencia recae sobre la Consejería de Educación.

Tabla. Tipos de modelos de gestión

a. Mediante concesión del servicio a una Empresa del sector.
b. Contratando el suministro diario de comidas elaboradas y, en su caso, su distribución y servicio con una Empresa del sector.
c. Gestionando el Centro, directamente, el servicio por medio del personal laboral contratado al efecto por el órgano competente, adquiriendo los correspondientes suministros y utilizando sus propios medios instrumentales.
d. Concertando el servicio con los respectivos Ayuntamientos que estén interesados en ello, a cuyo efecto se formularán los oportunos convenios con el Ministerio de Educación y Ciencia que podrían tener cabida dentro de marcos de cooperación más amplios, si ello fuera así acordado.
e. A través de conciertos con otros establecimientos abiertos al público, Entidades o Instituciones que ofrezcan garantía suficiente de la correcta prestación del servicio.

Fuente: Orden de 24 de noviembre de 1992 por la que se regulan los comedores escolares

Las fórmulas de gestión utilizadas por las instituciones a la hora de proporcionar servicios de restauración en comedores escolares son de diversa índole, pasando desde la gestión directa a la indirecta. En cada Comunidad Autónoma, la definición de cada tipo de gestión varía, por lo que las definiciones presentadas a continuación hacen referencia a Castilla y León y su normativa específica.

En la gestión directa, este servicio es gestionado por las propias Administraciones (sin contrataciones ni intermediarios).

En la gestión indirecta, se publican ofertas (licitaciones) para que una empresa privada asuma la gestión correspondiente. Esta modalidad es la que resulta relevante para el análisis que desarrollaremos a continuación. Estas contrataciones están sujetas a una normativa que vela por la transparencia e incluye unas pautas de obligado cumplimiento tanto para las Administraciones como para las empresas. Los contratos pueden ser de distinta naturaleza:

- Servicios / concesión de servicios
- Obras / concesión de obras
- Suministros
- Mixto

Tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (LCSP)³, la diferencia entre ambos tipos contractuales ya no se encuentra en el objeto del contrato (la clase de servicios), sino en la efectiva transferencia del riesgo operacional (art. 14 LCSP). Esto significa que se requiere una exposición real a las incertidumbres del mercado (art. 14 LCSP), de manera que no se garantiza que, en condiciones normales de funcionamiento, la empresa vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes de explotación.

De esta manera, y de acuerdo con la normativa europea y estatal (que se encuentra desarrollada en el apartado 3. Radiografía de la legislación sobre comedores escolares; Marco normativo, herramientas estratégicas y guías en el sector alimentario), la Junta de Castilla y León regula el servicio de comedor escolar y las diferentes modalidades de gestión autonómica a través del Decreto 20/2008⁴.

Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León

CAPÍTULO IV Modalidades de gestión del servicio de comedor escolar y funcionamiento.

SECCIÓN 1.ª Modalidades de gestión del servicio de comedor escolar

Artículo 10.- Modalidades de gestión.

El servicio público de comedor escolar se gestionará a través de alguna de las siguientes modalidades:

³ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la cual se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (BOE, 09 de noviembre de 2017).

⁴ Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL, 19 de marzo de 2008).

a) Mediante la contratación del servicio a través de un contrato de gestión de servicio público.

b) Mediante convenio de colaboración con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

c) Mediante contratos de servicios con los establecimientos abiertos al público idóneos para su prestación.

Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León

Podemos observar como, aunque estatalmente haya cinco posibles modelos, en Castilla y León únicamente se establecen las tres modalidades presentadas. Actualmente, la modalidad de gestión utilizada es la licitación ("a. Mediante la contratación del servicio a través de un contrato de gestión de servicio público"), lo que implica que la administración adjudica a empresas privadas mediante licitaciones públicas el servicio de comedor.

De esta forma, en el Estado Español, el concurso público es un trámite esencial para garantizar el suministro de comida en centros públicos como colegios y hospitales cuando este servicio se externaliza a través de una empresa del sector.

2.1.2. Criterios en la Contratación de Servicios de Comedor Escolar

Los contratos públicos deben incluir tanto el servicio completo como todos los elementos necesarios para su correcta ejecución. La LCSP (Ley de Contratos del Sector Público) establece que, como regla general, los contratos deben dividirse en lotes. Esta medida busca facilitar la participación de pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, tal como se indica en el artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE⁵.

⁵ Directive 2014/24/ EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/ EC (OJ L 94, 28 de marzo de 2014, p. 65–242)).

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE

Artículo 46. División de contratos en lotes

1. Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes. Excepto en el caso de los contratos cuya división resulte obligatoria en virtud

del apartado 4 del presente artículo, los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Dicha decisión se incluirá en los pliegos de la contratación o en el informe específico al que se refiere el artículo 84.

2. Los poderes adjudicadores precisarán, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés, si las ofertas pueden presentarse para uno, varios o todos los lotes. Los poderes adjudicadores estarán facultados para limitar el número de lotes que puedan adjudicarse a un solo licitador, incluso en el caso de que se puedan presentar ofertas para varios o todos los lotes, siempre que en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés se indique el número máximo de lotes por licitador. Los poderes adjudicadores indicarán en los pliegos de la contratación los criterios o normas objetivos y no discriminatorios que se proponen aplicar para determinar qué lotes serán adjudicados, en caso de que la aplicación de los criterios de adjudicación pueda dar lugar a que a un solo licitador se le adjudique un número de lotes superior al máximo indicado.

3. Los Estados miembros podrán disponer que, en caso de que pueda adjudicarse más de un lote al mismo licitador, los poderes adjudicadores estén facultados para adjudicar contratos que combinen varios lotes o todos los lotes cuando dichos poderes hayan especificado, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés, que se reservan dicha posibilidad, y hayan indicado los lotes o grupos de lotes que puedan combinarse.

4. Los Estados miembros podrán aplicar el párrafo segundo del apartado 1 haciendo obligatoria la adjudicación de contratos en forma de lotes separados, en condiciones que habrán de especificarse de conformidad con el Derecho nacional y teniendo en cuenta el Derecho de la Unión. En tales casos, también serán de aplicación el párrafo primero del apartado 2 y, si procede, el apartado 3.

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE

Como podemos ver en los pliegos de contratación de 2008 y 2022, se valoran criterios como el cumplimiento de la normativa sanitaria, la higiene o la oferta de menús equilibrados. A esto se suman requisitos como la capacidad de gestión, la disposición de cocinas centrales para abastecer a varios comedores y la presentación de un aval o garantía; que en la práctica, tienden a excluir a pequeñas y medianas empresas. Además, uno de los criterios de mayor relevancia es la presentación de la "oferta económica más ventajosa", lo que no sólo beneficia a las grandes empresas, que tienen más margen de negociación con los proveedores y cuentan con economías de escala, sino que puede repercutir negativamente en la calidad de los menús.

Los pliegos contractuales se dividen en dos tipos principales: las prescripciones técnicas (PPT) y las cláusulas administrativas particulares (PCAP).

Tabla. Pliegos Prescripciones Técnicas (PPT) y Pliego Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP)

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS (PPT)	ESPECIFICACIÓN TÉCNICA (ET)	Cada una de las características exigidas a un producto, proceso o servicio por una norma técnica.
		Artículo 125, Ley 9/2017 (LCSP)
		No pueden cambiarse en la oferta, son de obligado cumplimiento
PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES (PCAP)	SOLVENCIA TÉCNICA	Requisitos que debe reunir un contratista para poder llevar a cabo el objeto del contrato (medios técnicos y humanos, experiencia...)
	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN (CA)	Valoración de las ofertas para la posterior adjudicación del contrato
	CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN (CEE)	Vinculantes durante la ejecución del contrato = de obligado cumplimiento

Fuente: Grupo de investigación CPV en el Sector de la Alimentación (UAH)⁶

También existen criterios de adjudicación específicos que pueden fomentar prácticas más sostenibles y saludables, que pueden variar dependiendo de la Administración que los redacte. Por ejemplo, se suelen otorgar puntos a partir de los porcentajes mínimos fijados en especificaciones técnicas. En este contexto, la Junta de Castilla y León como responsable en materia de Educación, desempeña un papel clave al llevar a cabo las licitaciones y definir los criterios de adjudicación que orientarán estos procesos. A continuación, se expone un ejemplo sobre cómo podrían integrarse criterios de adjudicación orientados a promover dietas saludables para las alumnas y alumnos, y sostenibles con el medio ambiente.

⁶ Lazo Vitoria, X. et al (2021). Compra Pública Verde en el Sector de la Alimentación. Normativa, instrumentos estratégicos, instrucciones y guías de compra pública verde y cambio climático. Grupo de Investigación Compra Pública Verde (Universidad de Alcalá).

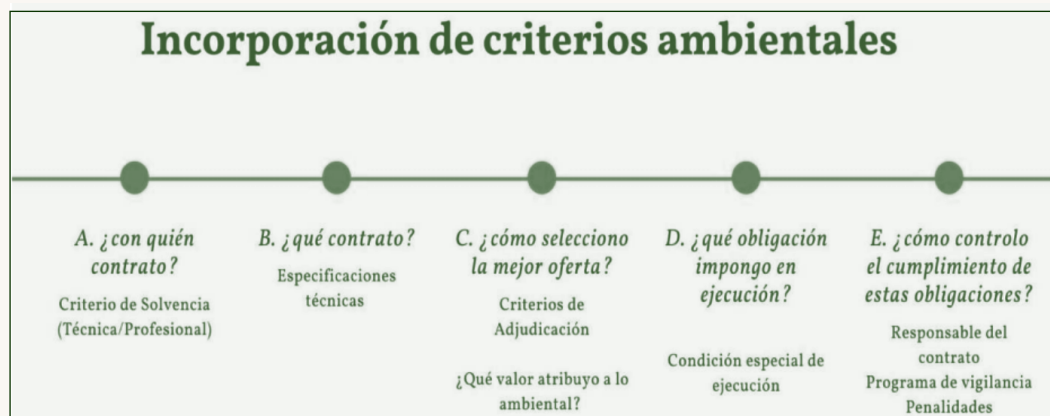
“Todos los servicios promoverán dietas sostenibles y saludables y estarán compuestos en, como mínimo un 30% en peso de productos provenientes de la agricultura ecológica según el Reglamento (UE) 2018/848 o versiones posteriores.

No se incluirán en el menú alimentos precocinados (pizza, lasaña, empanadillas, croquetas, varitas de merluza, patatas fritas congeladas o embolsadas...) ni alimentos que contengan grasas vegetales (palma y coco), grasas trans o parcialmente hidrogenadas”

2.1.3. Integración de Criterios Ambientales en la Contratación Pública

Los criterios ambientales se pueden incluir en estos pliegos de la siguiente manera:

Tabla. Incorporación de criterios ambientales



Fuente: Grupo de investigación CPV en el Sector de la Alimentación (UAH)

Así, a la hora de ambientalizar un pliego y hacerlo más sostenible y beneficioso tanto para las personas que lo consumen como para el planeta en su conjunto, nos encontramos con criterios de solvencia y sistemas de gestión ambiental que tienen su desarrollo legislativo en el Reglamento EMAS⁷ y la norma ISO-14001⁸.

De igual manera, existen guías técnicas que sirven como referencia para incorporar criterios más respetuosos con el medio ambiente en aspectos como la adquisición de alimentos, la prestación del servicio de restauración y otros relacionados.

Europa Green Public Procurement Criteria (GPP Criteria)⁹

Tabla. GPP Criteria en Adquisición de Alimentos

ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS		
CRITERIO AMBIENTAL	ESPECIFICACIÓN TÉCNICA	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN
PRODUCTOS ALIMENTICIOS ECOLÓGICOS	Lista de productos incluidos en reglamento 2018/848 o un determinado porcentaje de las compras debe ser estos productos	Mayor puntuación a quien incluya más productos de la lista o un mayor porcentaje
PRODUCTOS ALIMENTICIOS MARINOS Y DE ACUICULTURA	No usar pescados de la lista de "peces que se debe evitar"	Mayor puntuación si se usan pescados que se produzcan en límites biológicos seguros
BIENESTAR ANIMAL	Ninguno de los huevos con cáscara con el código 3 del Reglamento 589/2008	Mayor puntuación si los huevos tienen el código 1
GRASAS VEGETALES MÁS RESPETUOSAS CON EL MEDIO AMBIENTE	Productos que usen aceites vegetales producidos a partir de cultivos que cumplan con el Reglamento 1306/2013	
CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN	Prácticas de gestión de la contratación → El proveedor debe recopilar y registrar los documentos que demuestren el cumplimiento de las ET y los CA	

Fuente: Grupo de investigación CPV en el Sector de la Alimentación (UAH)

⁷ REGLAMENTO (UE) 2017/1505 DE LA COMISIÓN de 28 de agosto de 2017 por el que se modifican los anexos I, II y III del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

⁸ UNE-EN ISO 14001:2015 Sistemas de gestión ambiental.

⁹ Comisión Europea. (2019). EU GPP Criteria for food, catering services and vending machines.

Tabla. GPP Criteria en Servicios de Restauración

SERVICIOS DE RESTAURACIÓN		
CRITERIO AMBIENTAL	ESPECIFICACIÓN TÉCNICA	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN
MENÚS A BASE DE PRODUCTOS DE ORIGEN VEGETAL	Menús deben incluir opciones que aumenten el consumo de legumbres, hortalizas, frutas	
PREVENCIÓN DE RESIDUOS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS	Deben existir procedimientos escritos para evitar el residuo alimentario	
OTROS ASPECTOS DE LOS RESIDUOS	Aplicar un plan de reducción de residuos ajustado a la Directiva 2008/98/CE	
PRODUCTOS QUÍMICOS Y BIENES FUNGIBLES	Evitar el uso de productos desechables y que los productos de limpieza lleven etiqueta ecológica	Mayor puntuación al mayor porcentaje de productos con etiqueta ecológica
CONSUMO DE ENERGÍA Y AGUA EN LAS COCINAS	Procedimientos escritos para la optimización de estos recursos	Mayor puntuación mientras más equipos tengan una eficiencia energética de mayor rango
TRANSPORTE DE ALIMENTOS	Plan para reducción de emisiones de GEIs Vehículos pesados y ligeros cumplan norma Euro V y 5	Mayor puntuación si los vehículos cumplen con Euro VI y 6 respectivamente
MEDIDAS Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL	Procedimientos operativos para mejorar los anteriores apartados	
CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN		Compra de equipos de cocina y vehículos nuevos Documentar y notificar resultados de indicadores Medidas y Prácticas gestión medioambiental Formación del personal

Fuente: Grupo de investigación CPV en el Sector de la Alimentación (UAH)

España Plan Estatal de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la seguridad social (2018 – 2025)¹⁰

Este plan está en consonancia con la ficha de producto para la adquisición de productos y la contratación de servicios de restauración (recomendaciones) de la Unión Europea.

Tabla. Ejemplos de buenas prácticas de especificaciones técnicas ambientales

1. Alimentación y servicios de restauración
Principales especificaciones técnicas y/o criterios de adjudicación que pueden ser tenidos en cuenta por los órganos de contratación (excepto en la restauración a bordo de los trenes, que por su especial logística y limitaciones de espacio seguirán en la medida de lo posible estas recomendaciones): Compra de alimentos de producción ecológica. Compra de alimentos producidos con «sistemas de producción integrada» o equivalente. Compra de productos de acuicultura obtenidos por métodos de producción ecológicos. Compra de productos animales con niveles de bienestar elevados. Compra de productos de temporada. Compra a granel o en envases con contenidos elevados en materiales reciclados. Compra de productos envasados con criterios de eco-diseño del envase que faciliten el reciclado y posterior uso como materia prima secundaria. Uso de cuberterías, vajillas, cristalerías y mantelerías reutilizables. Uso de productos de papel ecológicos. Recogida selectiva de los residuos y formación al personal. Reducción al mínimo del uso de productos químicos peligrosos y uso de productos de limpieza y lavavajillas ecológicos. Compra de aparatos de cocina con consumo reducido de agua y energía. Mejora de las rutas de transporte y reducción del consumo de energía y de las emisiones de los vehículos utilizados para prestar los servicios de restauración. Las máquinas suministradoras de bebidas y fuentes de agua utilizarán energía limpia y no producirán residuos. Se aplicarán medidas contra el desperdicio alimentario en consonancia con lo indicado en la Estrategia Más alimento, menos desperdicio. Las empresas de restauración deberán proceder a la separación correcta de los residuos generados y deberán ser entregados a un gestor autorizado para su tratamiento siguiendo el principio de jerarquía en la gestión de los residuos.
Los órganos de contratación pueden consultar con detalle los criterios de la contratación pública verde de la UE en este tipo de contratos en el enlace: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food_GPP_product_sheet_es.pdf.

Fuente: Plan Estatal de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la seguridad social (2018 – 2025)

¹⁰ Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el cual se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025). (BOE; 04 de febrero de 2019).

Plan Estatal de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la seguridad social (2018 – 2025)¹¹

Productos de temporada

“Fruta fresca de temporada, variada para cada día, al menos cuatro días a la semana” “Frutas de temporada en su punto de maduración: Cada temporada consta de 3 meses, en los que se sirven unos 48 días, fruta. Se incluirán como mínimo, 3 veces cada una de las frutas que se detallan, a lo largo de los tres meses de la temporada: Verano: julio-agosto-septiembre: piña, ciruela, nectarina, melocotón, albaricoque, paraguayo, melón, sandía, pera, manzana, plátano // Otoño: octubre-noviembre-diciembre: uva, pera, plátano, caqui, granada, kiwi, mandarina. // Invierno: enero-febrero-marzo: Kiwi, mandarina, manzana, naranja, piña, fresa, plátano. // Primavera: abril-mayo-junio: albaricoque, ciruela, cereza, fresa, sandía, melón, melocotón, nectarina, naranja, piña, plátano”

Productos ecológicos

“Introducción de alimentos ecológicos en el comedor. Al menos tres días a la semana se servirá en el menú un plato (primero, segundo o postre) en el cual el ingrediente primario sea ecológico. Se entiende por ingrediente primario, de acuerdo con la definición establecida en el art. 2.2 del Reglamento 1169/2011, sobre información alimentaria al consumidor: “ingrediente primario: un ingrediente o ingredientes de un alimento que representa más del 50% del producto”. Consideramos alimentos ecológicos aquellos que cumplen las especificaciones del Reglamento (CE) nº 834/2007”.

“Es compromiso del Ayuntamiento desarrollar sistemas alimentarios inclusivos, seguros para preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar los efectos del cambio climático. Y también promover hábitos de alimentación y salud para luchar contra las enfermedades no transmisibles asociadas a dietas inadecuadas y obesidad, con especial atención, cuando sea necesario, a reducir la aportación de azúcar, ácidos grasos trans, carnes y productos lácteos-queseros, y aumentando el consumo de fruta, verdura y alimentos no elaborados.

Para ello, la estructura de menú se sustentará en razones y recomendaciones científicas de carácter nutricionista y dietética, estará en relación directa y formativa con los cocineros y cocineras que cada día elaboran la comida en los centros escolares, con las direcciones que coordinan el proyecto en cada escuela, con las educadoras que acompañan educativamente los procesos de alimentación en los comedores y con las auxiliares e limpieza que cierran este círculo virtuoso con su importante labor, y para analizar los desperdicios de comida que se ocasionan.

Por ello, se exigirá que un modelo de alimentación basado en la sostenibilidad, la cercanía y la salud. las materias primas utilizadas para la elaboración de los menús serán de al menos... un 20% de alimento ecológico. (este aspecto podrá ser mejorado en la oferta que presente la entidad licitadora). Se entenderá como productos ecológicos aquellos que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento europeo que regula la producción y etiquetado de productos ecológicos (Reglamento CE/834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento CEE/2092/91, estándar equivalente”.

¹¹ Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el cual se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025). (BOE; 04 de febrero de 2019).

2.1.4. Sistemas de Seguimiento, Control y Procedimiento de Adjudicación

Tabla. Ofertas, adjudicación y formalización del contrato



Fuente: Grupo de investigación CPV en el Sector de la Alimentación (UAH)

Tras la adjudicación y durante la ejecución contractual, se requiere implementar sistemas de seguimiento y control, establecidos en la legislación y recogidos en los pliegos, para garantizar el correcto cumplimiento de la licitación. Estas herramientas incluyen penalizaciones y la resolución contractual como medidas principales. Adicionalmente, se contemplan otros mecanismos, como la obligación de la empresa contratada de completar un documento de seguimiento, o la implementación de un seguimiento independiente mediante la medición de indicadores clave.

El procedimiento de adjudicación del presente contrato será el restringido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131.2 de la LCSP que señala que *"la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio y utilizando el procedimiento abierto o restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del anexo IV que se adjudicarán mediante este último procedimiento"*.

2.2. Análisis de los pliegos

El presente análisis de los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas se desarrolla a partir de un enfoque transversal y longitudinal, abarcando el período 2008-2022 e incluyendo las nueve provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Este estudio examina la evolución de los procesos de licitación para los comedores escolares, analizando tanto el papel de la Junta de Castilla y León como entidad responsable de las contrataciones, como la perspectiva de las empresas adjudicatarias y las implicaciones para el alumnado y sus familias, principales beneficiarios del servicio.

Para ello, se han definido una serie de ítems que permiten abordar los aspectos más relevantes en relación con el objeto de estudio:

- 1/ Número de cocinas in situ y servicios de catering.**
- 2/ Clasificación por Entorno: Zonas Rurales (-10,000 habitantes) vs. Zonas Urbanas (+10,000 habitantes).**
- 3/ Tamaño de los lotes (número de centros por lote).**
- 4/ Desglose del precio del servicio:** especificación de partidas destinadas a alimentación, escandallos de precios, y distinción entre el coste de la comida y el personal.
- 5/ Criterios de ubicación para cocinas centrales de línea fría:** cercanía, pertenencia a la misma provincia o comunidad autónoma.
- 6/ Evaluación del personal de cocina:** reducción de plantilla o de horas de trabajo, comparación de ratios y horas trabajadas en servicios de cocina in situ frente a catering de línea fría.
- 7/ Ponderación de criterios económicos frente a otros aspectos:** calidad nutricional, criterios ambientales, sociales, de empleabilidad, apoyo a PY-MEs, o reducción de desperdicio alimentario.
- 8/ Criterios de Tipología y Calidad de los Alimentos:** restricciones, exigencias y su especificación como criterio técnico o de adjudicación.
- 9/ Condiciones Especiales de Ejecución y Criterios de Adjudicación (Ambientales y Sociales).**
- 10/ Ratios de Personal de Monitoraje y Apoyo a NEEs (Necesidades Educativas Especiales).**
- 11/ Resoluciones de licitaciones:** identificación de las empresas adjudicatarias.

Este análisis pretende no solo proporcionar una visión detallada del panorama actual y pasado de las licitaciones, sino también identificar oportunidades de mejora en aspectos clave como la sostenibilidad, la calidad de los alimentos, la equidad en el acceso y las condiciones laborales asociadas a los servicios de comedores escolares. Asimismo, se invita a incorporar otros ítems que puedan enriquecer este estudio, en función de su relevancia y coherencia con los objetivos planteados.

2.2.1. Número de Cocinas In Situ y Servicios de Gestión en Catering y Clasificación por Entorno: Zonas Rurales (-10,000 habitantes) vs. Zonas Urbanas (+10,000 habitantes)

El análisis de los comedores escolares en Castilla y León se centra en dos variables principales: el número de cocinas in situ y servicios de gestión en catering, y la clasificación de los centros según su entorno (zonas rurales con menos de 10,000 habitantes y zonas urbanas con más de 10,000 habitantes).

A partir de estas variables, se busca responder a cuestiones clave como:

- ¿Cuál es la relación entre el entorno (rural o urbano) y el uso de comedores de modalidad en catering o in situ?
- ¿En las provincias con un mayor número de núcleos rurales se observa una mayor presencia de cocinas in situ?
- ¿Los comedores de los centros de nueva construcción se diseñan sin cocina (buscando que no quede otra que la modalidad de gestión en catering)?

Este enfoque permitirá comprender mejor las dinámicas territoriales y las tendencias en la prestación del servicio de comedor escolar.

Tabla. Distribución de comedores escolares en Castilla y León

Provincia	Tipo de Servicio	2008 (Total)	2008 (Rural)	2008 (Urbano)	2022 (Total)
Ávila	Cocina In Situ	14	13	1	9
	Catering	14	5	9	20
Burgos	Cocina In Situ	39	30	9	19
	Catering	25	8	17	53 ¹²
León	Cocina In Situ	41	35	6	32
	Catering	43	21	22	56
Palencia	Cocina In Situ	21	21	0	18
	Catering	18	6	12	24 ¹³
Salamanca	Cocina In Situ	22	17	5	20
	Catering	35	13	22	42

¹² Las cifras de los pliegos publicados en esta licitación fueron erróneas debido a un cambio en el servicio. 19 de estos 53 comedores corresponden en la realidad a una modalidad de cocina in situ.

¹³ Las cifras de los pliegos publicados en esta licitación fueron erróneas debido a un cambio en el servicio. 2 de estos 24 comedores corresponden en la realidad a una modalidad de cocina in situ.

Segovia	Cocina In Situ	31	24	7	27
	Catering	10	4	6	17
Soria	Cocina In Situ	N/D	N/D	N/D	15
	Catering	N/D	N/D	N/D	8
Valladolid	Cocina In Situ	16	14	2	19
	Catering	34	12	22	58
Zamora	Cocina In Situ	32	26	6	26
	Catering	13	1	12	22

Fuente. Elaboración propia

Es importante destacar que, en el pliego de prescripciones técnicas del año 2022, en el apartado "4. Características de la prestación del servicio de comedor escolar", se contempla la posibilidad de modificar la modalidad de prestación del servicio de un modelo a otro. Aunque esto no se ha reflejado en ningún documento, en Burgos y Palencia ha habido cambios. Aunque en el pliego de prescripciones técnicas de Burgos salieron 53 centros con la modalidad catering, en 19 de estos centros el servicio fue mediante cocina in situ. Esta misma situación ha ocurrido en Palencia, de los 24 de Catering , 2 son in situ.

"4.3.2.3. Durante la vigencia del contrato y por acuerdo de las partes podrá cambiarse la modalidad de prestación del servicio de cáterin a in situ y de in situ a cáterin. Estos cambios vendrán justificados por una mejora en la prestación del servicio y no supondrán modificación del contrato. Las inversiones que se deriven del cambio de modalidad de prestación del servicio serán por cuenta del adjudicatario."

ANÁLISIS 2008 - 2022

Crecimiento General de Servicios de Gestión en Catering

A nivel general, el número de centros escolares con comedor que ofrecen servicio de catering ha aumentado significativamente desde 2008. En la mayoría de las provincias, los centros con modelo de catering superan a los de cocina in situ, especialmente en áreas urbanas. Por ejemplo, Valladolid y Burgos muestran un aumento significativo de servicios de catering en áreas urbanas. Valladolid, la provincia con mayor población, presenta la mayor disparidad entre catering (58 en 2022) e in situ (32 en 2022).

Predominio de Modalidad de Cocina In Situ en Áreas Rurales | Predominio de Modalidad en Catering en Áreas Urbanas

Los datos muestran un claro predominio por el catering en zonas urbanas de casi todas las provincias. En contraposición, en zonas rurales la modalidad de cocina in situ sigue siendo más común. Provincias como Soria y Segovia destacan por la predominancia de este modelo en sus áreas rurales.

Cabe destacar que cuando se construyen nuevos centros escolares estos suelen diseñarse sin cocina, limitando la posibilidad de la modalidad de cocina in situ y favoreciendo la gestión a través del modelo de catering. Por otro lado, en las zonas rurales no es habitual que se produzca un aumento en el número de centros escolares.

De igual manera, es importante señalar que los proveedores de servicios no están presentes en todas las provincias, ya que las principales cocinas centrales se encuentran en Valladolid y Burgos. Además, las mismas empresas que gestionan el catering son las encargadas de gestionar también cocina in situ por lo que no debería haber diferencias territoriales significativas al decidir el tipo de cocina a implementar. Una cuestión que podría ser relevante es que las cocinas in situ se mantengan allí donde el personal de cocina sigue siendo personal propio de la administración.

Disparidades Provinciales

El predominio entre modalidad en catering e in situ no es homogénea en todas las provincias, con diferencias marcadas en la relación entre tipo de servicio y ubicación rural o urbana:

- **Valladolid:** Destaca como la provincia con la mayor diferencia en número de centros que ofrecen catering (58) frente a cocina in situ (32), lo cual muestra una posible tendencia al uso de modalidad de catering a mayor densidad poblacional. Además, es la provincia donde se han abierto más centros nuevos, los cuales suelen construirse únicamente con office, sin cocina propia, lo que fomenta el uso exclusivo del servicio de catering.
- **Segovia y Soria:** En las provincias de menor población como Segovia o Soria, la modalidad de cocina in situ predomina en ambas, especialmente en áreas rurales. En Segovia, existe una paridad entre servicios de catering e in situ en la capital, lo cual es poco común comparado con otras provincias.
- **Zamora:** La distribución entre servicios de catering e in situ está bastante equilibrada, con un ligero predominio por cocina in situ. Cabe destacar de igual manera que los servicios de catering han aumentado notablemente, especialmente en las pocas áreas urbanas de la provincia (la capital y Benavente).

- **Ávila:** En la capital, el número de comedores escolares con cocina in situ se ha reducido considerablemente, pasando de 14 en 2008 a solo 9 en 2022. En cambio, el número de servicios de catering ha aumentado.
- **Palencia:** Aunque el número total de centros ha crecido, la mayoría de los nuevos centros son de catering, con una ligera disminución en la cocina in situ.

Incremento en Número Total de Servicios: Los números totales para ambas modalidades han aumentado en casi todas las provincias, lo que podría reflejar un crecimiento en la demanda de servicios de comedor o un aumento de cobertura en las escuelas.

Resumen de Patrones Observados

- Disminución del número de cocinas in situ, predominio en áreas rurales.
- Aumento general de servicios de catering, especialmente en áreas urbanas.
- Variación considerable entre provincias, destacándose Valladolid con el mayor predominio de catering y Segovia con un predominio por la cocina in situ en áreas rurales.
- Apuesta de la administración por el servicio de catering, aunque gracias a las movilizaciones de las familias este cambio se ha paralizado.
- Reposición del personal de cocina dependiente de la Consejería de Educación por personal de las empresas que han conseguido la licitación cuando se producen jubilaciones de los empleados públicos.

2.2.2. Tamaño de los Lotes

Tabla. Tamaño de los lotes

Provincia	Año	Número de lotes	Números de centros por lote
Ávila	2008	1	Lote 1 (38)
	2022	1	Lote 1 (29)
Burgos	2008	2	Lote 1 (31) / Lote 2 (33)
	2022	2	Lote 1 (34) / Lote 2 (38)
León	2008	3	Lote 1 (37) / Lote 2 (24) / Lote 3 (23)
	2022	2	Lote 1 (46) / Lote 2 (42)

Palencia	2008	2	Lote 1 (19) / Lote 2 (20)
	2022	2	Lote 1 (20) / Lote 2 (22)
Salamanca	2008	2	Lote 1 (28) / Lote 2 (29)
	2022	2	Lote 1 (31) / Lote 2 (31)
Segovia	2008	3	Lote 1 (11) / Lote 2 (11) / Lote 3 (19)
	2022	2	Lote 1 (20) / Lote 2 (24)
Soria	2008	1	Lote 1 (18)
	2022	1	Lote 1 (23)
Valladolid	2008	2	Lote 1 (25) / Lote 2 (25)
	2022	2	Lote 1 (36) / Lote 2 (41)
Zamora	2008	2	Lote 1 (21) / Lote 2 (24)
	2022	1	Lote 1 (48)

Fuente. Elaboración propia

El análisis detallado de la evolución del servicio de comedores escolares en Castilla y León entre 2008 y 2022 muestra cómo ha cambiado la dinámica de la gestión, particularmente entre los servicios de cocina in situ y servicio de catering. A continuación, se presenta un análisis de las tendencias observadas, así como de la distribución geográfica y temporal, con especial atención al tamaño de los lotes y su impacto en la contratación de empresas.

Análisis del Tamaño de los Lotes y Distribución por Provincias

A/ Provincias con Lotes Únicos y Estabilidad en la Cantidad de Centros por Lote (Ávila y Soria)

- En **Ávila**, el lote único mantiene una cantidad estable de centros, aumentando apenas de 28 en 2008 a 29 en 2022. Soria sigue una tendencia similar, con un aumento de 18 a 23 centros.

- La estabilidad en la cantidad de centros por lote en estas provincias, donde no se desglosan en múltiples lotes, puede reflejar una menor cantidad de centros en general, lo cual puede facilitar que una única empresa administre el servicio de comedor. Sin embargo, al no dividirse en lotes más pequeños, se reduce la posibilidad de que empresas locales de menor tamaño accedan a la licitación, lo cual centraliza el servicio y limita la competencia y las posibilidades de emprendimiento y desarrollo socioeconómico local.

B/ Provincias con Incrementos Moderados y División Consistente en Dos Lotes (Palencia y Salamanca)

- En **Palencia**, los lotes se mantienen estables con un leve incremento (de 19 y 20 centros en 2008 a 20 y 22 en 2022), mientras que en **Salamanca** también aumenta ligeramente el número de centros en cada lote (de 28 y 29 a 31 en cada lote en 2022).
- En ambas provincias, se observa un reparto próximo al 50% entre ambas modalidades: comedores in situ y catering.

C/ Provincias con Cambios Significativos en el Tamaño y Número de Lotes (León, Segovia, Valladolid y Zamora)

- **León y Segovia** presentan casos singulares en 2008, donde se dividen en tres lotes, pero para 2022 solo se reparten en dos lotes. León, que pasa de tres lotes en 2008 (con un promedio de 24 centros por lote) a dos lotes en 2022 (42 y 46 centros respectivamente), muestra una **centralización significativa**. La reducción de tres a dos lotes implica una mayor concentración de centros por lote y puede significar mayores desafíos logísticos para las empresas en cuanto a la distribución y gestión (desafíos logísticos que son difíciles de asumir por pequeñas y medianas empresas).
- **Valladolid** presenta un aumento importante en el número de centros por lote. Al dividir en solo dos lotes y no optar por una fragmentación mayor, la administración está promoviendo la entrada de grandes empresas capaces de gestionar muchos centros a la vez, limitando el acceso a empresas locales.
- **Zamora** en 2022 opta por un lote único de 48 centros, cuando anteriormente tenía dos lotes (21 y 24 en 2008). La eliminación de la subdivisión en Zamora consolida aún más el servicio en una sola empresa, lo que puede crear un monopolio regional y reducir la competencia, restringiendo la posibilidad de variación en los menús o adaptación a contextos más locales.

Implicaciones Geográficas y Temporales

A/ Contexto Geográfico: Provincias Rurales vs. Urbanas

- Tanto provincias con menor población y alta dispersión geográfica (como **Soria** o **Ávila**, donde la tendencia es hacia lotes únicos), como en provincias con mayor número de centros escolares (como **Valladolid** y **León**, donde los lotes son más grandes y tienden a dividirse en dos); estas dinámicas pueden responder a una necesidad de la administración de simplificación de los trámites y el seguimiento administrativo así como una tendencia a una **economía de escala** más restrictiva hacia empresas pequeñas que quieren participar.
- Dos de las provincias más rurales y dispersas, como **Segovia** y **Soria**, experimentan limitaciones en el acceso a servicios de catering de gran escala. Los lotes más pequeños en años anteriores podrían haber permitido una participación de empresas locales más activa, pero la tendencia actual hacia la centralización limita las oportunidades de participación local.
- Además, podemos presuponer que la Junta diseña los lotes estratégicamente para hacerlos más atractivos, combinando comedores grandes o situados en las capitales con otros alejados y pequeños. Este enfoque busca evitar que algunos lotes menos rentables queden desiertos en el proceso de licitación.

B/ Evolución Temporal: Centralización y Reducción de Lotes

- La tendencia a reducir el número de lotes (como el paso de tres a dos en provincias como Segovia y León) y aumentar la cantidad de centros en cada uno indica un **proceso de centralización** en la gestión de los comedores escolares a lo largo de los años. Este cambio parece orientado a priorizar la eficiencia y la simplificación administrativa de las licitaciones y su seguimiento, aunque a costa de limitar la competencia y el dinamismo local en el sector de servicios de comedor, así como a priorizar la optimización de los costos de las grandes empresas mediante economías de escala, lo que tiene consecuencias negativas significativas. Entre los posibles efectos adversos se encuentran la acaparación y la monopolización del servicio por un número muy limitado de empresas de gran tamaño, muchas de ellas filiales de empresas extranjeras, un deterioro en la calidad del servicio ofrecido, en las comidas servidas a niñas y niños, y en las condiciones laborales del personal. La centralización podría traducirse en una disminución del personal necesario o en una mayor precarización laboral, con contrataciones que impliquen menos horas o condiciones más desfavorables para el personal.
- Mientras los lotes más pequeños facilitaban la participación de un mayor número de empresas locales o de menor tamaño en las licitaciones, los lotes actuales en Castilla y León favorecen exclusivamente a un número muy limitado de grandes empresas de catering, redu-

ciendo así la diversidad de oferentes y las oportunidades para el tejido empresarial local, en contra de lo que se indica en el artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE que busca facilitar la participación de pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública. Además, al tener que responder a una demanda de alimentos tan grande, se dificulta la compra de materia prima a productores/as locales, que no suelen producir a gran escala.

Conclusión

La evolución en el tamaño y la distribución de los lotes de licitación para los comedores escolares en Castilla y León muestra una clara tendencia hacia la **centralización** del servicio, que puede conllevar efectos importantes. En términos de **eficiencia**, la creación de lotes grandes puede reducir la burocracia y facilitar el proceso a la administración. Esta estrategia también muestra signos de **limitar la competencia**, incentivar la creación de monopolios mediante economías de escala y fomentar la concentración de poder/acceso al servicio, lo cual puede dificultar el acceso de empresas locales más pequeñas al proceso de licitación. Estos factores deben ser considerados en futuras políticas para garantizar un equilibrio entre eficiencia y calidad en el servicio de los comedores escolares.

Desafíos Futuros y Oportunidades de Mejora: A medida que crece la demanda de servicios de comedor en Castilla y León, las autoridades deberían considerar políticas que equilibren eficiencia, desarrollo local y diversidad en la provisión de servicios. Dividir los lotes para hacerlos accesibles a empresas locales, especialmente en áreas rurales, podría no solo favorecer la economía local, sino también asegurar una mejor adaptación a las particularidades de cada provincia. Así como abrir la posibilidad a los centros que lo desean a elegir otro de los modelos de gestión de los recogidos en la normativa, como son la gestión mediante convenio de colaboración con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro o mediante contratos de servicios con los establecimientos abiertos al público idóneos para su prestación, lo que podría favorecer el dinamismo socioeconómico así como la participación del centro y las familias en la toma de decisiones respecto a la gestión del comedor.

2.2.3. Desglose del Precio del Servicio

En primer lugar, hablaremos de cómo se divide el precio del servicio en la licitación. Una de nuestras demandas es precisar el precio de la partida alimentaria para que no se pueda disminuir la cantidad de dinero dirigida a la alimentación en perjuicio de la calidad. Es decir, asegurar que la partida alimentaria sea suficiente para proporcionar una materia prima de calidad, así como que la partida para los salarios sea suficiente para asegurar una remuneración digna para las personas que trabajan en el servicio.

Es reseñable que los pliegos de contratación ofrecen una cantidad máxima a la que pueden optar las empresas que se presentan, pero luego éstas pueden

presentarse a la licitación con una propuesta de gastos más baja. En los criterios de selección de la empresa, el precio es el criterio que prima, por ello las cantidades que establecen los pliegos suelen ser superiores al precio final del servicio para las familias ya que se tiende a abaratar el precio para tener más posibilidades de obtener la licitación.

Especificaciones generales

El precio máximo diario para los comensales habituales es el resultado de sumar el coste de los distintos medios humanos y materiales necesarios para la prestación del servicio, incluidos los costes generales y el beneficio industrial a percibir por la empresa adjudicataria como justa remuneración al servicio prestado. El cálculo está recogido en el Estudio de Viabilidad.

2008

Específicamente, cada provincia tiene un excel (anexo II), en el que se desglosa por comedores escolares el coste de personal, el coste de infraestructura y el coste total.

*"Precio del Contrato/Curso = (Alumnos Transportados *179* precio menú día) + (Alumnos Beneficiarios de Ayudas del 100% *179* precio menú día) + (Alumnos Beneficiarios de Ayudas del 75% *179* 75% del precio menú día) + (Alumnos Beneficiarios de Ayudas del 50%*179* 50% del precio menú día)."*¹⁴

¹⁴ Ver más en "Pliego Prescripciones Técnicas" apartado 7. PRECIO MÁXIMO Y MÍNIMO DIARIO DEL MENÚ ESCOLAR.

2022

En todas las provincias, aparece el presupuesto general de la licitación y el precio del menú diario. Por regla general, no se especifica el porcentaje del presupuesto que está destinado a la partida alimentaria, el personal, etc. Excepcionalmente, provincias como Salamanca sí que tienen un apartado para personal. A grandes rasgos, en todas las licitaciones hacen referencia al Estudio de Viabilidad, amparándose en esa normativa (se asume que la cumplen).

El presupuesto del contrato se determina, conforme a lo dispuesto en el Estudio de Viabilidad, estableciendo un precio/menú/día según la estructura de costes que forman parte de este tipo de servicio. Así, se determina mediante la multiplicación del precio/menú/día, por el número máximo de días de funcionamiento del servicio (178), por el número de alumnos/as que tienen reconocida gratuidad parcial o total del servicio de acuerdo con el porcentaje de gratuidad, reconociendo en base a la siguiente fórmula:

*"Precio del Contrato (3 Cursos) = (alumnos transportados *534* precio menú día) + (alumnos beneficiarios de ayudas del 100% * 534* precio menú día) + (alumnos beneficiarios de ayudas del 75% * 534* 75% del precio menú día) + (alumnos beneficiarios de ayudas del 50% *534* 50% del precio menú día)".*

Análisis y conclusiones

El desglose a nivel general de salarios, nóminas y cantidad total de dinero destinada a cada cuestión están desglosadas en 2008 en el Anexo II y en 2022 en el Estudio de Viabilidad. Igualmente, solamente Ávila y Salamanca incluyen desglose en sus pliegos de prescripciones.

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (p. 13)

2. Presupuesto de licitación y valor estimado

De acuerdo a lo indicado en el art 100.2 LCSP, en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que supone que es preciso para dicha exigencia que exista un convenio laboral de referencia en el que las retribuciones de los trabajadores y trabajadoras tengan desagregación de género, pero en lo referente al caso que nos ocupa no existe ésta ni en el Convenio colectivo estatal del sector laboral de restauración colectiva, ni en el Convenio Colectivo para la Industria de Hostelería (en la medida que sirve de complemento a aquél).

En cuanto al desglose de los costes laborales en función de la categoría profesional de los trabajadores necesarios, se ha estado a lo indicado en el Convenio colectivo estatal del sector laboral de restauración colectiva vigente. El presupuesto base de licitación, se determina mediante la multiplicación del precio menú escolar/ día por el número de días de funcionamiento del servicio público y por el número de alumnos, y la bonificación media prevista del precio público por cada centro.

Análisis Temporal: Evolución de los Precios de los Menús Escolares (2008 - 2022)

Ávila

En 2008, el precio diario del menú escolar en Ávila estaba en el rango de 3,70 € como precio mínimo diario a 3,90 € como precio máximo diario. Para 2022, el precio final del menú aumenta significativamente, fijándose en 5,31 € con IVA (4,98 € sin IVA). Este precio incluye una descomposición específica: 5,31€ para coste total del menú, 1,63 € para costos de monitoraje, 3,35 € para el resto de costos de alimentos y operativos, y 0,33 € de IVA.

La inclusión de una partida diferenciada para monitoraje sugiere una actualización en la estructura de costos y a una posible mejora en la transparencia y la calidad del servicio.

Burgos

En 2008, el precio del menú escolar oscilaba entre 4,10 € como precio mínimo diario y 4,30 € como precio máximo diario. En 2022, los precios sin IVA se sitúan en 5,29 € (Lote 1) y 5,24 € (Lote 2), lo que con la aplicación del IVA eleva el costo final a 5,65 € y 5,59 €, respectivamente.

León

En 2008, el menú tenía un precio mínimo diario de 4,30 € y un precio máximo diario de 4,50 €. En 2022, los precios aumentan con un desglose detallado de costos salariales. Los menús se estructuran en Lote I (6,44 € sin IVA; 6,89€ con IVA) y Lote II (5,52 € sin IVA; 5,87€ con IVA).

A diferencia de 2008, donde los precios eran homogéneos, en 2022 los precios se segmentan por Lote I y Lote II.

Palencia

En 2008, los precios variaban entre 4,00 € como precio mínimo diario y 4,20 € como precio máximo diario. Para 2022, los costos se elevan a 4,87 € sin IVA y 5,23 € con IVA (Lote 1) y 4,83 € sin IVA y 5,18 € con IVA (Lote 2).

Salamanca

En 2008, los precios se situaban entre 4,40 € como precio mínimo diario y 4,60 € como precio máximo diario. En 2022, los precios tienen un desglose que diferencia los costos de monitoraje y el resto del menú, con una base imponible para ambos:

Lote 1. El precio final del menú, IVA incluido, se establece en 6,48 €, y el precio del menú sin IVA en 5,89 €. Aplicando pues el criterio de proporción en relación a la base imponible y precio total del menú, se desglosa el precio de licitación del menú como sigue:

COSTE TOTAL MENÚ 6,48 €
 BASE I.MONITORAJE 2,22 €
 BASE I. RESTO 3,87 €
 importe IVA 0,39 €

Lote 2 SALAMANCA: El precio final del menú, IVA incluido, se establece en 6,48 €, y precio del menú sin IVA en 5,89 €. Aplicando pues el criterio de proporción en relación a la base imponible y precio total del menú, se desglosa el precio de licitación del menú como sigue:

COSTE TOTAL MENÚ 6,48 €
 BASE I.MONITORAJE 1,99 €
 BASE I. RESTO 4,08 €
 importe IVA 0,41 €

Segovia

En 2008, el menú tenía un precio de 3,30 € como precio mínimo diario y 3,40 € como precio máximo diario, uno de los costos más bajos. Para 2022, los precios se ubican en 4,43 € (4,75 € IVA incluido) para el Lote 1 y 4,66 € (5,00 € IVA incluido) para el Lote 2.

En todo caso, tanto el precio de licitación como el de adjudicación conservarán la proporción que se determina en el estudio de viabilidad, por la que la base imponible del monitoreaje respecto a la base imponible del resto será del 27% Lote 1 y del 26% Lote 2.

Soria

En 2008, el precio era de 3,80 € como mínimo diario a 4,00 € como precio máximo diario del menú, reflejando un costo intermedio. Para 2022, el precio del menú asciende a 5,60 € con IVA (5,26 € sin IVA).

Valladolid

En 2008, el precio iba de 3,90 € como mínimo diario a 4,10 € como precio máximo diario del menú escolar. Para 2022, se especifica un valor estimado de contrato y un precio diario que ronda los 5,41 € con IVA en el Lote 1 (5,10 € sin IVA); y 5,70 € con IVA en el Lote 2 (5,36 € sin IVA).

Zamora

En 2008, los costos variaban entre 3,90 € como precio mínimo diario y 4,10 € como precio máximo diario. En 2022, el precio se ajusta a 5,92 € sin IVA (6,34 € con IVA) con un desglose que incluye el 10% de IVA para costos no exentos.

Para ofrecer un análisis profundo de la situación descrita en el documento sobre los comedores escolares en Castilla y León, es necesario considerar distintos factores geográficos, temporales y económicos.

Evolución y Cambios Observados

El informe se organiza por provincias (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora), reflejando una distribución detallada de los precios máximos y mínimos diarios del menú escolar en cada una, con ligeras variaciones dependiendo de la provincia.

El análisis de la evolución de los precios entre 2008 y 2022 refleja un incremento generalizado en todas las provincias, con variaciones significativas en algunos casos. El aumento de precios y la división en lotes pueden tener implicaciones en la accesibilidad al servicio y en las condiciones de contratación, tanto para la administración como para las familias beneficiarias.

En 2022, se especifica en muy pocas provincias el porcentaje del precio destinado a monitoreaje y personal de cocina, ya que solo Ávila y Salamanca lo

detallan en 2022, mientras que en 2008 no se especificaba en ninguna provincia. Este es un porcentaje del territorio muy pequeño, evidenciando la falta de transparencia en partidas específicas como el monitoreo y los costos operativos en la mayoría del territorio.

Aspectos Económicos y Presupuestarios

La metodología para el cálculo de los precios del menú, observada en ambos períodos, implica una multiplicación del precio del menú por el número de días lectivos y el número de estudiantes que reciben asistencia. Esta fórmula es extremadamente complicada para intentar comprobar si realmente se cumple y es correcta. En ningún caso se marca un mínimo de gasto obligatorio para la partida alimentaria, lo cual hace susceptible de abaratar costes por esta vía.

El desglose presupuestario muestra que, en general, los contratos se calculan mediante el coste base del menú diario multiplicado por factores como el número de comensales subvencionados y el número de días lectivos. Para ciertos años y en determinadas provincias, el contrato incluye también los costos derivados de modificaciones potenciales y prórrogas. Además, el IVA aplicado se desglosa de acuerdo con las exenciones específicas para el sector educativo y servicios relacionados con el tiempo interlectivo, como los servicios de monitoreo, los cuales están exentos de IVA en la mayoría de los casos.

Una característica común en el documento es que el coste total del menú incluye partidas para el beneficio industrial de la empresa contratista, lo que plantea preguntas sobre la optimización de recursos públicos y la posible variabilidad en la calidad del servicio dependiendo de los márgenes de beneficio fijados en cada caso.

2008 - Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

6.3.2 Equilibrio económico de la explotación

"6.3.2.2 Se entiende, a dicho efecto, que con los precios que se propongan en las ofertas de los licitadores para la explotación del servicio público en función de los usuarios previstos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, permitirán al concesionario, mediante una buena y ordenada administración, acometer las inversiones que se prevén en el Pliego de Prescripciones Técnicas, hacer frente a los gastos de explotación de la concesión y obtener un margen normal de beneficio industrial".

2022 - Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Administrativas

"3. PRESUPUESTO DE LICITACIÓN

Desglose de costes directos, indirectos y otros eventuales gastos: El valor estimado del menú se obtiene de sumar el coste de los distintos medios huma-

nos y materiales necesarios para la prestación del servicio, incluidos los costes generales y el beneficio industrial a percibir por la empresa adjudicataria como justa remuneración al servicio prestado. No se incluyen impuestos”.

2. PRESUPUESTO DE LICITACIÓN Y PRECIO DEL CONTRATO

“El precio máximo diario para los comensales habituales es el resultado de sumar el coste de los distintos medios humanos y materiales necesarios para la prestación del servicio, incluidos los costes generales y el beneficio industrial a percibir por la empresa adjudicataria como justa remuneración al servicio prestado. El cálculo está recogido en el Estudio de Viabilidad”

“Con los parámetros antes mencionados se llega a determinar el coste por cada menú en cada centro con comedor, pero a tales datos hay que añadir los gastos generales (5,5 %), el beneficio industrial (7 %) y el IVA (10% en todo, salvo en la retribución por servicios de monitores, que está exenta de este tributo) y se obtiene el coste por cada menú de dicho centro”.

Conclusiones

A/ Desigualdad Regional: Existe una variabilidad significativa en los precios de los menús escolares por provincia, lo cual sugiere que factores geográficos y económicos influyen en la estructura de costos y en las decisiones de contratación. La desigualdad regional es considerable, con diferencias que oscilan entre el 10% y el 20% en los precios de menú diario.

Además, la estructura de contratos, como el desglose de costos salariales, no es uniforme y muestra disparidades. En algunas provincias, se observa un desglose detallado que facilita el control de los costos laborales; mientras que en otras, la falta de desglose puede llevar a mayores desigualdades en el acceso a servicios de calidad.

B/ Implicaciones Económicas y Financieras: El análisis destaca que la estructura de costos de los menús escolares incluye márgenes de beneficio para las empresas adjudicatarias (7% en 2022), que varían según las licitaciones y pueden afectar al coste final asumido por la administración y las familias. La fórmula de financiación sigue un esquema basado en el número de comensales subvencionados y los días lectivos, aunque se observa una falta de uniformidad en la especificación de costos de partidas como la alimentación y el personal, lo que puede dificultar la comparación y el análisis exhaustivo del gasto público.

En general, este análisis destaca la importancia de un enfoque de contratación equitativo y transparente, que considere tanto las especificidades locales como la necesidad de estándares de calidad homogéneos en toda Castilla y León para asegurar un acceso igualitario y una eficiencia óptima en el uso de recursos públicos. Además, es necesaria una transparencia en el uso de los recursos, especificando las cantidades de dinero que se destinan al personal (monitoraje y de cocina) y a la partida alimentaria.

2.2.4. Criterios para la Ubicación de Cocinas Centrales (Línea Fría)

Como hemos visto, el modelo de catering de línea fría está cada vez más presente en Castilla y León. Este modelo localiza las cocinas centrales en un punto, habitualmente próximo a un núcleo urbano, de modo que perjudica la contratación de personal descentralizada de los municipios donde se localiza el centro educativo. De esta manera, se centralizan no solo las cocinas sino también el empleo, en detrimento del empleo rural que se precariza aún más.

En el caso de los criterios para la ubicación de las cocinas centrales vamos a ver en este apartado que no hay una diferencia entre los pliegos de una provincia y otra. Esto puede ser debido a que las cocinas centrales no se ubican en cada provincia, sino que desde algunas de las provincias se cocina para el resto.

2008

Se menciona en el apartado de Solvencia técnica y profesional que *“se acreditará, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 LCSP y artículo 11 RGLCAP, por los siguientes medios:*

3) Disponer de una cocina central con capacidad mínima de producción de 1.000 /1.500 comidas diarias, que por su localización, el tiempo máximo a emplear desde la cocina central a cualquiera de los comedores escolares, en ningún caso sea superior a dos horas. El tiempo se computará por la Administración en función del tipo de vía (autovía, autopista y otras carreteras) por la que discurra la ruta de transporte de la comida y la velocidad máxima establecida para la clase de vehículo en que va realizar el servicio según el Reglamento General de Circulación. La acreditación de la disposición de la cocina central al tiempo de terminación de la presentación de ofertas se acreditará presentando copia del Registro sanitario en que este inscrita”.

- El número de comidas varía en cada pliego de prescripciones administrativas, dependiendo del tamaño de los lotes y de la provincia.

Más allá de eso, no hace referencia en ningún momento a criterios geográficos (cercanía, ubicación dentro de la misma región...). Únicamente se pide que la empresa licitadora tenga permisos de la cocina central para trabajar en ella (sea el local de su propiedad o alquilado).

2022

Se menciona, en el apartado de Solvencia técnica y profesional, que

“b) La cocina central deberá tener una capacidad mínima de producción de 2.500 / 1.500 comidas diarias en la modalidad de cáterin en línea fría. Este extremo se acreditará mediante declaración expresa y responsable de la empresa, firmada por su representante”.

- El número de comidas varía en cada pliego de prescripciones administrativas, dependiendo del tamaño de los lotes y de la provincia.

Más allá de eso, no hace referencia en ningún momento a criterios geográficos (cercanía, ubicación dentro de la misma región...). Únicamente se pide que la empresa licitadora tenga permisos de la cocina central para trabajar en ella (sea el local de su propiedad o alquilado).

Observaciones de 2008

- **Capacidad y Eficiencia en la Producción:** Se exigía una cocina central con capacidad suficiente para atender las necesidades de los comedores escolares, lo que implicaba la capacidad de manejar el volumen de servicio requerido sin afectar la calidad.
- **Tiempo Máximo de Transporte:** El límite de dos horas para el transporte aseguraba que la comida llegara en condiciones adecuadas.
- **Ausencia de Criterios Geográficos:** En esta licitación no se requería específicamente que la cocina central estuviera ubicada en la misma provincia o en la comunidad autónoma. Esto significa que una empresa podría ubicar su cocina fuera de la región, siempre y cuando cumpliera el límite de tiempo de transporte.

Esta falta de criterios geográficos precisos, si bien proporciona flexibilidad a las empresas para gestionar sus recursos, también podría llevar a una cierta desconexión entre la ubicación de la cocina y los centros a los que sirve, lo que en términos logísticos podría suponer una debilidad en la planificación del servicio, especialmente en casos de emergencias o imprevistos en las rutas de transporte. Además, si las cocinas centrales y los puestos de trabajo asociados están ubicados fuera de Castilla y León, se produce una pérdida económica y social para la región, afectando tanto al empleo como a la economía local.

Observaciones de 2022

- **Empeoramiento de Criterios Geográficos de Cercanía:** La falta de requisitos geográficos específicos puede afectar negativamente la eficiencia en la distribución y la sostenibilidad del servicio, dado que las distancias prolongadas pueden incrementar el coste de transporte y reducir la flexibilidad para responder ante imprevistos logísticos. Aunque las dos horas de distancia que se exigían en 2008 eran un rango amplio; teniendo en cuenta el tamaño de las provincias y de la Comunidad de Castilla y León, es bastante probable que la cocina central tuviese que encontrarse dentro de la misma (aunque no tenemos pruebas de ello). A partir de 2022, y sin esa condición, la situación se convierte en aún más laxa sin establecer ningún tipo de control.

Cabe decir que en 2022, en los criterios automáticos de adjudicación, se puntuaba tener un Plan proveedores cercanos de la zona (ponderación 5 pts) - 5 pts provincia, 3 pts cyl, 1 pts otros. Subtipo criterio: Medioambiental. Aunque

a priori este criterio es positivo, si la cocina central puede estar en cualquier lugar, no tiene ningún sentido establecer un plan de proveedores cercano a la zona de la provincia cuando la cocina central puede estar a varios cientos de km de la zona de consumo.

- **Menor Control Documental:** La sustitución del registro sanitario por una declaración responsable puede acarrear riesgos, ya que reduce el control directo sobre las condiciones sanitarias y logísticas de la cocina.

Conclusiones

A/ Incremento de la Descentralización Geográfica y sus Consecuencias:

La falta de criterios de cercanía geográfica para las cocinas centrales significa que una empresa puede ubicarlas en regiones más alejadas o incluso fuera de la comunidad autónoma, siempre que cumplan con el tiempo de entrega máximo. Aunque esto puede favorecer la participación de empresas con infraestructuras fuera de la región, podría derivar en problemas de logística, con consecuencias en la calidad del producto final en los comedores escolares.

Este modelo también eleva los costos de transporte, lo cual impacta en la huella de carbono de la operación. Así, el actual modelo de requisitos para cocinas centrales no se alinea con prácticas sostenibles ni con la promoción de cadenas de suministro de proximidad.

B/ Cambio en la Capacidad de Producción y su Impacto en la Organización del Servicio:

La ampliación en la capacidad de producción de las cocinas centrales en 2022 responde a esta tendencia a la concentración y acaparamiento de servicios en menos instalaciones con mayor capacidad. Este cambio puede optimizar ciertos costos de producción en las cocinas en beneficio de las empresas, pero también implica que se centraliza la producción de comidas, lo que podría limitar la personalización o adaptabilidad del servicio a las necesidades locales y reduce la competencia, dejando en desventaja a proveedores locales más pequeños.

C/ Evolución Hacia un Modelo de Declaración Responsable:

Con la entrada en vigor de la Directiva de Servicios es suficiente con la presentación de una declaración responsable para cumplir ciertos requisitos, por lo que no existen requisitos de licitación a comprobar sobre la solvencia y la capacidad de gestión.

La administración debería reforzar y ampliar las medidas de control para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las licitaciones y que las empresas han declarado que cumplen.

D/ Propuesta de Mejora para la Eficiencia y Sostenibilidad del Servicio:

Para mejorar la sostenibilidad y la eficiencia del servicio, sería conveniente incluir requisitos de proximidad geográfica en futuras licitaciones, promoviendo la cercanía entre las cocinas centrales y los comedores escolares a los que prestan servicio. Esto no solo reduciría el coste y tiempo de transporte, sino que también alinearía el servicio con objetivos de sostenibilidad, como la reducción de la huella de carbono.

En resumen, el análisis sugiere que la ausencia de criterios de proximidad geográfica plantea desafíos logísticos y de calidad. La introducción de requisitos de cercanía podría beneficiar tanto a la eficiencia del servicio como a la igualdad en la calidad del comedor escolar para todos los estudiantes de Castilla y León.

Aun así, el modelo de catering de línea fría sigue ofreciendo peores características organolépticas de la comida así como riesgos referentes a los disruptores endocrinos en el proceso de regeneración de los alimentos. De esta forma, además de generar un mayor impacto medioambiental al transportar la comida y generar un impacto negativo en el empleo rural, este modelo de catering también empeora la calidad alimentaria, de modo que un criterio de cercanía supondría una mejora parcial del servicio.

2.2.5. Reducción de Personal de Cocina

En este apartado vemos el impacto del cambio de modelo en el personal de cocina. Consideramos que el personal de cocina, así como el de monitoraje, son claves para el funcionamiento del servicio. A la vez, la necesidad de estas figuras en el comedor escolar da lugar a puestos de empleo en entornos rurales que pueden asentar población.

Entre nuestras demandas, pedimos condiciones laborales adecuadas para el personal, tanto para una mayor calidad del funcionamiento del servicio, como para la generación de empleo rural o local de calidad.

De nuevo en este punto veremos como los criterios y condiciones laborales de las personas de cocina sí que se mantienen de unas provincias a otras. Dentro del personal de comedores en los centros escolares, hay algunas personas que tienen un contrato con la Administración pero cada vez más este personal, al jubilarse no se sustituye con personal público y pasa a ser contratado por las empresas de catering, lo cual implica que en muchos casos haya un cambio en las condiciones laborales.

Nos preguntamos también si las ratios son adecuadas para la calidad del servicio.

2.2.6. Ratios y Horas de Trabajo del Personal de Cocina

Nº horas trabajadas + ratio personal de cocina cuando hay cocina in situ vs. nº de horas trabajadas + ratio personal de cocina cuando es catering o línea fría.

2008

“En los comedores escolares en que no exista personal de cocina y de servicio con vinculación jurídico laboral con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, será obligación del concesionario contratar el personal de cocina y servicio necesario para garantizar la calidad de la prestación, quedando este personal vinculado jurídico-laboralmente a aquél que ejercerá la potestad de organización y dirección funcional del servicio”. (Pliego Prescripciones Técnicas, 2008, p. 2)

Respecto al salario del personal, como es a nivel mensual y está influido por su antigüedad en la empresa, funciones, horas trabajadas... es complicado establecer una evolución temporal (teniendo en cuenta que habrá tenido que subir conforme a las subidas salariales de los últimos años). Aunque en los pliegos de 2022 incluye de cada trabajador su tipo de contrato, % de la jornada y fecha de antigüedad; en 2008 no encontramos esa información → por tanto, es muy complicado identificar patrones.

2022

En los colegios donde hay servicio de catering, solo hay ayudantes de cocina, personal de limpieza y personal de atención al alumnado (monitores/as y cuidadores/as). De esta manera, en aquellos colegios donde antes había cocina in situ y ha sido cambiada por línea fría, se han eliminado puestos de trabajo: cocineras y cocineros y ayudantes de cocina.

Conclusiones

La implementación de servicios de línea fría ha reducido significativamente el personal de cocina en los centros escolares, eliminando puestos de cocineros/as y ayudantes, lo cual puede afectar a la percepción de calidad y eficiencia en el servicio de comedor, especialmente en colegios sin cocina in situ y con una estructura organizativa mínima. Además, hay razones para pensar que pueda conllevar también a una mayor precarización laboral, marcada por cambios en las categorías profesionales y una reducción de horas de trabajo. Esta posible precarización tendría, además, un claro sesgo de género, ya que afectaría predominantemente a un sector laboral altamente feminizado.

A/ Impacto en la Calidad del Servicio:

El cambio de cocina in situ a línea fría ha supuesto la eliminación de muchos puestos de cocinero/a y ayudante de cocina en todas las provincias ya que la comida se cocina lejos del centro educativo, quedando en el centro un ayudante de cocina que se encarga de la regeneración de la comida que le llega.

Esta dinámica plantea interrogantes sobre si el objetivo principal es la reducción de costes, dado que, en ausencia de estos puestos en las cocinas de los centros educativos, las funciones esenciales recaerían en el personal de las cocinas centrales de las empresas, así como en otros perfiles en los comedores de los centros educativos (ayudantes de cocina) y en el personal de monitoraje, ampliando su carga laboral sin ajustes correspondientes.

B/ Tendencia hacia la Estandarización:

Hay razones para pensar que esta tendencia a reducir personal en centros con línea fría puede responder a una política de estandarización que busca simplificar el modelo de servicio, pero esto puede resultar de igual manera en una atención menos personalizada y en la pérdida de puestos de trabajo en las comunidades locales.

Propuesta de Mejora

Para mejorar la calidad del servicio y la organización, sería beneficioso recuperar las cocinas in situ con personal con categoría de cocinero/a y ayudantes. Además, la revisión de ratios de personal de monitoraje a estudiantes podría equilibrar las condiciones del servicio.

2.2.7. Puntuación de Valor Económico frente a otros Criterios de Evaluación

A la hora de licitar el servicio de comedores escolar, se decide qué criterios son los que priman para decidir qué empresa será la que gestione este servicio. Entre nuestras demandas, pedimos criterios medioambientales y sociales, y de la economía social y solidaria, así como de calidad y organolépticos. Es decir, dar mayor puntuación a menús de temporada, con productos ecológicos y de cercanía, a programas de reducción del desperdicio alimentario, apoyo de personal nutricionista con formación en sostenibilidad...

En este punto veremos los criterios que se tienen en cuenta a la hora de licitar y cómo el precio prima ante estos criterios.

2008

9. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO:		
Criterios de adjudicación: Obtendrán un máximo de 100 puntos las empresas que liciten al lote 1, y un máximo de 94,5 puntos las empresas que liciten al lote 2 (se excluye en este lote el criterio de actividades divulgativas al no existir ningún comedor que preste el servicio en la modalidad de catering), de acuerdo con los siguientes criterios:		
Criterios:	Puntuación:	Ponderación:
Oferta económica	Máximo 55 puntos	Obtendrá 55 puntos la oferta del licitador que oferte el precio/menú mínimo de licitación. Obtendrán 0 (cero) puntos las ofertas que se ajusten al precio máximo/menú de licitación, puntuándose el resto de forma proporcional. Precio Máximo/menú: 0 puntos. Precio Mínimo/menú: 55 puntos. Se considerarán bajas desproporcionadas o anormales aquellas ofertas económicas cuyo precio/menú sea inferior al precio mínimo.
Proyecto de mejoras en los Equipamientos de los Comedores Escolares.	Máximo 14 Puntos	Se puntuará, con un máximo de 14 puntos y de forma proporcional, en función de los proyectos presentados el Proyecto de mejoras en los Equipamientos de los comedores escolares que deberá estar acompañado de un cronograma de actuaciones en el que se refleje de forma minuciosa la fecha de realización de cada mejora. El proyecto incluirá una memoria del equipamiento a instalar en la que se reflejen claramente sus características técnicas, consumos, requerimientos energéticos y de otros tipos, capacidades de producción y precio, teniendo éste carácter vinculante.
El Programa de Instalaciones y Equipamientos de los comedores escolares	Máximo de 8 puntos	Se puntuarán un máximo de 8 puntos de forma proporcional, en función de los programas presentados: El sistema de Revisión, Mantenimiento, Reparación y Reposición de los Equipamientos electrodomésticos: máximo 6 puntos. Características de la vajilla y cubertería individual en su caso que va a aportar el concesionario máximo 2 puntos.
Mejoras en la Atención al alumnado	Máximo 6,5 puntos	Se puntuará, con un máximo de 6,5 puntos y de forma proporcional, en función de las mejoras ofertadas en la atención del alumnado. Dichas mejoras deberán ir dirigidas a las especiales características del servicio de comedor y en función de los diferentes ciclos educativos que cursan los usuarios del servicio.
Actividades divulgativas	Máximo 5,5 Puntos	Se puntuará con un máximo de 5,5 puntos y de forma proporcional en función de las actividades ofertadas por los licitadores destinadas a: - Facilitar a los padres o tutores de los usuarios del servicio el conocimiento de la mayor seguridad alimentaria que ofrece el sistema de catering de línea fría.
Plan de coordinación	Máximo 5 puntos	Se puntuará con un máximo de 5 puntos el Plan de coordinación que mejore el sistema diseñado en el Pliego de prescripciones técnicas articulando una colaboración más eficiente entre los diferentes agentes implicados en la correcta ejecución del servicio (Director del Centro, Responsable de Comedor escolar, Concesionario, Centro de Atención a Usuarios.)
Programa de personal	Máximo 3 puntos	Se puntuarán un máximo de 3 puntos de forma proporcional en función de los programas presentados: Programa de Formación del personal en el que se deberá relacionar los cursos a impartir anualmente al personal que preste sus servicios en el comedor escolar y el número de horas por curso. Máximo 2,50 puntos. Diseño composición textil y características de los uniformes que va a aportar a cada una de las categorías profesionales. Máximo 0,50 puntos.
Menús especiales	Máximo 2 puntos	Se Valorará el programa de actuación y modelo de menús especiales de regímenes y la forma de adaptarse a la elaboración de menús a alumnos con problemas agudos, tales como diarrea, vómitos, hipertermia, procesos catarrales y gripales que requieran una modificación dietética durante unos días. Máximo 2 puntos.
Productos Medioambientales	Máximo punto 1	Se puntuará un máximo de 1 punto la utilización de productos que no deterioren el medio ambiente.

Tabla extraída del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2008"

2022

La principal motivación para adjudicar los contratos de los comedores escolares radica en la oferta que presenta el precio más bajo, un criterio que se aplica de manera uniforme en todas las provincias. Otros aspectos relevantes tienden a quedar en un segundo plano o a ser infravalorados durante el proceso de selección de las empresas licitadoras. Entre estos aspectos se encuentran el valor nutricional y la calidad de los alimentos ofrecidos, la implementación de criterios ambientales y sociales, la promoción de la empleabilidad local, el apoyo a pequeñas y medianas empresas (pymes) y la reducción del desperdicio alimentario. Esta jerarquización de prioridades puede limitar el impacto positivo que los comedores escolares podrían tener en términos de sostenibilidad, cohesión social y desarrollo económico local.

Condiciones de licitación y Condiciones de adjudicación: Criterios evaluables mediante juicio de valor

Para estos criterios evaluables mediante juicio de valor, la puntuación máxima es 26 puntos, de los cuales solo 6 están destinados específicamente a fomentar la sostenibilidad, el comercio de proximidad y la alimentación saludable.

A/ Mejoras de atención al alumnado

Subtipo criterio: Otros

Se puntuará la calidad del programa de actividades educativas y de tiempo libre que propone la empresa para desarrollar durante el tiempo anterior y posterior al de comedor así como el material de apoyo que empleará. Se valorará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- La calidad, variedad y educación de las actividades a las distintas edades y a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.*
- Las propuestas de actividades encaminadas a la creación de hábitos para una alimentación saludable.*
- El conocimiento de productos estacionales, regionales, nacionales e internacionales que condicionan la gastronomía de cada lugar.*
- Las actividades lúdicas-formativas que estimulen el consumo de alimentos saludables y que puedan resultar poco atractivos para algunas edades.*
- La aportación de material necesario para las actividades propuestas.*
- Las estrategias y medidas a adoptar para la resolución de conflictos en el ámbito del comedor así como para la mejora integral de la convivencia en el mismo.*

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Ponderación: Vemos que de 6 puntos, únicamente 3 se destinan a promover la sostenibilidad, el consumo de alimentos de proximidad y la alimentación saludable. Encontramos también que se valora también la innovación y el nivel de detalle en la exposición.

B/ Establecimiento de información y orientación a las familias usuarias del comedor escolar

Subtipo criterio: Otros

Se valorará la presentación de sistemas para facilitar a las familias información de interés para completar la alimentación de sus hijos fuera del comedor escolar. Para ello deberán presentar un documento denominado "Propuesta de información a las familias", con una extensión máxima de 10 páginas, en la que se incluyan contenidos, actividades y material a entregar a las familias así como su periodicidad.

- Esta propuesta debe de contener información que suponga una extensión de la educación complementaria a la que se presta a los comensales en el ámbito del comedor escolar.

- Los contenidos han de estar obligatoriamente relacionados con hábitos dietético saludables, la promoción de la salud, conductas medio-ambientales responsables y actitudes de respeto y convivencia en grupo.

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Ponderación: Se valora con 6 puntos (3 por punto). Observamos que la mitad de los puntos fomenta la alimentación saludable y las conductas medioambientales responsables.

C/ Valoración de la organización del servicio

Subtipo criterio: Otros

Se valorará la estructura logística que garantice y controle el servicio exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (cadena logística y sus objetivos, organigrama, descripción de tareas: planning operativo, distribución, sistemas de control, rutas establecidas para cubrir los lotes a los que se opta, vehículos utilizados, horarios estimados y trazabilidad).

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Ponderación: 5 puntos. Solo puntúa la productividad y la rentabilidad, sin prestar atención a otras cuestiones.

D/ Departamento dietético-nutricional

Subtipo criterio: Otros

Se valorará con un máximo de 5 puntos la existencia de un departamento dietético-nutricional. Deberá acreditarse mediante declaración responsable de la empresa firmada por su representante, que el departamento está integrado, al menos, por un dietista-nutricionista y un tecnólogo de alimentos (o similares) y deberá presentarse un programa de trabajo descriptivo de las actuaciones indicadas en el párrafo anterior (máximo 10 páginas)

- Que el departamento elabore, controle y teste los menús.*
- Que desarrolle un sistema de valoración de la aceptación de los menús por los comensales*
- Que prevea las actuaciones a realizar como consecuencia de los resultados*

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Ponderación: 5 puntos. Como vemos en este apartado de los pliegos, no hay ningún tipo de fomento de la alimentación de proximidad o sostenible, únicamente se deja en manos de las propias empresas las decisiones, el control alimentario y nutricional y su viabilidad (no se sabe hasta qué punto lo que dicen es cierto). Si es cierto que los sistemas de valores derivan del consumo real, reclamaciones, encuestas, quejas y sugerencias del alumnado y la familia.

E/ Plan de reducción del desperdicio alimentario

Subtipo criterio: Otros

Se valorará con un máximo de 4 puntos la implantación y desarrollo de un Plan de reducción del desperdicio alimentario que contemple variedad de medidas educativas y actividades para el alumnado usuario del comedor escolar.

- Que contemple variedad de medidas educativas y de actividades para el alumnado usuario del comedor escolar*

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Ponderación: 4 puntos. No hay medidas específicas de reducción del desperdicio alimentario, premian ciertas actividades pero sin especificar cuáles. Solamente una empresa integra la Agenda 2030 y la innovación con el programa "comedor sostenible" (AENOR)- SERUNION S.A.U.

Condiciones de licitación y Condiciones de adjudicación: Criterios automáticos, evaluables mediante la aplicación de fórmulas

La ponderación de los criterios evidencia una clara prioridad hacia el aspecto económico, relegando otros factores de interés social y ambiental a un papel secundario.

Ejemplo priorización precio antes que otras cuestiones: Fuente: Acta mesa de contratación nº 5, Dirección Provincial de Educación de Burgos, 2022

Desglose de criterios y ponderaciones:

A/ Precio u oferta económica (45 puntos)

Subtipo criterio: Económico.

La oferta más barata recibe la mayor puntuación, lo que sistemáticamente favorece a esta opción, como se observa en casos como el de Burgos.

B/ Mejoras en calidad y variedad de menús (15 puntos)

Subtipo criterio: Otros.

Aunque se otorgan puntos a la mejora de menús, su peso es notablemente menor en comparación con el precio.

Se puntuará con un máximo de 15 puntos una mejora en la calidad de los distintos grupos de alimentos, así como una mayor variedad en la preparación culinaria de los mismos, de acuerdo con los siguientes criterios:

Pescados: por la eliminación en el menú de los pescados señalados con asterisco en el Anexo III del pliego de prescripciones técnicas (panga, perca, tilapia y caella): 2 puntos.

Frutas: se valorará la variedad y rotación de la siguiente manera:

-Si se sirve como postre fruta, al menos 4 veces por semana: 2 puntos

-Si se sirven al menos 5 frutas distintas al mes: 1 punto

Cereales: la variedad en los menús se puntuará como sigue:

-Si se alternan semanalmente pasta y arroz sin que se repita más de una vez a la semana (excepto como complemento de otros platos): 1,5 puntos

-Si se incluye algún cereal integral (pan, arroz o pasta) al menos una vez a la semana: 1,5 puntos

Verduras y hortalizas: se valorará la variedad en su presentación de la siguiente manera:

-Por incluir al menos 5 veces al mes verduras y hortalizas preparadas y presentadas enteras (y no como crema o puré) como componentes del primer plato principal: 2 puntos

-Por incluir al menos 2 veces por semana verduras y hortalizas para guarnición en preparación distinta a la ensalada (excluidas las patatas fritas): 1 punto.

Precocinados: por disminuir la frecuencia máxima permitida de alimentos precocinados en los menús escolares a una vez cada 15 días o menos: 2 puntos.

Frituras: por limitar el empleo de la técnica culinaria "fritura" a un máximo de 2 veces al mes o menos: 2 puntos.

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

C/ Uso de bolsas de basura plásticas 100% recicladas (2 puntos)

Subtipo criterio: Medioambiental.

Este criterio tiene un impacto limitado debido a su baja ponderación.

D/ Equipamientos eficientes en el consumo de agua y energía (3 puntos)

Subtipo criterio: Medioambiental.

A pesar de su relevancia, su peso dentro de la valoración global es muy reducido.

E/ Plan de proveedores cercanos de la zona (5 puntos)

Subtipo criterio: Medioambiental.

Se premia la proximidad, asignando 5 puntos a proveedores de la misma provincia, 3 puntos dentro de la comunidad autónoma de Castilla y León, y 1 punto a proveedores externos. Esta cuestión es opcional ya que, tal y como se ve en los pliegos, la ubicación de las cocinas centrales no es relevante a la hora de escoger a una empresa. Además, aunque se premia la existencia del Plan, no se establece un sistema de seguimiento del cumplimiento de dicho plan.

F/ Personal con discapacidad en la cocina central (4 puntos)

Subtipo criterio: Social.

Este criterio fomenta la inclusión social, aunque su ponderación es relativamente baja.

En situaciones donde no se ha logrado adjudicar una licitación dentro de los plazos establecidos, se recurre a un criterio especial basado principalmente en el volumen de negocio anual general de la empresa y en la plantilla media anual. Este enfoque favorece directamente a las grandes empresas, ya que a mayor tamaño y capacidad operativa, mayores son las posibilidades de asegurar la licitación.

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, p. 11

5. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE

*Tramitación del expediente: URGENTE**

**El inicio del curso escolar 2022-23 supone de manera ineludible la puesta en funcionamiento de los comedores escolares que tienen la consideración de servicio complementario de carácter esencial.*

La complejidad de la prestación del servicio que constituye el objeto del contrato, y que además responde a una necesidad inaplazable, hace preciso declarar la tramitación del procedimiento de urgencia del EXPEDIENTE A2022/005964 (LOTE 1 Y LOTE 2) y así adjudicar el presente contrato dadas las razones de interés público que concurren dentro del marco del artículo 119 de la LCSP y concordantes.

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, p. 12

5. Procedimiento de Adjudicación y Tramitación del Expediente.

Criterios objetivos para la selección del número limitado de candidatos (procedimiento de urgencia)

Criterio 1. Volumen de negocio anual general. Máxima puntuación: 80 puntos.

El volumen de negocio anual general del ejercicio económico de mayor importe de los tres últimos concluidos se valorará de la siguiente manera:

- *Si el volumen de negocio se encuentra comprendido entre el 50% y el 60% del presupuesto de licitación total del Lote al que se concurre: 20 puntos.*
- *Si el volumen de negocios se encuentra comprendido entre más del 60% y el 80% del presupuesto de licitación total del Lote al que se concurre: 40 puntos.*
- *Si el volumen de negocios es mayor al 80% del presupuesto de licitación total del Lote al que se concurre: 80 puntos.*

Esta puntuación se obtendrá en base a la información que el licitador declare en el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), dentro de la Parte IV. Criterios de selección, apartado B. Solvencia económica financiera, letra 1.a), debiendo aportarse para su acreditación, la documentación requerida de SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA.

Criterio 2. Plantilla media anual. Máxima puntuación: 20 Puntos.

Hasta un máximo de 20 puntos, por cada trabajador de los que componen la plantilla: 4 puntos.

Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa acompañada de la documentación justificativa correspondiente cuando le sea requerido por

los servicios dependientes del órgano de contratación. Esta puntuación se obtendrá en base a la información que el licitador declare en el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), dentro de la Parte IV. Criterios de selección, apartado C. Capacidad técnica y profesional apartado 8.

UMBRALES MÍNIMOS DE PUNTUACIÓN: 20 PUNTOS

En cumplimiento del artículo 164.1.c) de la LCSP, el órgano de contratación una vez comprobada la personalidad y solvencia de los solicitantes, seleccionará a los que deban pasar a la siguiente fase, a los que invitará, simultáneamente y por escrito, a presentar sus proposiciones en el plazo de 25 días contados a partir de la fecha de envío de la invitación escrita. *Caso de tramitación urgente, contrato concesión servicios SARA.*

Cantidad Máxima 15

Cantidad Mínima 5

Criterios de Adjudicación del Contrato:

El procedimiento de adjudicación del presente contrato será el procedimiento restringido de conformidad con la previsión del artículo 131.2 de la LCSP que señala que "la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del anexo IV que se adjudicarán mediante este último procedimiento". El comedor escolar está recogido, tal y como ya se ha indicado, entre los servicios especiales del anexo IV bajo el código CPV 55523100-3 (Servicios de comidas para escuelas) y CPV 55524000-9 (servicios de suministro de comidas para escuelas).

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Este modelo de selección tiene implicaciones importantes que pueden llegar a generar resultados cuestionables.

Por un lado, este criterio puede conducir a una injusticia estructural al excluir de facto a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Asimismo, se pierde la conexión con el entorno inmediato, que podría haber permitido el fomento de la economía local y una mayor sensibilidad hacia las necesidades específicas de la comunidad educativa.

Cabe destacar que, la competencia que queda restringida a grandes empresas con volúmenes de producción masivos, refuerza la concentración del mercado y limita la diversidad en las ofertas. Ninguna de las empresas presentadas en estos casos puede clasificarse como PYME; todas pertenecen al grupo de grandes corporaciones con capacidad para absorber costes, externalizar servicios y ajustar sus márgenes de beneficio para ofrecer precios más competitivos.

Además, el predominio de estas grandes empresas puede tener efectos adversos en términos de sostenibilidad, ya que existe la posibilidad de que sus modelos operativos prioricen la eficiencia a gran escala sobre prácticas más

sostenibles y respetuosas con el medio ambiente. La limitación del número de licitadores y la falta de incentivos para promover criterios ambientales, sociales o económicos más equitativos pueden llegar a consolidar un sistema que, aunque eficiente en costos, puede ser perjudicial para la diversidad económica y el bienestar social de las comunidades locales.

Análisis de los Criterios de Adjudicación para Comedores Escolares: 2008 vs. 2022

Las empresas licitadoras en los comedores escolares son grandes corporaciones con alta capacidad de producción, excluyendo en la práctica a las PYMES tanto en 2008 como en 2022. Ninguna de las empresas presentadas era PYME, todas eran grandes empresas capaces de asumir grandes gastos, reducir o externalizar servicios para ofrecer precios más bajos.

La adjudicación depende del criterio económico, que tiene un peso determinante como observamos en todas las provincias. Otros aspectos, como el valor nutricional, la calidad de los alimentos, criterios ambientales, sociales, empleabilidad, apoyo a PYMES y reducción del desperdicio alimentario, tienen menos importancia en la decisión final.

En 2008, el valor económico tenía un peso máximo de 55 puntos, el criterio de mayor ponderación. En 2022, se reduce a 45 puntos, manteniéndose aún como el principal criterio de adjudicación, lo que sigue reflejando una **prioridad absoluta en el beneficio económico**. A pesar de la ligera disminución del peso económico, se mantienen criterios estrictos para la selección de los candidatos, con preferencia por grandes empresas:

- **Criterio 1: Volumen de negocio anual (máximo 80 puntos).**
- **Criterio 2: Plantilla media anual (máximo 20 puntos).**

El enfoque en el precio puede llevar a la contratación de proveedores que ofrezcan el servicio más barato, pero posiblemente a expensas de la calidad, el valor nutricional y otros aspectos importantes ya que la puntuación es mucho menor.

Estas exigencias eliminan la posibilidad de participación de pequeñas empresas, dejando espacio solo a grandes compañías con capacidad de dominio en el mercado. Así, en las nueve provincias se observan las mismas tres grandes empresas en la mayoría de los casos, seleccionadas usualmente por su oferta económica más baja (ej. Burgos).

A/ Criterios Ambientales y Sociales

En 2008, la prioridad ambiental era casi inexistente, reflejándose en un solo criterio ("productos medioambientales") que aportaba apenas 1 punto, sin especificar a qué se refiere con productos medioambientales. En cambio, en 2022, los criterios medioambientales y de sostenibilidad han aumentado muy levemente su peso, siendo aún insuficiente y sumando un total de 14 puntos, repartidos en los siguientes elementos:

- Uso de bolsas de basura 100% recicladas (2 puntos).
- Equipamiento eficiente en consumo de agua y energía (3 puntos).
- Plan de proveedores locales, con un máximo de 5 puntos (5 puntos para proveedores locales, 3 para proveedores regionales y 1 para nacionales).

La inclusión de criterios ambientales y sociales es un pequeño avance hacia la sostenibilidad y la responsabilidad social, aunque su ponderación baja reduce su influencia en la adjudicación final. Esta inclusión surge de obligaciones generadas a partir de la legislación, y estos criterios podrían ampliarse con voluntad política.

Pese al avance en la integración de criterios medioambientales y sociales, estos siguen teniendo una influencia menor en comparación con el criterio económico. En 2022, los criterios evaluados mediante juicio de valor alcanzan un máximo de 26 puntos, de los cuales solo 6 fomentan directamente la sostenibilidad, el comercio local y la alimentación saludable.

Si bien representa una muy pequeña mejora hacia la sostenibilidad y la salud, es insuficiente para contrarrestar el peso de las cuestiones económicas.

B/ Innovación y Mejora en Equipamiento

En 2008, se otorgaban puntos adicionales para premiar la innovación y la mejora en equipamiento alimentario:

- Proyecto de mejoras de equipamiento (14 puntos).
- Instalación de equipamiento (8 puntos).

C/ Calidad y Variedad de Menús:

2008: Este aspecto tenía importancia moderada, pero sin detalles específicos sobre la mejora de la calidad.

2022: La calidad del menú ahora se puntúa con un máximo de 15 puntos, evaluando variedad de alimentos como frutas, pescados, verduras, cereales, reducción de alimentos precocinados, y frecuencia de frituras.

Aunque la calidad de los menús ha ganado algo de relevancia, su peso sigue siendo bastante limitado frente al precio. Además, sería recomendable actualizar lo que se considera calidad y variedad incluyendo criterios de sostenibilidad y con el seguimiento de personal nutricionista. Esta mejora apunta a una atención mayor en la variedad alimentaria y en la salud de los estudiantes, aunque el impacto es secundario respecto al valor económico.

A/ Enfoque Prioritario en el Precio:

La constante en ambos años es la fuerte ponderación al criterio económico. Esta preferencia puede llegar a desalentar a empresas que proponen prácticas innovadoras, sostenibles o de alta calidad, al no tener suficiente peso en la evaluación. Esto podría derivar en servicios de calidad moderada-baja, especialmente si el costo bajo es el principal atractivo para la adjudicación.

B/ Mejora en la Calidad y Variedad del Menú:

La introducción de criterios específicos para la calidad y variedad alimentaria en 2022 representa un paso positivo hacia la mejora de los estándares nutricionales. Sin embargo, el peso de este criterio sigue siendo reducido frente al valor económico, lo que limita su capacidad para incidir en la decisión final.

C/ Criterios Ambientales y Sociales: Avances Limitados:

Aunque en 2022 se han incluido aspectos medioambientales y sociales, su ponderación es baja y podría considerarse más simbólica que efectiva. Esta inclusión es un avance en términos de sostenibilidad, pero la baja puntuación otorgada podría restarles relevancia práctica en las decisiones de adjudicación.

D/ Integración Nutricional y Plan de Desperdicio Alimentario:

Aunque en 2022 se incluyen cuestiones como la mejora en la calidad y variedad en los menús en los criterios de adjudicación, en 2008 esa cuestión no se menciona.

La incorporación de un departamento dietético-nutricional y un plan de reducción del desperdicio alimentario en 2022 muestra una preocupación creciente por la nutrición y sostenibilidad. Sin embargo, el bajo peso de estos criterios también los limita como factores decisivos en la adjudicación.

Tabla. Comparativa de Criterios de Puntuación en 2008 y 2022

Criterio de adjudicación	2008	2022
Mejoras en la atención al alumnado	6.5	6
Actividades divulgativas	5.5	6
Plan de coordinación	5	5
Programa de personal	3	No existe en 2022
Menús especiales	No especificado	2
Productos medioambientales, reducción de desperdicio alimentario	1	4
Uso de bolsas de basura 100% recicladas	No existe en 2008	2
Equipamiento eficientes en consumo de agua y energía	No existe en 2008	3
Plan de proveedores cercanos a la zona	No existe en 2008	5
Personal con discapacidad en la cocina central	No existe en 2008	4

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Entre 2008 y 2022, los criterios de adjudicación en comedores escolares han evolucionado levemente hacia una mayor integración de factores de calidad, sostenibilidad y responsabilidad social. Sin embargo, el peso abrumador otorgado al precio limita el impacto de estos nuevos criterios, dejando aún la adjudicación principalmente en manos del criterio económico. Esto podría plantear un desafío a la hora de mejorar la calidad y sostenibilidad del servicio en el largo plazo, ya que los criterios innovadores tienen una influencia marginal frente al costo económico.

2.2.8. Criterios de Tipología y Calidad de los Alimentos

La calidad de los alimentos, así como su utilización de forma adecuada en el menú son claves a la hora de mejorar la calidad de los comedores escolares. Entre nuestras demandas se encuentran la necesidad de una persona dietista-nutricionista con titulación universitaria y formación en sostenibilidad, así como la utilización de productos de primera gama, que pasa una estructuración del menú con criterios de temporada y proximidad (disminuir intermediarios) para mejorar su rentabilidad.

2008

Aunque en 2022 se incluyen cuestiones como la mejora en la calidad y variedad en los menús en los criterios de adjudicación, en 2008 esa cuestión no se menciona.

Pliego Prescripciones Técnicas (p. 11)

4. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR.

4.1 PLANIFICACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS MENÚS.

4.1.1 En la planificación de menús escolares se considerará el grupo de población al que va dirigido con la finalidad de que se presenten menús equilibrados y adaptados a sus necesidades alimenticias.

*4.1.2 La confección de los menús y/o dietas será diferenciada en función de las edades del alumnado usuario del servicio; así se ofertará menús y/o dietas destinadas a alumnos de infantil/primaria y menús y/o dietas destinadas a alumnos de secundaria y se ajustará a los menús tipo en cuanto frecuencia de consumo de cada grupo de alimentos, formas culinarias, calidades mínimas de los productos y cantidades (gramajes) de acuerdo a las especificaciones que figuran en el **Anexo III** del presente Pliego de Prescripciones Técnicas.*

4.1.3. Trimestralmente, el concesionario remitirá al órgano de contratación o a la Entidad pública o privada que este designe, una relación de menús día-

rios elaborados por un especialista en alimentación y nutrición en el que se especificarán ingredientes, cantidades, técnicas culinarias y el perfil nutricional por menú (energía (kcal), distribución de macronutrientes (proteínas, hidratos de carbono y lípidos), vitaminas y minerales) según lo detallado en el Anexo III.

4.1.4 Del mismo modo se pondrá a disposición de los padres, tutores o responsables de los alumnos una guía u orientaciones de menús complementarios para facilitar que éstos complementen en sus casas los alimentos que se hayan consumido en el Centro Educativo.

4.1.5 El concesionario elaborará los menús especiales de regímenes dietéticos que, bajo prescripción facultativa, sean necesarios en el Centro.

4.1.6 Deberá también elaborar menús adaptados a alumnos con problemas agudos, tales como gastroenteritis y procesos que requieran una modificación dietética durante unos días, siempre que los padres lo hayan solicitado de acuerdo con lo establecido en el presente Pliego.

Anexo III.

- Las necesidades nutricionales y energéticas son las mismas que en 2022.

1.- Necesidades Nutricionales.

Recomendaciones de energía para la población escolar

Escolares	Edad	ENERGÍA/día (Kcal)	ENERGÍA COMIDA (kcal) 30-35% total diario
NIÑOS Y NIÑAS	1-3	1250	375-438
	4-5	1700	510-595
	6-9	2000	600-700
CHICOS	10-12	2450	735-857,5
CHICAS	10-12	2300	690-805

- Las recomendaciones de macronutrientes (Proteínas, Hidratos de Carbono y Lípidos) y micronutrientes son iguales.

- Frecuencia de consumo de alimentos, misma tabla y recomendaciones.

Se recomienda ajustar la distribución de principios inmediatos a recomendaciones:

PROTEÍNAS: 15% de las Kcal totales

HIDRATOS DE CARBONO: 50%-55% de las Kcal totales

LÍPIDOS: 30-35% de las Kcal totales

1.3-Recomendaciones de Micronutrientes (Vitaminas y Minerales)

Diseñando los menús de acuerdo a las recomendaciones anteriores (tabla 1.2), variando los alimentos en cada grupo (tabla: apartado 3), y respetando el tamaño de las raciones se cubren los requerimientos en fibra y micronutrientes.

En nuestra población sólo se consideran nutrientes de riesgo:

- Hierro (carnes)
- Cinc (pescados y frutos secos)
- Calcio (lácteos)
- Ácido fólico (verduras)
- Yodo (sal yodada)

La empresa debe presentar la información nutricional (energía, porcentaje de macronutrientes, fibra, colesterol y perfil lipídico) de cada uno de los menús de la planilla trimestral.

2.-Frecuencia de consumo de Alimentos

Siguiendo las recomendaciones de la Guía Alimentaria (Pirámide de la alimentación saludable para población infantil y juvenil), la recomendación semanal de consumo de alimentos en raciones por semana, vinculante para los menús escolares, se presenta en la tabla 2.1:

GRUPOS DE ALIMENTOS		FRECUENCIA DE CONSUMO RECOMENDADA (Por Semana)
Carnes		2 raciones
Derivados cárnicos		Ocasional
Pescados		2 raciones
Huevos		1 ración
Lácteos (leche, yogur, quesos)		1-2 raciones
Otros cereales ¹		
Pasta		0,5 raciones
Arroz		0,5 raciones
Pan		5 raciones (1 ración/día)
Legumbres		2 raciones
Tubérculos		1 ración
Verduras/hortalizas	Plato	1,5 raciones
	Guarnición	4 raciones
Frutas		3-4 raciones
Aceites/ grasas		5 raciones/ no recomendaciones
Comidas rápidas, precocinados		Ocasional
Azúcar, cacao en polvo, mermelada, miel...		Ocasional

6. Características del menú:

Los menús deben ser equilibrados (según las recomendaciones anteriores), variados (presencia de distintos alimentos del mismo grupo y a técnicas culinarias), agradables, atractivos y aceptables para ellos.

Extraído del "Pliego de Prescripciones Técnicas 2008"

2022

Criterios de adjudicación

Mejoras en la calidad y variedad de los menús (máximo 15 puntos).

Se puntuará con un máximo de 15 puntos una mejora en la calidad de los distintos grupos de alimentos, así como una mayor variedad en la preparación culinaria de los mismos, de acuerdo con los siguientes criterios:

Pescados: por la eliminación en el menú de los pescados señalados con asterisco en el Anexo III del pliego de prescripciones técnicas (panga, perca, tilapia y caella): 2 puntos.

Frutas: se valorará la variedad y rotación de la siguiente manera:

- Si se sirve como postre fruta, al menos 4 veces por semana: 2 puntos
- Si se sirven al menos 5 frutas distintas al mes: 1 punto

Cereales: la variedad en los menús se puntuará como sigue:

- Si se alternan semanalmente pasta y arroz sin que se repita más de una vez a la semana (excepto como complemento de otros platos): 1,5 puntos
- Si se incluye algún cereal integral (pan, arroz o pasta) al menos una vez a la semana: 1,5 puntos

Verduras y hortalizas: se valorará la variedad en su presentación de la siguiente manera:

- Por incluir al menos 5 veces al mes verduras y hortalizas preparadas y presentadas enteras (y no como crema o puré) como componentes del primer plato principal: 2 puntos.
- Por incluir al menos 2 veces por semana verduras y hortalizas para guarnición en preparación distinta a la ensalada (excluidas las patatas fritas): 1 punto.

Precocinados: por disminuir la frecuencia máxima permitida de alimentos precocinados en los menús escolares a una vez cada 15 días o menos: 2 puntos.

Frituras: por limitar el empleo de la técnica culinaria "fritura" a un máximo de 2 veces al mes o menos: 2 puntos.

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022"

Pliegos Prescripciones Técnicas (p. 16)

4. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR ESCOLAR.

4.1 PLANIFICACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS MENÚS.

4.1.1 En la planificación de menús escolares se considerará el grupo de población al que va dirigido conforme al **punto 6 de este Pliego**, con la finalidad de que se presenten menús equilibrados y adaptados a sus necesidades alimenticias.

4.1.2 La confección, preparación y presentación de los menús y dietas será diferenciada en función de las edades del alumnado usuario del servicio; así se ofertarán menús y/o dietas destinadas a alumnos de infantil/primaria, y menús y dietas destinadas a alumnos de secundaria; y se ajustarán a los menús tipo en cuanto a frecuencia de consumo de cada grupo de alimentos, formas culinarias, calidades mínimas de los productos y cantidades (gramajes) de acuerdo a las especificaciones que figuran en el anexo II del presente Pliego de Prescripciones Técnicas.

4.1.3. Trimestralmente, el concesionario remitirá al órgano de contratación o a la Entidad pública o privada que este designe, una relación de menús diarios elaborados por un especialista en alimentación y nutrición, acompañando las fichas de plato correspondientes, en las que se especificarán ingredientes, cantidades, técnicas culinarias y el perfil nutricional por menú (energía

(kcal), distribución de macronutrientes (proteínas, hidratos de carbono y lípidos), vitaminas y minerales) según lo detallado en el anexo II.

4.3.3. En los dos sistemas los menús habrán de ajustarse a las recomendaciones dietético-nutricionales detalladas en el anexo II.

- **Perfil nutricional:** el aporte energético supondrá el 30-35% de la energía diaria. En todos los casos se mantendrá el equilibrio en el aporte de los macronutrientes o perfil calórico (distribución porcentual calórica de los macronutrientes (hidratos de carbono, lípidos y proteínas)), perfil lipídico (distribución porcentual de los distintos tipos de ácidos grasos), colesterol, fibra, sal, así como la adecuación en el aporte de los micronutrientes (vitaminas y minerales).
- **Frecuencia de consumo de alimentos en el comedor escolar y tamaño aconsejado de las raciones.**
- **Rotación de alimentos y de técnicas culinarias.**
- **Estructura de los menús.** Hay que destacar la importancia de mantener las guarniciones (hortalizas, verduras, patatas, setas o champiñones, etc) en todos los menús.
- **Adaptación de los menús a los requerimientos de los niños con necesidades especiales.**
- **Presentación y servicio de menús adaptados a la edad de los comensales** (por ejemplo, triturado de alimentos para niños que no comen sólidos).

En el diseño de la planilla de menús el concesionario tendrá en cuenta las recomendaciones de energía y nutrientes detalladas en el anexo II de forma que los menús se ajusten diariamente a las mismas. En todos los casos se mantendrá el equilibrio entre los macronutrientes, con predominio de los hidratos de carbono complejos (cereales, legumbres, verduras, hortalizas, patatas).

Para cumplir con estos objetivos nutricionales es imprescindible que en la planificación dietética se incluyan la mayor variedad posible de alimentos, con especial hincapié en los alimentos de origen vegetal (verduras y hortalizas). Del mismo modo, hay que limitar los alimentos con una elevada densidad energética (kcal/100 g), ricos en grasas saturadas y con un pobre perfil nutricional (escaso contenido en vitaminas y minerales). De acuerdo a lo especificado en el apartado de frecuencia de consumo de alimentos del anexo II los menús deberán incluir a diario alimentos de cada uno de los siguientes grupos:

- **Alimentos ricos en hidratos de carbono:** cereales (arroz, pasta -macarrones, espaguetis, tallarines, fideos...-), patatas, legumbres (lentejas, garbanzos, alubias).
- **Se ofrecerá una ración de pan en todas las comidas.**
- **Hortalizas y verduras.**
- **Alimentos ricos en proteínas:** carnes magras, pescado, huevos.
- **Aceite de oliva.**
- **Frutas frescas.** Los zumos de frutas comerciales no sustituirán a las frutas frescas, que serán el postre habitual.
- **Agua como bebida de elección.**

Los lácteos (leche, queso...) podrán usarse como ingrediente en algunas preparaciones culinarias y, en ocasiones, como postre (leches fermentadas fundamentalmente), aunque no se admitirá que se ofrezcan como sustitutos de la fruta más de una vez a la semana.

Por otra parte, se controlará y limitará:

- El contenido en sal, de acuerdo con lo establecido en el apartado de recomendaciones y objetivos nutricionales del anexo II. Se evitará el uso de cubitos de caldo, concentrados de carne y similares.
- Los alimentos ricos en grasas (especialmente saturadas) y los ricos en azúcares sencillos (postres lácteos, pastelitos y bollos industriales, patatas chips, snacks.....).

1.- Necesidades Nutricionales.

Recomendaciones de energía para la población escolar

Escolares	Edad	ENERGÍA/día (Kcal)	ENERGÍA COMIDA (kcal) 30-35% total diario
NIÑOS Y NIÑAS	1-3	1250	375-438
	4-5	1700	510-595
	6-9	2000	600-700
CHICOS	10-12	2450	735-857,5
CHICAS	10-12	2300	690-805

1.2- Recomendaciones de Macronutrientes (Proteínas, Hidratos de Carbono y Lípidos)

Se recomienda ajustar la distribución de principios inmediatos a recomendaciones:

PROTEÍNAS: 15% de las Kcal totales

HIDRATOS DE CARBONO: 50%-55% de las Kcal totales

LÍPIDOS: 30-35% de las Kcal totales

Tabla 1.2 –Energía y macronutrientes

Escolares	Edad	ENERGÍA/día (Kcal)	ENERGÍA COMIDA (kcal) 30-35% total diario	PROTEÍNAS (g) (15% energía kcal, comida)	HCO (g) (50% energía kcal, comida)	LÍPIDOS (g) (30%-35% energía kcal, comida)
NIÑOS Y NIÑAS	1-3	1250	375-438	14,06-16,43	46,88-54,75	12,50-14,60
	4-5	1700	510-595	19,13-22,31	63,75-74,38	17,00-19,83
	6-9	2000	600-700	22,50-26,25	75,00-87,50	20,00-23,33
CHICOS	10-12	2450	735-857,5	27,56-32,16	91,88-107,19	24,50-28,58
CHICAS	10-12	2300	690-805	25,88-30,19	86,25-100,63	23,00-26,83

Objetivos nutricionales:

1- Grasa total:

- Ácidos grasos saturados: <10% (7-8%)
- Ácidos grasos poliinsaturados: 6-10%
- Ácidos grasos poliinsaturados n-6: 5-8%
- Ácidos grasos poliinsaturados n-3: 1-2%
- Ácidos grasos trans: <1%
- Ácidos grasos monoinsaturados: *por diferencia con los anteriores (15-20%)

2- Colesterol: < 300mg/día (100mg/1000kcal)

3- Cloruro sódico (sodio): <5g/día (<2g/día)

4- Fibra: 14 g/1000kcal

1.3-Recomendaciones de Micronutrientes (Vitaminas y Minerales)

Diseñando los menús de acuerdo a las recomendaciones anteriores (tabla 1.2), variando los alimentos en cada grupo (tabla: apartado 3), y respetando el tamaño de las raciones se cubren los requerimientos en fibra y micronutrientes.

En nuestra población sólo se consideran nutrientes de riesgo:

- Hierro (carnes)
- Cinc (pescados y frutos secos)
- Calcio (lácteos)
- Ácido fólico (verduras)
- Yodo (sal yodada)

La empresa debe presentar la información nutricional (energía, porcentaje de macronutrientes, fibra, colesterol y perfil lipídico) de cada uno de los menús de la planilla trimestral.

2.-Frecuencia de consumo de Alimentos

Siguiendo las recomendaciones de la Guía Alimentaria (Pirámide de la alimentación saludable para población infantil y juvenil), la recomendación semanal de consumo de alimentos en raciones por semana, vinculante para los menús escolares, se presenta en la tabla 2.1:

GRUPOS DE ALIMENTOS		FRECUENCIA DE CONSUMO RECOMENDADA (Por Semana)
Carnes		2 raciones
Derivados cárnicos		Ocasional
Pescados		2 raciones
Huevos		1 ración
Lácteos (leche, yogur, quesos)		1-2 raciones
Otros cereales ¹		
Pasta		0,5 raciones
Arroz		0,5 raciones
Pan		5 raciones (1 ración/día)
Legumbres		2 raciones
Tubérculos		1 ración
Verduras/hortalizas	Plato	1,5 raciones
	Guarnición	4 raciones
Frutas		3-4 raciones
Aceites/grasas		5 raciones/ no recomendaciones
Comidas rápidas, precocinados		Ocasional
Azúcar, cacao en polvo, mermelada, miel...		Ocasional

Tabla 2.1-Frecuencia de Consumo de alimentos recomendada para el comedor escolar:

¹No existen recomendaciones específicas para otros cereales, puesto que en los comedores escolares el aporte mayoritario de este grupo de alimentos es en forma de pasta alimenticia, arroz y pan.

Estas recomendaciones se establecen únicamente para la comida principal del día (almuerzo de medio día) y durante sólo 5 días a la semana.

Por ello deben considerarse orientativas. Por ejemplo, en los referente a lácteos, es probable que las raciones carentes sean compensadas en el desayuno, merienda o cena; las de huevo, especialmente en la cena, etc.

Análisis de los Criterios de Adjudicación para Comedores Escolares: 2008 vs. 2022

A/ Criterios de Tipología y Calidad de los Alimentos:

2008: No se incluían criterios específicos de calidad y variedad de los menús como elementos de adjudicación. Las especificaciones técnicas establecían requisitos básicos relacionados con las necesidades nutricionales de los estudiantes, diferenciados por edades, e incluían orientaciones generales sobre el equilibrio nutricional.

2022: Se introduce un criterio de adjudicación específico puntuable, con un máximo de 15 puntos, para evaluar mejoras en la calidad y variedad de los menús. Este incluye aspectos como la eliminación de pescados de baja calidad (panga, perca), mayor variedad de frutas, alternancia de cereales, reducción de precocinados y frituras, y un enfoque en alimentos saludables.

- Eliminación de pescados de baja calidad (panga, perca, tilapia, caella) → 2 puntos.
- Rotación de frutas (al menos 5 variedades al mes y presencia de fruta como postre 4 veces/semana) → 3 puntos.
- Alternancia de cereales (pasta y arroz sin repetición semanal) y presencia de integrales → 3 puntos.
- Mayor presencia de verduras enteras (no purés) y guarniciones saludables → 3 puntos.
- Reducción de precocinados (máximo 1 cada 15 días) → 2 puntos.
- Limitación de frituras (máximo 2/mes) → 2 puntos.

Ausencia de Adaptaciones en los Menús por Razón Cultural o Religiosa: En los pliegos analizados no se ha identificado ninguna referencia explícita a la posibilidad de modificar los menús por razones culturales o religiosas. Esta ausencia limita la capacidad de los servicios de comedor para adaptarse a una sociedad cada vez más plural.

Además, esta situación contraviene la legislación vigente, que establece de manera clara la obligación de garantizar la igualdad de trato y la no discriminación, incluyendo el respeto a las diferencias culturales y religiosas en los servicios públicos, como los comedores escolares. La normativa actual exige mecanismos de inclusión y adaptación que, en este caso, parecen estar ausentes en los documentos de licitación analizados.

Protocolo de Criterios Mínimos para la Evaluación de la Oferta Alimentaria en Centros Escolares¹⁵

"3. CONTENIDO DE LA ENCUESTA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS MENÚS, MÁQUINAS EXPENDEDORAS Y CAFETERÍAS

3.1 Comedores escolares

Disponibilidad de menús especiales por motivos de salud (alergias o intolerancias u otras enfermedades que así lo exijan), culturales, éticos o religiosos (especificando los tipos/clases de menús especiales y el número que se sirven de cada tipo/clase). Se confirmará que se dispone de estos menús especiales por motivos de salud. Asimismo, se comprobará que se disponen por motivos culturales, éticos o religiosos para el alumnado que lo requiera (ver criterio de control consensuado en apartado 7)

Documento de Consenso para la alimentación en centros educativos

“Apoyar la diversidad y la inclusión, ofreciendo menús adaptados a las necesidades dietéticas de estudiantes con intolerancias, alergias, o particularidades culturales o religiosas”

¹⁵ Para más información, ver apartado “Legislación”.

Extraído del “Protocolo de Criterios Mínimos para la Evaluación de la Oferta Alimentaria en Centros Escolares”

B/ Sostenibilidad Alimentaria:

2008: No se mencionaba específicamente la sostenibilidad en los alimentos.

2022: Se fomenta levemente y de forma insuficiente la sostenibilidad a través del criterio de proximidad y reducción del desperdicio alimentario, que se puntúan como mejoras de adjudicación (5 puntos para proveedores locales).

Conexión con Normativas y Recomendaciones Externas

Normativa Nacional:

Las especificaciones de ambos años están en línea con las **guías nutricionales españolas** (Estrategia NAOS y recomendaciones de AESAN), que enfatizan la necesidad de menús equilibrados, adaptados a la edad y con un consumo predominante de alimentos frescos y de origen vegetal.

En 2022, el refuerzo en criterios de sostenibilidad y variedad responde a las recomendaciones del **Plan de Acción de Contratación Pública Verde**.

Recomendaciones Internacionales:

La **OMS** y la **FAO** promueven dietas escolares sostenibles que limiten grasas saturadas y azúcares, prioricen frutas y verduras frescas, y reduzcan los alimentos ultraprocesados. En 2022, las limitaciones a precocinados y frituras reflejan esta tendencia.

Se podrían integrar criterios más restrictivos de sostenibilidad, como reducir el uso de alimentos con alta huella de carbono.

2.2.9. Condiciones Especiales de Ejecución y Criterios de Adjudicación (Ambientales y Sociales)

La existencia de criterios ambientales y sociales es uno de los aspectos más básicos para una mejora en la calidad de los comedores escolares, como hemos visto en muchas experiencias en el territorio del Estado español. En el caso de Castilla y León, como veremos, encontramos un ligero avance pero aún hay un largo camino por recorrer.

Criterios de adjudicación

Los criterios de adjudicación son los parámetros que se emplean para comparar las ofertas presentadas por los licitadores y determinar cuál de entre las que cumplen las prescripciones técnicas, es la más ventajosa desde el punto de vista del órgano de contratación, la que mejor cubre sus necesidades.

Condiciones especiales de ejecución

Las condiciones especiales de ejecución de un contrato determinan la forma en que deberá actuar el contratista sea quien sea el adjudicatario final, para cumplir con las previsiones del contrato.

Estas cláusulas son, por lo tanto, clave para lograr el cumplimiento de determinados objetivos, entre los que pueden estar los ambientales, ya que lo que se elija será directamente obligatorio para los contratistas. Esta característica de las condiciones especiales de ejecución las diferencia de los criterios de adjudicación, en los cuales las ofertas de los contratistas obtienen puntuación adicional por cumplir con determinados requisitos.

2008

No hay condiciones especiales de ejecución y adjudicación.

2022

Otras condiciones Especiales (de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden).

10.1 Condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental

El objetivo de la implantación de las siguientes medidas es la promoción de productos y consumibles que pueden reducir los efectos medioambientales adversos, en comparación con otros productos de su misma categoría, contribuyendo así a un uso eficaz de los recursos y a un elevado nivel de protección del medio ambiente.

Para la consecución de este objetivo se exigirá básicamente la utilización de alguna ecoetiqueta tipo I que garantiza la tipificación y clasificación de los productos, información exacta y no engañosa y con base científica sobre dichos productos, acreditados mediante certificación y auditoría (ISO 10424 o equivalente).

10.2 Condiciones especiales de ejecución de carácter social:

La empresa adjudicataria estará obligada a aplicar durante la ejecución de la prestación, medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo conforme con lo que se prevé en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Entre esas medidas deberá incluirse necesariamente, la elaboración y la aplicación de un Plan de Igualdad en caso de que la empresa adjudicataria no lo tenga, por tener menos de 50 personas trabajadoras y no estar obligada de acuerdo al artículo 45 de la citada Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

La empresa adjudicataria deberá asumir las obligaciones impuestas por la igualdad de Mujeres y Hombres en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo en los siguientes aspectos concretos:

Está obligada a regirse según los principios de la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades, el respeto a la diversidad y a la diferencia con respecto a sus trabajadoras y trabajadores.

A la integración de la perspectiva de género, a la acción positiva, la eliminación de roles y estereotipos en función del sexo, en sus actuaciones.

A procurar una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacidad, competencia y preparación adecuada en sus órganos directivos y colegiados.

A efectuar un uso no sexista del lenguaje y las imágenes en cualquier tipo de soporte.

Extraído del "Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2022

Análisis 2022

Pequeño Avance Hacia la Sostenibilidad y la Igualdad en la Contratación Pública:

La inclusión de algunas condiciones ambientales y sociales en la contratación de comedores escolares muestra un pequeño avance hacia un enfoque de contratación verde y socialmente responsable. Estas medidas están en línea con los principios de sostenibilidad y equidad de género en la administración pública, aunque como ya hemos visto estos avances no sean significativos.

En líneas generales encontramos que ha habido un pequeño avance incluyendo algunos criterios de sostenibilidad y sociales, que no tienen una gran impacto en una mejora de los comedores escolares a la hora de favorecer una conexión y un desarrollo con los y las productoras locales, o a la hora de mejorar condiciones laborales del personal del comedor.

No se encuentran criterios que favorezcan el uso de producto local ni la contratación de personal del propio municipio de manera que los comedores escolares pudieran ser motor de desarrollo. Tampoco favorecen el uso de productos de temporada o de alto valor nutricional para la mejora de la salud de niños y niñas

comensales. En ningún caso la puntuación para estos criterios es decisiva como para que desde las empresas se de un cumplimiento real de los criterios de reducción del desperdicio alimentario como también hemos visto en puntos previos.

Por ello, encontramos un gran margen de mejora.

2.2.10. Ratios de Personal de Monitoraje y Apoyo a NEEs (Necesidades Educativas Especiales)

El espacio del comedor, así como el tiempo previo y posterior, son un servicio de educación alimentaria, y por ello es necesario que se pueda dar el acompañamiento adecuado. Además de ser necesario un acompañamiento a la hora de la comida para asegurar que los niños y niñas están comiendo y no se generan conflictos, también es importante que los descansos de antes y después de momento de la comida se utilicen para educar en una alimentación saludable y sostenible que mejore los hábitos alimentarios.

Por ello, las ratios de monitoraje tienen que ser adecuadas, ya que una tensión inadecuada unido a espacios poco preparados pueden generar hábitos alimentarios poco saludables.

2008

Proyecto de Explotación del Contrato de Gestión del Servicio Público bajo la modalidad de concesión de comedor escolar (p.13)

2.- Ratios de Personal

Las ratios de personal que deberán aportar los concesionarios y que se establecen en cada comedor escolar a efectos del cálculo de costes es la que sigue:

2.1) Ratio de cocineros/alumnos

COCINA IN SITU		
CATEGORÍA PROFESIONAL	Nº COMENSALES DE	Nº HORAS/DÍA
COCINERO	HASTA 35	5
COCINERO	DE 36 A 49	6
COCINERO	A PARTIR DE 50	7

2.2) Ratio de Ayudantes de Cocina/alumnos

COCINA IN SITU		
CATEGORÍA PROFESIONAL	Nº COMENSALES DE	Nº HORAS/DÍA
AYTE. DE COCINA	DE 70 A 93	2
AYTE. DE COCINA	DE 94 A 117	4
AYTE. DE COCINA	DE 118 A 141	6
AYTE. DE COCINA	DE 142 A 165	8
AYTE. DE COCINA	DE 166 A 189	10
AYTE. DE COCINA	DE 190 A 213	12
AYTE. DE COCINA	DE 214 A 237	14
AYTE. DE COCINA	DE 238 A 261	16
AYTE. DE COCINA	DE 262 A 285	18
AYTE. DE COCINA	DE 286 A 309	20

CATERING		
CATEGORÍA PROFESIONAL	Nº COMENSALES DE	Nº HORAS/DÍA
AYTE. DE COCINA	HASTA 38	3
AYTE. DE COCINA	DE 39 A 58	4
AYTE. DE COCINA	DE 59 A 78	5
AYTE. DE COCINA	DE 79 A 98	6
AYTE. DE COCINA	DE 99 A 118	7
AYTE. DE COCINA	DE 119 A 138	8
AYTE. DE COCINA	DE 139 A 158	9
AYTE. DE COCINA	DE 159 A 178	10
AYTE. DE COCINA	DE 179 A 198	11
AYTE. DE COCINA	DE 199 A 218	12
AYTE. DE COCINA	DE 219 A 238	13
AYTE. DE COCINA	DE 239 A 258	14

AYTE. DE COCINA	DE 259 A 278	15
AYTE. DE COCINA	DE 279 A 298	16
AYTE. DE COCINA	DE 299 A 318	17
AYTE. DE COCINA	DE 319 A 338	18
AYTE. DE COCINA	DE 339 A 358	19
AYTE. DE COCINA	DE 359 A 378	20

2.3) Ratio de Responsables de comedor escolar/alumnos

Un Responsable en cada comedor escolar 2,5 Horas día.

2.4) Ratio de cuidadores/alumnos

- *Un cuidador por cada treinta y cinco alumnos comensales o fracción superior a veinte de educación secundaria obligatoria.*
- *Un cuidador por cada veinticinco alumnos comensales o fracción superior a quince de educación primaria.*
- *Un cuidador por cada quince alumnos comensales o fracción superior a diez de educación infantil.*
- *Las fracciones inferiores a las señaladas en las anteriores ratios se acumularán a la etapa educativa inmediatamente inferior.*

A efectos del cómputo de cuidadores, el responsable de comedor al que se entenderá como uno de ellos.

Excepcionalmente y para el caso de alumnos comensales con necesidades educativas especiales se establecerán medidas de apoyo en caso que se produzcan disfunciones que impidan una normal atención a dicho alumnado una vez analizado cada caso concreto con la Dirección del Centro y la Dirección Provincial pudiéndose ampliar las ratios anteriores.

No obstante, el número de cuidadores y de atención al alumnado que el concesionario aportará para el desarrollo del servicio dependerá del personal docente que voluntariamente solicite ejercer estas funciones y del incremento o disminución de comensales una vez comenzado el curso ajustando siempre el órgano de contratación el número de cuidadores que deberá aportar el concesionario.

El cálculo de costes se hace en función del personal docente que en el presente curso escolar está desarrollando estas funciones.

Los cuidadores y el personal de atención al alumnado realizará su actividad durante el servicio de comedor, y en su caso, durante los períodos anterior y posterior. El número mínimo de horas/ día de este personal será 2 horas.

Extraído del "Proyecto de Explotación del Contrato de Gestión del Servicio Público bajo la modalidad de concesión de comedor escolar (2008)"

Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León

CAPÍTULO III Competencias de los órganos del centro y funciones del personal vinculado al servicio de comedor

Artículo 8.- Cuidadores y personal de atención a los alumnos

4. -- El número de cuidadores en el servicio de comedor y en los períodos de tiempo libre anteriores y posteriores será el siguiente: a) Un cuidador por cada treinta y cinco alumnos comensales o fracción superior a veinte de educación secundaria obligatoria. b) Un cuidador por cada veinticinco alumnos comensales o fracción superior a quince de educación primaria. c) Un cuidador por cada quince alumnos comensales o fracción superior a diez de educación infantil. Las fracciones inferiores a las señaladas en las anteriores ratios se acumularán a la etapa educativa inmediatamente inferior.

Extraído del "Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León"

2022

Pliego Prescripciones Técnicas (p. 3)

2.1.1.2 Cuidadores

El personal docente que voluntariamente lo solicite y siempre que para el cumplimiento de la ratio comensales/monitor fijadas en el presente pliego sea necesario, ejercerá las funciones de cuidador que se relacionan en la cláusula 2.3.4.

La solicitud la realizarán los docentes antes del inicio del curso escolar, a la dirección del centro, la cual en el caso de que existieran más solicitudes que personal necesario para desarrollarla, asignará esta función de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 3.3 de la Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008 de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar.

La relación de docentes que van a ejercer la función de cuidador en cada comedor escolar se comunicará por el director del centro al Director/a Provincial de Educación, quien lo remitirá al concesionario a los efectos de que confirme el número de plazas de monitor que estén vacantes por no estar ocupadas por trabajadores previamente vinculados al servicio de comedor escolar.

El personal docente que ejerza las funciones de cuidador tendrá derecho al uso gratuito del servicio de comedor con cargo a la factura mensual que el concesionario remita al centro, y a una gratificación por servicios extraordinarios que abonará la Consejería de Educación.

2.3.4 CUIDADORES Y PERSONAL DE ATENCIÓN AL ALUMNADO.

2.3.4.1 En todos los comedores escolares habrá cuidadores y, en su caso, personal de atención a los alumnos que, bajo las directrices del responsable de comedor, atenderán a los usuarios del comedor y velarán por el cumplimiento del plan de funcionamiento a que se refiere el artículo 15 Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público del comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León.

2.3.4.2 Los cuidadores desarrollarán las siguientes funciones:

- *El cuidado al alumnado usuario del comedor con especial apoyo a los que, por su edad o necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales de discapacidad, necesiten la colaboración y soporte de una persona adulta en las actividades de alimentación y aseo.*
- *El cuidado y mantenimiento de la higiene de los niños. A este respecto se insistirá en el lavado de manos, antes y después de la comida, bien con agua y jabón o mediante la distribución de toallitas húmedas. Las toallitas deberá aportarlas el concesionario.*
- *Acompañará al alumnado usuario del servicio a las referidas instalaciones teniendo especial cuidado con el alumnado de educación infantil.*
- *La adopción de las medidas necesarias para que en caso de existencia de turnos de comedor no se impida una ingesta satisfactoria en aquellos alumnos/as que precisen mayor tiempo.*
- *Desarrollo de programas de autonomía personal del alumnado, en relación con la alimentación y aseo.*
- *Proporcionar orientaciones en materia de educación para la salud y de adquisición de hábitos sociales, realizando actividades educativas y de tiempo libre, a desarrollar en los períodos anterior y/o posterior a la utilización del servicio de comedor, que reflejen la dimensión educativa del comedor y favorezca el desarrollo de hábitos relacionados con la alimentación y la higiene.*
- *Dichas actividades deberán estar previamente aprobadas por el consejo escolar del correspondiente centro educativo quien, tras su aprobación, lo incluirá en el Plan Anual de Centro.*

2.3.4.3 El número de cuidadores en el servicio de comedor y en los períodos de tiempo libre anteriores y posteriores será el siguiente:

- *Un cuidador por cada treinta y cinco alumnos comensales o fracción superior a veinte de educación secundaria obligatoria.*
- *Un cuidador por cada veinticinco alumnos comensales o fracción superior a quince de educación primaria.*
- *Un cuidador por cada quince alumnos comensales o fracción superior a diez de educación infantil.*
- *Las fracciones inferiores a las señaladas en las anteriores ratios se acumularán a la etapa educativa inmediatamente inferior.*

- A efectos del cómputo de cuidadores, el responsable de comedor al que se refiere la cláusula 2.3.3.1. se entenderá como uno de ellos.
- La ratio aplicable a comedores escolares con alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en régimen ordinario, será de un cuidador para cada seis alumnos o fracción igual o superior a uno. Excepcionalmente, podrá reducirse la ratio anterior por el titular de la Dirección Provincial de Educación cuando se produzcan disfunciones que impidan una normal atención a dicho alumnado, analizado cada caso concreto con la dirección del centro.
- Las ratios aplicables a comedores escolares en centros de educación especial se establecen en función de las necesidades de apoyo de los alumnos, distinguiendo el período de comida del recreo anterior y posterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008, de 13 de marzo.
- El número de cuidadores y de atención al alumnado que el concesionario aportará para el desarrollo del servicio, dependerá del incremento o disminución de comensales una vez comenzado el curso, ajustando siempre el número de cuidadores al número real de comensales.

2.3.4.4 Los cuidadores y el personal de atención al alumnado realizarán su actividad en los períodos de servicio establecidos en el plan de funcionamiento aprobado por el consejo escolar del centro.

2.3.4.5 El concesionario deberá desarrollar un programa de formación específica a este personal de al menos 35 horas que permita desarrollar adecuadamente estas funciones. En todo caso deberán acreditar haber recibido la formación correspondiente de manipulador de alimentos y en higiene alimentaria de conformidad con la normativa en vigor.

2.3.4.6 Se entregará a cada cuidador y personal de atención al alumnado 2 uniformes completos por curso escolar.

Extraído del "Pliego de Prescripciones Técnicas 2022"

Cambios identificados en los ratios

A/ Ratios generales de cuidadores/alumnado:

2008 y 2022: Se mantienen las mismas proporciones generales (de acuerdo con la legislación vigente):

- Una persona de cuidado por cada 35 alumnos y alumnas en secundaria obligatoria o fracción superior a 20.
- Una persona de cuidado por cada 25 alumnos y alumnas en primaria o fracción superior a 15.
- Una persona de cuidado por cada 15 alumnos y alumnas en infantil o fracción superior a 10.

Las fracciones inferiores a las señaladas en las anteriores ratios se acumularán a la etapa educativa inmediatamente inferior.

B/ Apoyo a alumnos/as con NEEs:

2008: Se mencionan medidas de apoyo en casos excepcionales analizados individualmente por las Direcciones Provinciales y del Centro, pero no se especifica una ratio estándar.

2022: Se establece una ratio específica de **una persona de cuidado por cada seis alumnos y alumnas con NEEs** o fracción igual o superior a uno. Además, se permite reducir esta ratio excepcionalmente si se detectan disfunciones tras un análisis concreto del caso.

Análisis de las implicaciones

A nivel de comedor escolar

A/ Alumnado con NEEs:

- La ratio establecida en 2022 puede asegurar un soporte más estructurado y regular para estos estudiantes.
- Puede facilitar de igual manera que las actividades en los comedores (alimentación, higiene y programas educativos) se adapten mejor a sus necesidades.

B/ Carga de trabajo:

- El análisis de implicaciones da muestras de una necesidad de ratios más ajustados y mayor claridad en las responsabilidades.

A nivel social

Para el alumnado en general

Las medidas, como las ratios generales de cuidadores y la formación obligatoria, presentan limitaciones:

A/ Flexibilidad insuficiente ante picos de demanda:

- Aunque las ratios son claras, no siempre se pueden llegar a ajustar en tiempo real al aumento de comensales (por ejemplo, cuando los comedores experimentan un incremento inesperado de alumnado). La gestión de aumento de personal corresponde a la empresa. Un posible problema detectado es el ajuste del personal cuando se apuntan muchas personas comensales esporádicas.
- La normativa permite ajustes según el número de comensales, pero los procesos administrativos pueden ser lentos.

B/ Carencia de personal especializado:

- El personal de monitoraje recibe formación básica, pero no se menciona preparación específica en pedagogía, resolución de conflictos o atención emocional que permita gestionar situaciones delicadas con mayor eficacia.

C/ Atención educativa limitada:

- Si bien se reconoce el carácter educativo del comedor, el tiempo y los recursos para implementar programas educativos y de salud, haría falta una mayor formación al personal y una reducción de los ratios para que el servicio fuera óptimo.

Para el alumnado con necesidades educativas especiales (NEEs)

Aunque se ha avanzado con la introducción de una ratio específica (1 cuidador por cada 6 alumnos y alumnas), no parece suficiente en contextos reales:

A/ Ratio estándar aún alta:

- Un cuidador para seis alumnos y alumnas puede resultar adecuado para necesidades leves o moderadas, pero insuficiente para alumnos/as con discapacidad severa o múltiple que requieren atención constante y personalizada. Esta ratio no contempla variaciones en función del tipo de necesidad educativa.

B/ Falta de personal especializado:

- No se menciona formación específica en atención a discapacidades (por ejemplo, TEA, parálisis cerebral, trastornos del comportamiento) ni certificaciones adicionales para los cuidadores que trabajan con NEEs.
- En comedores con alumnado diverso, el personal podría carecer de herramientas para abordar las necesidades específicas, y en los pliegos no se establece una formación requerida ni facilitada por la empresa de catering.

C/ Dimensión emocional y social:

- Los alumnos y alumnas con NEEs suelen necesitar más que supervisión: apoyo emocional, integración social y estímulos educativos en un entorno inclusivo. Estas demandas no siempre se abordan con las medidas actuales.

Propuestas de mejora**A/ Ratios adaptadas a la necesidad real:**

- Introducir ratios específicos según el grado de necesidades (por ejemplo, un cuidador por cada 2-3 alumnos/as en casos de discapacidad severa).

B/ Personal especializado:

- Asegurar la presencia de profesionales capacitados en intervención educativa o psicopedagógica, como terapeutas ocupacionales o monitores con formación avanzada.

C/ Apoyo adicional en situaciones excepcionales:

- Garantizar recursos adicionales en casos de aumento de alumnos/as con NEEs o necesidades complejas, sin depender de evaluaciones lentas o excepcionales.

D/ Promoción de la inclusión:

- Implementar programas más consistentes de inclusión y autonomía personal en los comedores, con actividades que involucren tanto a alumnos y alumnas con NEEs como al resto del alumnado.
- Aunque en muchas ocasiones los alumnos/as con NEEs están a cargo del personal del centro que se encargan de ellos a lo largo del día: fisioterapeutas, profesorado, ATEs...es importante que el personal de cocina reciba formación específica en atención a la diversidad.
- Se necesitan mayores recursos, formación especializada y ajustes de ratios para garantizar un entorno verdaderamente inclusivo e equitativo.

2.2.11. Empresas Adjudicatarias

La centralización de las adjudicaciones en muy pocas empresas da lugar a un monopolio del servicio de comedor escolar y deja la alimentación de niños y niñas en muy pocas manos y sobre todo, con muy poco margen de cambio. Por ello, entre nuestras demandas pedimos una separación en lotes más pequeños para que PYMES también puedan acceder a la licitación y, sobre todo, es más accesible poder utilizar productos de productores y productoras locales ya que la cantidad de alimentos necesarios será más asequible.

2008

Pliego Cláusulas Administrativas Particulares (p. 9)

La relación de servicios y su importe se exigirá para cada uno de los lotes a los que se presente oferta, de tal forma que este requisito se acreditará para cada uno de los lotes a que se concurre, no pudiéndose imputar a un lote la relación de servicios e importe justificados en otro.

En el caso de que el licitador fuera adjudicatario provisional de más de un lote, deberá acreditar la solvencia acumulativa de cada uno de los lotes.

En el año 2008, solo se han podido localizar las adjudicaciones de licitaciones correspondientes a las provincias de Burgos y León.

Burgos. Lote 1 y Lote 2 : IGMO SERVICIO DE CATERING, S.L.

León. Lote 1: COMEDORES COLECTIVOS DE CELIS, S.L. Lote 2: PRODUCTOS DE COCINA LEONESA, S.L. Lote 3: PRODUCTOS DE COCINA LEONESA, S.L.

Aunque los comedores de la provincia de Burgos están gestionados por la gran empresa IGMO (que también tiene licitaciones en 2022 en cuatro provincias de la comunidad autónoma), en León nos encontramos con una situación diferente. Por una parte, la empresa Comedores Colectivos de Celis S.L. (también conocida como Catering de Celis) está en situación de liquidación desde el 29 de febrero de 2024. La empresa que gestiona el Lote 2 y 3 en la provincia, Productos de Cocina Leonesa, sigue en activo con 4 empleados (datos de 2021), considerándose microempresa.

Del resto de provincias no se dispone de datos debido a que en esa época no estaba vigente la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013, de 9 de diciembre). Esta norma, que obliga a que los resultados de las contrataciones públicas sean accesibles para toda la ciudadanía, entró en vigor el 10 de diciembre de 2013.

Antes de la aprobación de esta ley, la transparencia en los procesos de contratación pública estaba regulada de forma menos específica mediante disposiciones generales, como la Ley de Contratos del Sector Público (en aquel momento, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Real Decreto Legislativo 2/2000) y la Constitución Española, que en su artículo 105.b reconocía el derecho de acceso a archivos y registros administrativos. No obstante, estas normativas no establecían la obligación de publicar los resultados de forma detallada, lo que limita considerablemente el acceso a esta información.

Como consecuencia de esta falta de transparencia en 2008, no es posible identificar las empresas adjudicatarias en el resto de provincias ni realizar un análisis completo sobre la naturaleza y composición de las mismas. Esto representa una limitación significativa para evaluar de manera integral las adjudicaciones de aquel año.

2022

<https://www.mesasquenutren.org/la-situacion-actual/>

Ávila. SERUNION S.A.U

Burgos. IGMO S.L.U. (lote 1 y 2)

Igual que en 2008

León. SERUNION (lote 1 y 2)

Diferencia, los que salieron en 2008 no tienen presencia en 2022.

**Más información
sobre los pliegos de
contratación aquí**

Palencia. SERUNION S.A.U. (lote 1) || IGMO S.L.U. (lote 2)

Salamanca. ARAMARK SERVICIOS DE CATERING, S.L.U (lote 1 y 2)

Segovia. ARAMARK S.L.U (lote 1) || SERUNION S.A.U (lote 2)

Soria. IGMO S.L.U.

Valladolid. IGMO S.L.U (lote 1) || SERUNION S.A.U. (lote 2)

Analizando la información sobre las empresas adjudicatarias en 2022 para los servicios de comedores escolares en Castilla y León, surgen algunos patrones y conclusiones relevantes:

Concentración de Contratos en Pocas Empresas

- Las empresas **SERUNION S.A.U.**, **IGMO S.L.U.** y **ARAMARK S.L.U.** dominan la adjudicación de los contratos de comedores escolares en Castilla y León. Este hecho indica una concentración de contratos en pocas empresas, lo que puede sugerir una falta de diversidad en los proveedores y una alta dependencia de estas empresas en la región.
- **SERUNION S.A.U.** y **IGMO S.L.U.** tienen una fuerte presencia en varias provincias (como Ávila, León, Palencia y Valladolid), mientras que **ARAMARK S.L.U.** es adjudicataria principal en Salamanca y en uno de los lotes de Segovia. Esto indica que SERUNION e IGMO han conseguido una cobertura más amplia y posiblemente poseen una capacidad logística y de gestión que les permite operar en múltiples provincias.

División por Lotes en las Adjudicaciones

- En provincias como **Palencia**, **Segovia** y **Valladolid**, los contratos se dividen en dos lotes, adjudicados a diferentes empresas (SERUNION y IGMO en Palencia y Valladolid; ARAMARK y SERUNION en Segovia). Esta estrategia de división por lotes puede tener el objetivo de diversificar parcialmente los servicios y evitar que una única empresa controle toda la prestación en la provincia.
- Sin embargo, aunque existe cierta división, las mismas empresas siguen siendo recurrentes en las adjudicaciones de distintos lotes, lo que refuerza la concentración del mercado.

Predominancia de Empresas de Catering de Gran Escala

- Las empresas adjudicatarias son conocidas por ser grandes proveedores de catering a nivel nacional e internacional, como **SERUNION** y **ARAMARK**.
- Este enfoque podría limitar las oportunidades para empresas locales.

Posible Estandarización en la Prestación del Servicio

- La alta concentración de adjudicaciones en pocas empresas podría llevar a una estandarización en los menús y en la calidad del servicio de los comedores escolares de la región.

Dependencia de Pocas Empresas en Varias Provincias

- Si bien tener grandes empresas adjudicatarias puede traer eficiencia y control de calidad, también existe la posibilidad de crear una dependencia de unas pocas empresas en varias provincias. La falta de diversidad de proveedores en un servicio tan crítico como el comedor escolar puede implicar riesgos en la continuidad del servicio.

Implicaciones para la Contratación Pública Sostenible

- La falta de diversidad en los proveedores podría hacer más difícil la implementación de políticas de contratación verde y de inclusión social, ya que existe la posibilidad de que las grandes empresas de catering puedan priorizar la eficiencia y la reducción de costos frente a las prácticas sostenibles o éticas locales. Sin embargo, también puede permitir a la administración pública exigir a estas empresas de gran tamaño el cumplimiento de criterios ambientales y sociales de forma más controlada, dada su capacidad para adaptar prácticas sostenibles a gran escala.

Conclusiones

El análisis sugiere una **concentración significativa** de la prestación del servicio de comedores escolares en Castilla y León en tres grandes empresas, especialmente SERUNION e IGMÓ. La dependencia de estos proveedores puede implicar una gestión eficiente y estandarizada, aunque también puede limitar la diversidad y personalización del servicio. La contratación por lotes ofrece algo de diversificación, pero no cambia el dominio de las mismas empresas en varias provincias.

2.3. Resultados

El análisis realizado sobre los comedores escolares en Castilla y León pone de manifiesto una serie de tendencias significativas en la gestión de este servicio público durante el periodo estudiado. Se identifican diversas áreas de mejora y retos relacionados con la sostenibilidad, la calidad del servicio, la equidad territorial y las condiciones laborales del personal involucrado. A continuación, se presenta un diagnóstico de la situación basado en los hallazgos más relevantes del análisis ya mencionado:

Evolución del Modelo de Gestión

Podemos apreciar que la transición hacia un modelo predominante de gestión en catering en línea fría ha sido evidente, especialmente en zonas urbanas, mientras que en áreas rurales persiste un mayor uso de cocinas in situ. Esta tendencia observada refleja una centralización de los servicios, que puede buscar la simplificación administrativa de adjudicación y seguimiento del servicio; pero que además puede plantear serios desafíos en términos de adaptabilidad y personalización del servicio a las necesidades locales, así como de impacto en términos de desarrollo socioeconómico de los territorios al cocinar en cocinas centrales y no en cada centro. Por otro lado, la estructura de las licitaciones, organizadas en grandes lotes, limita la participación exclusivamente a grandes empresas con solvencias técnicas y económicas elevadas, lo que restringe la competencia y excluye a proveedores locales o de menor tamaño. Además, las empresas pueden concursar y ser adjudicatarias de varios de esos lotes.

De esta manera, la transición hacia un único modelo de contratación “el modelo de catering en línea fría” es evidente, especialmente en zonas urbanas, cerrando la posibilidad a las otras dos opciones de contratación del servicio y limitando la capacidad de participación y decisión tanto de los centros educativos, como de las familias. Este cambio confirma la tendencia planteada en la hipótesis, reflejando una centralización que prioriza economías de escala frente a un potencial desarrollo socioeconómico del entorno próximo.

Impacto en el Personal de Cocina

El avance del modelo de línea fría a través de grandes cocinas centrales ha conllevado una reducción significativa del personal de cocina en los centros escolares o de sus horas de contrato. Uno de los posibles resultados de este hecho es la precarización laboral, particularmente en un sector altamente feminizado. De igual manera, la eliminación de puestos de cocineros/as y ayudantes de cocina ha generado que las tareas relacionadas con la alimentación como la regeneración de la comida en las barquetas recaiga en el personal de monitoraje (que en la mayoría de los comedores tiene unas ratios de alumnado/personal muy elevados), ampliando su carga laboral sin ajustes salariales correspondientes.

Los hallazgos nos llevan a pensar que la implementación de línea fría ha reducido significativamente el personal de cocina, precarizando sus condiciones laborales y sobrecargando al personal de monitoreo, alineándose con la hipótesis presentada.

Transparencia y Desglose de Costos

Aunque en 2022 se introducen ciertos desgloses de costes en los pliegos, como los destinados a monitoreo y alimentación, esta práctica no es uniforme entre provincias, limitando el análisis exhaustivo del gasto público. Además, el predominio del criterio económico en los procesos de adjudicación genera preocupaciones respecto a la calidad del servicio y el cumplimiento de estándares nutricionales y ambientales. La organización de las licitaciones en grandes lotes contribuye también a que el proceso carezca de transparencia a la hora de ver los costes por centro o por concepto de gasto, al favorecer la concentración de contratos en pocas grandes empresas y dificultar la supervisión adecuada de los criterios establecidos. Además, el criterio de valor económico, con un énfasis excesivo en la relación calidad-precio, favorece el precio por encima de la calidad del servicio, lo que puede afectar negativamente la nutrición y el desarrollo de los y las alumnas en edad de crecimiento.

Estos resultados dan razones para pensar que la hipótesis de que los recursos destinados para la alimentación son insuficientes para garantizar la calidad del servicio es correcta. La falta de desglose y transparencia nos impiden cuantificarlo con mayor exactitud.

Falta de Criterios Geográficos

La ausencia de requisitos de proximidad para las cocinas centrales de línea fría puede incrementar los costes ambientales relativos al transporte del servicio. Este modelo también afecta al empleo local y rural al concentrar la producción y los puestos de trabajo en unas pocas localidades, habitualmente urbanas. Cuanto más cerca estén las cocinas centrales del comedor del colegio, más sostenible será el servicio, ya que se reducirá la huella de carbono en el transporte y tendrá mayor facilidad para adaptarse a las incidencias del día a día. Además, el envío desde cocinas centrales una o dos veces a la semana, dificulta la adaptación de las cantidades en caso de comensales eventuales o faltas de presencia de alumnado, lo cual puede aumentar el desperdicio alimentario que se genera en los comedores escolares.

Este apartado confirma dos hipótesis planteadas, en relación con la función educativa y de desarrollo local y el empleo rural. Por una parte, la centralización de servicios en núcleos urbanos y la falta de requisitos de proximidad evidencian la desconexión entre los comedores escolares y su entorno local, limitando su potencial como espacios de desarrollo educativo y rural. Por otra parte, la organización de las licitaciones en grandes lotes y la falta de integración de proveedores locales confirman que el comedor escolar no está actuando como un motor de empleo rural, desaprovechando oportunidades para dinamizar la economía local.

Necesidad de Sostenibilidad

La ponderación de criterios sociales y medioambientales sigue siendo insuficiente en los procesos de licitación. La falta de obligatoriedad o de incentivos claros para el uso de productos con baja huella de carbono (proximidad) y bajo certificaciones de sostenibilidad, la ausencia de planes de reducción del desperdicio alimentario y de promoción de prácticas y hábitos sostenibles limita el impacto positivo que los comedores escolares podrían tener en la comunidad y el medio ambiente.

Por tanto, los resultados confirman la hipótesis de que los criterios sociales y medioambientales en los procesos de licitación son insuficientes. Aunque se han introducido desgloses en 2022, su aplicación es limitada, y el predominio del criterio económico sigue afectando negativamente a la calidad del servicio y la sostenibilidad.

2.4. Conclusiones

En definitiva, el modelo de gestión de comedores escolares en Castilla y León ha evolucionado y está evolucionando hacia una mayor centralización y dependencia de servicios de catering en línea fría, con un impacto significativo en las condiciones laborales, la calidad del servicio, la huella ambiental y la equidad territorial.

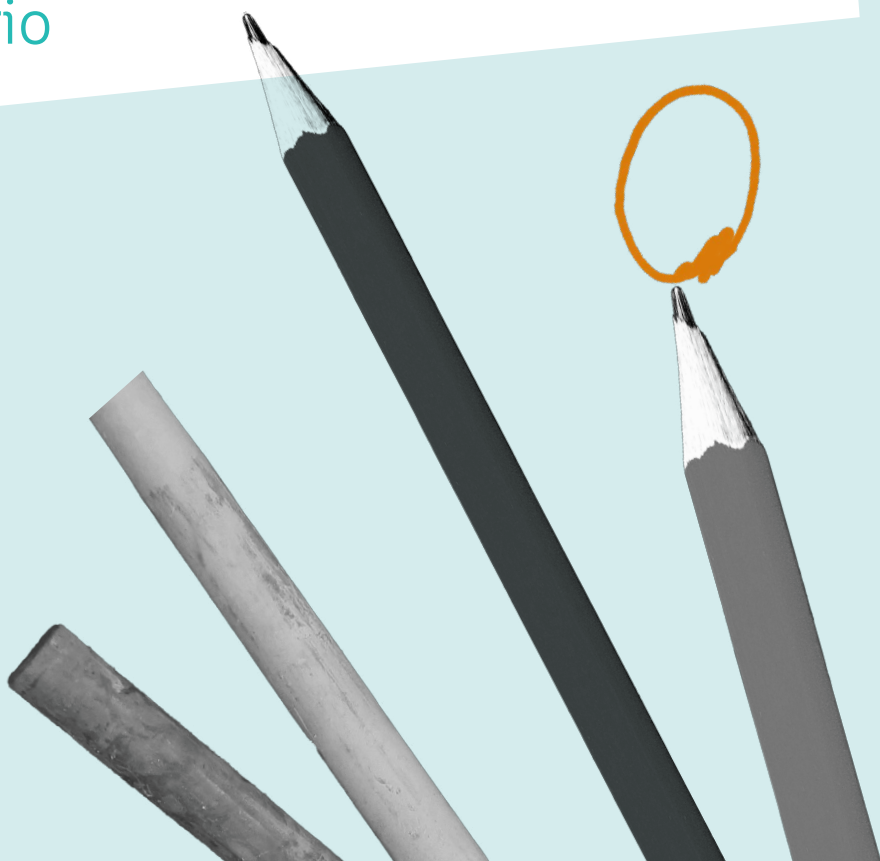
Cabe destacar que la forma de redactar las licitaciones por parte de la Junta de Castilla y León queda restringida a grandes empresas con volúmenes de producción masivos, y esto refuerza la concentración del mercado y limita la diversidad en las ofertas. A su vez, también plantea riesgos adicionales, como una potencial precarización de las condiciones laborales, una menor calidad en los alimentos y servicios, y la despersonalización del servicio de comedor escolar. Se pierde la conexión con el entorno inmediato, lo que podría haber permitido el fomento de la economía local y una mayor sensibilidad hacia las necesidades específicas de la comunidad educativa.

Las hipótesis planteadas se alinean con este diagnóstico, ya que reflejan las principales deficiencias del modelo actual desde el punto de vista educativo, nutricional o de calidad y seguridad alimentaria, socioeconómico y de desarrollo territorial. Las políticas vigentes de compra pública en los comedores escolares de Castilla y León no garantizan el acceso a un servicio de calidad ni fomentan suficientemente la sostenibilidad ni el desarrollo local. Este contexto subraya la necesidad de replantear las estrategias de contratación y gestión, incorporando medidas que promuevan la equidad, la transparencia, la calidad y la sostenibilidad del servicio de comedor escolar. Abordar estos retos permitiría integrar criterios sociales y medioambientales, fomentar el empleo rural y fortalecer la conexión de los comedores escolares con su entorno local, logrando un impacto positivo en las comunidades educativas y el desarrollo sostenible.



3. RADIOGRAFÍA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE COMEDORES ESCOLARES

Marco normativo, herramientas
estratégicas y guías en el sector
alimentario



«Si el sector público implantara en mayor medida las compras ecológicas, podríamos resolver varios problemas a la vez. Contribuiríamos a mejorar el clima y el medio ambiente, al tiempo que generaríamos crecimiento y puestos de trabajo en empresas que desarrollan tecnologías limpias».
Ministro de Medio Ambiente de Dinamarca (2012)¹⁶

¹⁶ La contratación pública ecológica es la clave para el crecimiento respetuoso con el medio ambiente (Ministerio de Medio Ambiente y Alimentación de Dinamarca, 2012).

3.1. Introducción

En este apartado, se llevará a cabo un análisis de la legislación vigente, así como de políticas y planes que favorecen y promueven el consumo de alimentos en comedores escolares de proximidad, respetuoso con el medio ambiente y beneficioso para las personas usuarias. El análisis se centra en estos ejes:

Objetivo 3. Conocer el marco legislativo al que acudir para demandar un modelo de comedor escolar más saludable, sostenible y que genere desarrollo en zonas rurales.

Hipótesis 3. Existe un marco legislativo que favorece un modelo de comedor escolar más saludable, sostenible, y motor de desarrollo rural.

Esta sección tiene como finalidad justificar la necesidad de realizar cambios en los pliegos de contratación y resaltar la importancia de la legislación como herramienta clave para transformar la situación actual de los comedores en Castilla y León. El objetivo es argumentar de manera sólida por qué estos cambios son necesarios, logrando que las instituciones competentes valoren estas propuestas y trabajen para que la comunidad avance en consonancia con las tendencias y exigencias actuales.

Este enfoque representa una nueva forma en que desde Europa se valora la sostenibilidad de los alimentos y ofrece la oportunidad de mejorar la calidad de vida, la salud y el medio ambiente. Según un informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), *“los sistemas alimentarios son responsables de aproximadamente un tercio de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Además, el actual modelo alimentario no solo contribuye al deterioro ambiental, sino que también afecta negativamente a la salud pública, ya que más del 50 % de las personas adultas en Europa padecen sobrepeso”*.¹⁷

¹⁷ Eurostat, Tasa de obesidad por índice de masa corporal.

Hay un creciente interés entre las personas consumidoras por alimentos frescos, menos procesados, provenientes de fuentes sostenibles y con cadenas de suministro cortas; un cambio que se ha visto levemente acelerado por la pandemia de COVID-19. Al fomentar la adopción de dietas saludables y sostenibles, se espera que se logren beneficios significativos para la salud de los y las consumidoras y se reduzcan los costos sanitarios. Para que el cambio se realice de manera efectiva, debe ser una alimentación existente en todos los ámbitos de la sociedad (especialmente en el ámbito público, como forma de dar ejemplo), acompañado de un cambio general de hábitos y educación alimentaria; prestando especial atención a sectores vulnerables como es la infancia e involucrando a todos los agentes de la cadena alimentaria (incluyendo Administraciones Públicas, empresas y colegios).

En la última década, muchos centros educativos han visto modificado el servicio de comedor, eliminando las cocinas in situ y cambiando a un servicio de catering en línea fría, siendo las beneficiarias de este contrato grandes empresas de catering que operan bajo el sistema de "línea fría". Según la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA)¹⁸, este cambio ha provocado un aumento en las quejas de padres y madres. Las preocupaciones incluyen la calidad de los alimentos, el uso de productos procesados y la falta de alimentos frescos, factores que los padres y madres consideran esenciales para la salud y bienestar de sus hijos e hijas.

¹⁸ Belenguer, L. (12 de septiembre, 2016). Cada vez más padres batallan contra el comedor escolar de catering. 20minutos.

Más allá de las diferencias en las normativas autonómicas, la legislación estatal en España tiende a beneficiar a las grandes empresas. Esta realidad ha sido criticada por expertos como Carles Soler (2011), quien señala el "papel ambiguo y el doble discurso" de las administraciones públicas. Por un lado, dichas administraciones impulsan normativas que favorecen la concentración del mercado en grandes corporaciones, promoviendo la oligopolización del sector. Al mismo tiempo, destinan fondos públicos a campañas que abogan por la alimentación saludable y la reducción de la obesidad infantil, lo que genera una contradicción en su discurso y en la puesta en marcha de políticas públicas.

La implementación de la venta de proximidad, promovida a través de la compra pública, representaría una oportunidad clave para romper con las cadenas alimentarias controladas por un reducido grupo de grandes corporaciones. Esto permitiría que las pequeñas fincas agrarias mejoren su viabilidad, contribuyendo a un desarrollo rural más justo y sostenible. Además, subraya la importancia del medio rural no solo para quienes residen en él, sino también para la sociedad en su conjunto. Por ello, mantener un medio rural vivo debería convertirse en una prioridad para las administraciones públicas, ya que su vitalidad es esencial tanto para el bienestar social como para la sostenibilidad ambiental (Justicia Alimentaria Global, 2013).

3.2. Compra Pública y Comedores

3.2.1. Ámbito internacional

Teniendo en cuenta el sistema productivo actual, diferentes países y organizaciones a nivel global han manifestado la necesidad de realizar cambios fundamentales en la forma en que las sociedades producen y consumen bienes y servicios.

En este marco, es fundamental mencionar el pacto global *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, aprobado por la Asamblea General de la ONU (Naciones Unidas, 2015). En esta declaración se fijaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y 169 metas específicas, que buscan un equilibrio entre el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Podemos encontrar múltiples ODS que inciden de una manera más o menos directa en la temática tratada: desde poner fin al hambre impulsando una agricultura sostenible, pasando por la promoción de la salud sin químicos y con menos contaminación; hasta garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover el crecimiento económico social, solidario y sostenible.

En este sentido, resulta clave destacar el Objetivo 12, centrado en garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles en el ámbito de la compra pública. De igual manera, la meta 28 subraya que *“los gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector empresarial y otros agentes no estatales y particulares deben contribuir a modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción”*.

Así, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una herramienta a las que nos acogemos para demandar un modelo de comedor escolar más saludable, sostenible y que genere desarrollo en zonas rurales, de acuerdo con las recomendaciones internacionales y europeas.

Este acuerdo es de carácter voluntario, y aunque no impone obligaciones legales vinculantes ni sanciona a los países por no cumplir los ODS, compromete a los Estados firmantes a nivel moral y político a alinear sus políticas con estos objetivos y a realizar esfuerzos para cumplirlos. Se espera que los países adopten medidas nacionales, como planes estratégicos o reformas legislativas, para avanzar en el cumplimiento de los ODS. Los progresos se evalúan a través de informes voluntarios periódicos, donde los países comparten sus avances y buenas prácticas. Así, la Agenda 2030 actúa como una guía internacional para el desarrollo sostenible, sin ser una imposición legal.

El marco de los ODS nos permite en muchos casos conseguir financiación para iniciativas y convocatorias públicas que promuevan la sostenibilidad y la salud. En este caso, mediante el impulso de actuaciones de esta índole en comedores escolares, se fomenta la salud y el bienestar (ODS 3), la educación de calidad (ODS 4), las ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11) y la producción el y consumo responsable (ODS 12).

El marco internacional está también respaldado por el Acuerdo de París de 2015, y ambos convenios marcan el inicio de una agenda global hacia el desarrollo sostenible. Esta normativa conlleva la transformación del modelo económico y de un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta. Ambos pactos ponen de manifiesto que el profundo cambio necesario en los patrones de crecimiento y desarrollo solo puede realizarse de manera global, coordinada y en un marco multilateral que sienta las bases de un camino compartido en la que han de involucrarse Administraciones Públicas y sociedad civil.

3.2.2. Ámbito europeo

Desde la Unión Europea se llevan años impulsando medidas que colocan al sector alimentario en el punto de mira por su impacto medioambiental, importancia presupuestaria y disponibilidad de alternativas ecológicas. En este contexto, el concepto de la compra pública verde (CPV) se presenta como una herramienta clave para implementar políticas ambientales que aborden el cambio climático, el uso eficiente de los recursos, y fomenten un modelo de producción y consumo más sostenible.

COMPRA PÚBLICA

La Comunicación de la Comisión Europea de 2008¹⁹ define a la Compra Pública Verde como el proceso de contratación pública que se rige por criterios éticos, sociales y ambientales; mediante el cual las autoridades buscan adquirir bienes, servicios y obras con un menor impacto ambiental a lo largo de su ciclo de vida, en comparación con productos que cumplen la misma función, pero sin criterios ecológicos.

Estas pautas de compra pública se crearon con la premisa de que todos los Estados miembros deben emplear directrices verdes similares en sus adquisiciones públicas para prevenir distorsiones en el mercado único. En este contexto, la Unión Europea ha desarrollado criterios de contratación pública ecológica (*Green Public Procurement Criteria o GPP Criteria*) para 20 sectores prioritarios. En particular, destacan los "*Criterios de contratación pública ecológica de la UE para alimentos, servicios de restauración y máquinas expendedoras*"²⁰ (última versión del 27 de septiembre de 2019) – que abarcan tanto la adquisición directa de alimentos por parte de autoridades públicas como la contratación de servicios de restauración (mediante recursos internos o externalización total o parcial). Estas pautas se clasifican en criterios básicos, que abordan aspectos clave del comportamiento ambiental de un producto; y criterios generales, destinados a aquellas administraciones públicas que buscan avanzar aún más.

¹⁹ COM (2008) 400. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Contratación pública para un medio ambiente mejor.

²⁰ Ver EU GPP Criteria for food, catering services and vending machine.

Tabla. Impactos Ambientales y Respuesta de la CPE de la UE

Principales impactos medioambientales durante el ciclo de vida del producto	Enfoque de la CPE de la UE
Principales impactos medioambientales • Energía consumida en las actividades agrícolas y ganaderas, y en la transformación agroalimentaria y en sus instalaciones • Uso del suelo y cambio del uso del suelo (p. ej., la destrucción de hábitats naturales, en particular de bosques, y las correspondientes emisiones de CO₂ asociadas a la producción de piensos, cultivos, frutas, grasas vegetales, etc.) • Agotamiento de las poblaciones de peces y reducción de la biodiversidad • Producción y utilización de fertilizantes y plaguicidas • Consumo de agua y contaminación del agua • Emisiones de contaminantes como el metano o los nitritos procedentes de las actividades agrícolas y ganaderas • Eliminación de residuos	Enfoques selectivos para minimizar los principales impactos ambientales durante el ciclo de vida • Productos alimenticios ecológicos • Productos alimenticios marinos y de la acuicultura más respetuosos con el medioambiente • Mayor oferta de menús a base de productos alimenticios de origen vegetal • Grasas vegetales más respetuosas con el medioambiente • Prevención de residuos de alimentos y bebidas • Otros aspectos de los residuos: Prevención, clasificación y eliminación • Consumo de agua y energía en la cocina

Fuente: GPP Criteria

A continuación, se incluye un extracto relevante de los criterios de contratación, donde se puede ver de manera clara una forma de fomentar la contratación pública sostenible y saludable, mejorando las condiciones generales.

“3. CRITERIOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA DE LA UE PARA ALIMENTOS, SERVICIOS DE RESTAURACIÓN Y MÁQUINAS EXPENDEDORAS

3.1 Contratación pública para la adquisición de alimentos

CA4. Productos de comercio ético y justo (Igual para los criterios básicos y generales)

Opción A (mayor facilidad de verificación durante la ejecución del contrato)

Se concederán puntos de manera proporcional a las licitaciones en las que los siguientes productos alimenticios y bebidas [lista de los productos alimenticios y las bebidas] han sido producidos o comercializados de conformidad con un sistema de certificación de comercio justo y ético que requiera una cantidad mínima certificada del 90 %, esté basado en organizaciones multilaterales de amplia composición y que aborde las normas internacionales de comercio justo y ético, incluidas las condiciones de trabajo de la producción de conformidad con los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el comercio sostenible y la fijación de precios.

Verificación: El licitador deberá proporcionar una lista de los productos que se suministrarán en la ejecución del contrato, que cumplen el criterio.

Opción B (mayor dificultad de verificación durante la ejecución del contrato)

Se concederán puntos de manera proporcional a las licitaciones en las que más del X % 15 de las compras totales de los siguientes productos: [lista de productos alimenticios y bebidas] ha sido producido y comercializado de conformidad con un sistema de certificación de comercio justo y ético que

requiera una cantidad mínima certificada del 90 %, esté basado en organizaciones multilaterales de amplia composición, y que aborde las normas internacionales de comercio justo, incluidas las condiciones de trabajo de la producción de conformidad con los principales convenios de la OIT, el comercio sostenible y la fijación de precios.

Verificación: El licitador deberá proporcionar información (nombre y cantidad) sobre los productos que se suministrarán en la ejecución del contrato, indicando aquellos que cumplen el criterio.” (GPP, p. 16).

Manual sobre la Contratación Pública Ecológica

En 2004, la Comisión Europea publicó el informe **“Manual sobre la contratación pública ecológica”**. Se trata de un documento guía diseñado para ayudar a las autoridades públicas en la planificación y ejecución efectiva de la compra pública verde (CPV). En él, se presentan siguiendo la estructura de un procedimiento de contratación y mediante ejemplos prácticos las oportunidades que brinda el Derecho de la Unión Europea y se analizan métodos simples y eficaces para “ecologizar” los contratos. Este manual resulta de gran ayuda para aquellas comunidades autónomas, como Castilla y León, que quieran implementar de forma eficaz aquellas medidas propuestas desde la Comunidad Europea. El informe ha sido actualizado en dos ocasiones (2011 y 2016), para incorporar los cambios legislativos en la Unión Europea.

Tal como se indica en el **Manual sobre la contratación pública ecológica**, elaborado por la Comisión Europea, 3ª edición, (apartado 7.2 Alimentación y servicios de suministros de comidas desde el exterior), “...en los servicios de suministro de comidas desde el exterior utilizados en reuniones y eventos, el sector público es responsable de abastecer importantes volúmenes de alimentos y bebidas anualmente. La agricultura es un sector muy importante de la economía europea y también tiene una elevada huella ecológica en términos de emisiones de gases de efecto invernadero, degradación del suelo y del agua, biodiversidad y generación de residuos. El transporte, envasado y almacenamiento de productos alimentarios contribuye de manera significativa a esta huella ecológica”.

Cabe destacar que España debe priorizar las diferentes recomendaciones para la Compra Pública Responsable en el sector de la restauración y el catering, teniendo en cuenta que vamos rezagados en este tema al haber dejado fuera este sector en el Plan de Contratación Pública Verde en 2008 (Orden PRE/116/2008, de 21 de enero).

A continuación, se presenta una **guía de actuaciones basada en el manual de contratación pública ecológica**, diseñada para orientar a las autoridades de cada CCAA para implementar de medidas sostenibles en la contratación pública.

Plan de Contratación Pública Ecológica

- *Comprométase con el proceso y asegúrese el apoyo político mediante la adopción de una política de la CPE con definiciones y objetivos claros adecuados a su organización*
- *Establezca prioridades para los grupos de productos y servicios que vaya a tratar consultando los criterios en materia de*

CPE existentes, las etiquetas ecológicas y otras fuentes • Ponga en marcha actividades de información, formación, creación de redes y seguimiento para garantizar la consecución de sus objetivos (Capítulo 1)

- *Evalúe el modo en que los requisitos ecológicos afectan al proceso de contratación respecto a los productos y servicios que ha elegido y la forma en la que los aplicará de acuerdo con las obligaciones jurídicas • Obtenga una visión general de los productos y servicios ofrecidos en el mercado entrando en contacto con proveedores y exponga argumentos empresariales a favor de la CPE basados en el coste del ciclo de vida (Capítulo 2)*
- *Cuando proceda, aplique criterios de selección basados en la capacidad técnica medioambiental o en medidas de gestión medioambiental y de la cadena de suministro, y excluya a aquellos licitadores que no cumplan las leyes medioambientales aplicables (Capítulo 4)*

Agrupaciones y contratos ecológicos. Las empresas que presentan ofertas para obtener contratos públicos pueden decidir contratar personal especializado que las ayude a cumplir los requisitos medioambientales.

- *Establezca criterios de adjudicación que promuevan que los licitadores ofrezcan unos niveles de comportamiento medioambiental incluso superiores a los especificados y que los apliquen de forma transparente • Evalúe los costes del ciclo de vida al comparar las ofertas presentadas y rechace las ofertas anormalmente bajas en el caso de que incumplan la legislación medioambiental (Capítulo 5)*
- *Establezca cláusulas de ejecución del contrato que destaquen los compromisos medioambientales contraídos por proveedores o prestadores de servicios y prevea medidas correctoras adecuadas en el caso de que no cumplan. Asegúrese de que exista un sistema de seguimiento de esos compromisos y de que estos también se apliquen a los subcontratistas (Capítulo 6)” (CE, 2016)*

Extraído del Plan de Contratación Pública Ecológica

Así, pasaremos a enumerar brevemente, y en orden cronológico, aquellas **normativas y estrategias a nivel Europa** que están encaminadas hacia el desarrollo de esta Compra Pública Verde y la consecuente evolución de los sistemas alimentarios hacia unos más sostenibles.

En primer lugar, y sentando las bases de la legislación posterior sobre contratación pública de la UE, el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (TFUE) impone la obligación de integrar las exigencias de protección ambiental en la formulación y ejecución de las políticas y acciones de la UE, con el objetivo de promover un desarrollo sostenible (Art. 11, “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”).

En segundo lugar, cabe mencionar las **Directivas europeas de contratación**. Estas son las siguientes: Directivas 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y

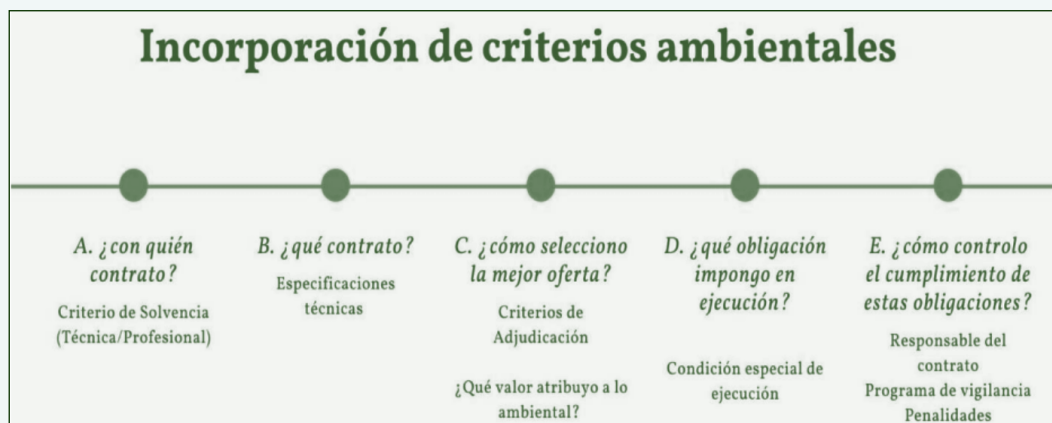
la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación pública que profundiza en la perspectiva ecológica de la compra pública, y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE. En las citadas Directivas las cuestiones ambientales se establecen de forma transversal, incorporándolas en todo el proceso contractual. La precursora fue la directiva 2014/24/UE de contratación pública, aprobada en el Parlamento Europeo el 15 de enero de 2014; creando un marco europeo favorable a que se incluyan criterios sociales, medioambientales e innovadores en la selección de las empresas adjudicatarias de contratos públicos, por lo que se abre la puerta a un sistema de contratación más justo en las Administraciones Públicas.

Tabla. Normativa e instrumentos estratégicos de compra pública verde y cambio climático de la UE



Fuente: Grupo de investigación CPV en el Sector de la Alimentación (UAH)

Tabla. Incorporación de criterios ambientales



Fuente: Grupo de investigación CPV en el Sector de la Alimentación (UAH)

Estrategia De la Granja a la Mesa (Farm to Fork)²¹

Esta estrategia se presenta como un elemento clave tanto del Pacto Verde Europeo (PVUE) como para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que se crea con la intención de transformar el sistema alimentario en uno justo, saludable, más rentable económicamente y respetuoso con el medio ambiente.

“La Estrategia «de la granja a la mesa» es un nuevo enfoque amplio de la manera en que los europeos valoran la sostenibilidad de los alimentos. Es una oportunidad para mejorar los modos de vida, la salud y el medio ambiente.

El cambio a un sistema alimentario sostenible puede aportar beneficios ambientales, sanitarios y sociales, ofrecer ventajas económicas y garantizar que la recuperación de la crisis nos sitúe en una senda sostenible.

A nivel mundial, se calcula que unos sistemas alimentarios y de agricultura acordes a los ODS ofrecerían alimentos nutritivos y asequibles para una población mundial en crecimiento, ayudarían a restaurar ecosistemas vitales y podrían crear un nuevo valor económico superior a 1,8 billones de euros de aquí a 2030.”²²

Extraído de la Comisión de Comercio y Desarrollo Sustentable (2017)

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, publicado el 20 de marzo de 2020.

²² Comisión de Comercio y Desarrollo Sustentable (2017). Mejores negocios, un mundo mejor.

La Estrategia de la Granja a la Mesa plantea como idea vertebradora la promoción de sistemas alimentarios sostenibles, equitativos y respetuosos con el medio ambiente. En este contexto, los comedores se destacan como un ámbito prioritario para la integración de “*criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles a fin de promover dietas saludables y sostenibles, que incluyan productos ecológicos, en las escuelas y las instituciones públicas*” (p. 15).

En relación con la alimentación sostenible y saludable en comedores escolares, se establecen las siguientes medidas con la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos como prioridades:

- Garantizar una producción sostenible a lo largo de toda la cadena alimentaria.
 - Mejorar el bienestar de los animales;
 - Aumentar la cantidad de tierra dedicada a la agricultura ecológica;
 - Producción sostenible de pescado y alimentos marinos;
 - Asegurar suficientes alimentos, y que sean asequibles y nutritivos, sin superar los límites del planeta.
- Garantizar la seguridad alimentaria.
- Estimular prácticas sostenibles de transformación de alimentos, comercio mayorista y minorista, hostelería y servicios alimentarios.
 - Incorporar la sostenibilidad en las estrategias empresariales de la industria alimentaria, facilitar la transición a dietas más saludables y estimular la reformulación de los productos estableciendo perfiles nutricionales para restringir la promoción de alimentos con alto contenido en grasas, azúcares o sal.

- La industria alimentaria debe guiar el cambio de alimentación en los comedores aumentando la disponibilidad y asequibilidad de opciones alimentarias saludables y sostenibles.
- Promover el consumo sostenible de alimentos y facilitar la transición a dietas saludables y sostenibles.
- Reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.
 - Esta reducción ofrece ahorros para operadores, además de que una recuperación y redistribución de los excedentes de alimentos tiene una importante dimensión social.
- Luchar contra el fraude alimentario a lo largo de toda la cadena de suministro alimentario.

En octubre de 2020, el Consejo de la Unión Europea adoptó unas Conclusiones sobre la Estrategia, que refrendaban el objetivo de desarrollar un sistema alimentario europeo sostenible desde la producción hasta el consumo. Los Estados miembros enfatizaron la necesidad de asegurar:

- Alimentos suficientes y asequibles al tiempo que se contribuye a la neutralidad climática de la UE de aquí a 2050;
- Unos ingresos justos y un firme apoyo a los productores y las productoras primarias;
- La competitividad de la agricultura de la UE a escala global.

Resultan especialmente relevantes ciertas iniciativas políticas de la Estrategia De la Granja a la Mesa, que mencionaremos brevemente a continuación:

Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica

El plan, presentado por la Comisión Europea en marzo de 2021, tiene como objetivo principal impulsar la producción ecológica para que alcance el 25 % del uso de las tierras agrícolas de la UE de aquí a 2030²³. Para lograrlo, se anima a los Estados miembros de la UE a elaborar planes de acción ecológicos nacionales, que complementarán los planes estratégicos nacionales de la PAC, con la intención de fomentar la sostenibilidad en el sector y contribuir a la seguridad de los ingresos y a la creación de empleo.

²³ Pacto Verde Europeo: "La Comisión presenta medidas para impulsar la producción ecológica".

"La producción ecológica presenta varias ventajas importantes. Por ejemplo, los campos ecológicos tienen alrededor de un 30 % más de biodiversidad, los animales criados de manera ecológica disfrutan de un mayor grado de bienestar y reciben menos antibióticos, los agricultores ecológicos tienen mayores ingresos y son más resilientes, y los consumidores saben exactamente lo que reciben gracias al logotipo ecológico de la UE. El Plan de Acción se ajusta al Pacto Verde Europeo y las Estrategias «De la granja a la mesa» y sobre Biodiversidad.

El Plan de Acción está pensado para aportar al sector de la agricultura ecológica, que ya está experimentando un rápido crecimiento, las herramientas

adecuadas para alcanzar el objetivo del 25 %. Presenta 23 acciones estructuradas en torno a tres ejes (impulsar el consumo, aumentar la producción y seguir mejorando la sostenibilidad del sector) para velar por su crecimiento equilibrado.”²⁴

“La integración de los productos ecológicos en los menús de las escuelas y los comedores de trabajo a través de los procesos de contratación pública, en el sector de la hostelería a través de incentivos y medidas de visibilidad, en los supermercados a través de campañas de promoción y en la cocina cotidiana de los hogares aumentará el número de europeos que tienen acceso a una mayor oferta de alimentos ecológicos. Es necesario también actuar en relación con la accesibilidad y la asequibilidad de los alimentos ecológicos para ayudar a las familias con bajos ingresos a incluir más alimentos ecológicos en su dieta” (p. 4).

“El presente plan de acción se articula en torno a tres ejes que reflejan la estructura de la cadena de suministro alimentario (producción, transformación, y minoristas y consumidores). Para apoyar una evolución positiva del sector ecológico y mantener un mercado equilibrado y rentable para sus productores, es fundamental impulsar la demanda global de estos productos. El crecimiento del consumo de productos ecológicos es vital para animar a los agricultores a convertirse a la agricultura ecológica (Eje 1). También se necesitan nuevos incentivos a la producción para cumplir el objetivo de cultivar un 25 % de la superficie agrícola utilizada mediante prácticas ecológicas y de aumentar significativamente la acuicultura ecológica de aquí a 2030 (Eje 2). Por último, es necesario seguir mejorando la contribución del sector ecológico a la solución de los retos medioambientales y de sostenibilidad (Eje 3). Además de proseguir algunas de las acciones que ya se están realizando con éxito, el presente plan de acción presenta también un catálogo de medidas nuevas y moviliza diferentes fuentes de financiación” (p. 5).

“3. Refuerzo de los programas ecológicos escolares

El programa escolar de la UE apoya la distribución en las escuelas de frutas, hortalizas, leche y productos lácteos, actividad que combina con otras de carácter educativo a fin de volver a poner a los alumnos en contacto con la agricultura y de inculcarles hábitos alimentarios saludables, fomentando con ello una dieta sana y sosteniendo el consumo a corto y largo plazo de los productos que constituyen el objeto del programa. En consonancia con la Estrategia «de la granja a la mesa», los Estados miembros deben dar prioridad, en el marco de este programa, a la distribución de productos ecológicos, aplicando para ello en los procedimientos de contratación pública determinados criterios de selección o adjudicación y/o condiciones más favorables” (p. 10)”

Extraído del Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica²⁵

“Acción 3: Para estimular una mayor utilización de productos ecológicos en los comedores públicos, la Comisión, junto con las partes interesadas y los Estados miembros:

- ampliará la difusión de los criterios de CPE publicados en 2019, del trabajo sobre contratación pública y alimentación saludable (Public Procurement of Food for Health) y de la acción conjunta sobre mejores prácticas en materia de nutrición BestReMAP;²⁶

²⁴ Ibidem.

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica, (25 de marzo de 2021).

²⁶ Proyecto Best-ReMaP sobre alimentación y nutrición, con especial atención a la infancia.

- incorporará los productos ecológicos a los criterios mínimos obligatorios para la contratación pública de alimentos sostenibles que deben desarrollarse como parte del marco legislativo de los sistemas alimentarios sostenibles de aquí a 2023;
- analizará la situación actual de la aplicación de la CPE de la UE. La Comisión utilizará los planes de acción nacionales sobre agricultura ecológica para supervisar la aplicación de la CPE e instará a los Estados miembros a que aumenten el uso de la CPE por parte de los organismos públicos. También solicitará a los Estados miembros que se muestren ambiciosos en sus objetivos nacionales para productos ecológicos en la CPE;
- preparará, en estrecha cooperación con el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Pacto de los Alcaldes, actos específicos para los servicios de las administraciones públicas encargados de la restauración, con el fin de divulgar información sobre la CPE de la UE y de vincular estas iniciativas al Pacto Europeo por el Clima, a partir de 2022” (p. 9)

Extraído de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica²⁷

“Copenhague es la primera ciudad que ha alcanzado el 100 % de comedores públicos ecológicos, abastecidos a partir de unas 25 000 hectáreas de tierras agrícolas ecológicas situadas en su mayor parte en el extrarradio de la ciudad. Viena cuenta con una red de huertas urbanas ecológicas de unas 860 ha que también abastece a comedores públicos, especialmente los de escuelas infantiles. Roma sirve aproximadamente un millón de comidas ecológicas al día en sus comedores públicos.” (p. 8).²⁸

²⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica, (25 de marzo de 2021).

²⁸ Ibidem.

²⁹ Consejo de Agricultura y Pesca de la Unión Europea (2021). Resultados de la sesión del Consejo (ST 10952/21, reunión n° 3809), publicado el 19 de julio de 2021.

A raíz de este Plan de Acción, el Consejo de la Unión Europea configuró el Consejo de Agricultura y Pesca de la UE (AGRIFISH), órgano responsable de adoptar legislación en esos ámbitos, en colaboración con el Parlamento Europeo. Este Consejo se creó para gestionar y garantizar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, promover prácticas responsables y fomentar el desarrollo rural.

En la reunión realizada el 19 de julio de 2021²⁹, se establecieron como prioridades la agricultura sostenible y el desarrollo rural (digitalización, retos demográficos y papel de las mujeres), la mejora de la posición de los y las agricultoras en la cadena de suministro alimentario, la biodiversidad y el etiquetado de alimentos (en particular de las mezclas de mieles). Durante el Consejo, se destacaron varios aspectos del Plan, entre ellos *“la necesidad de impulsar la demanda de productos ecológicos sensibilizando a los consumidores y animando a las instituciones públicas, como las escuelas, a servir alimentos ecológicos en sus comedores”* (p.4). De hecho, en la reunión se animó *“a los Estados miembros a desarrollar planes de acción nacionales para aumentar la cuota de la agricultura ecológica, incluso a través de la contratación pública”* (p.4).

La promoción de la producción ecológica tiene implicaciones directas en la calidad de los alimentos suministrados en los comedores escolares. El fomento de prácticas agrícolas sostenibles puede mejorar la calidad nutricional de las comidas escolares y educar a los estudiantes sobre la importancia de la sostenibilidad.

En conclusión, la Estrategia *"De la Granja a la Mesa"* cobra especial relevancia al promover un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente; queriendo conseguirlo mediante propuestas pertinentes como la introducción de *"criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles"* (p. 7), con el objetivo de fomentar dietas saludables y sostenibles, incluyendo productos ecológicos en escuelas e instituciones públicas.

MEDIOAMBIENTE

Pacto Verde Europeo (European Green Deal)

El 11 de diciembre de 2019 la Comisión Europea presentó el Pacto Verde Europeo (PVUE), un acuerdo que incluye cincuenta acciones concretas para transformar la Unión Europea en una sociedad justa y próspera, con una economía moderna y eficiente en el uso de sus recursos y competitiva. De esta manera, la finalidad última del pacto es convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro en el año 2050, de acuerdo con los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo Internacional de París³⁰. Así, el PVUE anunció una nueva regulación para el ámbito de la compra pública ecológica cuya formulación se ha realizado mediante diferentes instrumentos.

³⁰ COP21, Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015.

En primer lugar, el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible (PIES) establece que la Comisión Europea fije criterios ecológicos mínimos obligatorios o metas específicas para la contratación pública que se mencionan más adelante, en las iniciativas sectoriales, la financiación de la UE o la legislación sobre productos específicos. Estos criterios se encuentran redactados en el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles (PE/20/2020/INIT) y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. Además, también resulta esencial mencionar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, publicada el 14 de enero de 2020 (COM/2020/21).

El plan combina iniciativas legislativas y no legislativas para abordar tres objetivos: i) movilizar fondos por valor de al menos un trillón de euros del presupuesto de la UE y de otras fuentes públicas y privadas en la próxima década; ii) situar la sostenibilidad en el centro de las decisiones de inversión en todos los sectores; y iii) prestar apoyo a las administraciones públicas y a los promotores de proyectos para crear una cartera sólida de proyectos sostenibles.

La Comisión:

- Incluye la sostenibilidad medioambiental como parte integrante de los informes por país en el marco del Semestre Europeo a partir de 2020.
- Ayuda a los Estados miembros a determinar sus necesidades de inversión sostenible y las posibilidades para financiarlas cada año a partir de 2020.

- Analiza y compara las prácticas de presupuestación ecológica en colaboración con los Estados miembros.
- Propone nuevas normas y orientaciones para la contratación pública ecológica.
- Proporciona orientación para la aplicación del principio de la «eficiencia energética primero» como parte de las decisiones de inversión.

A continuación, se presentan extractos de la normativa presentada anteriormente, para ejemplificar los criterios ecológicos que se pretenden impulsar. De igual manera, se recomienda consultar los dos documentos ya que resultan esenciales para comprender las directrices europeas.

Reglamento UE 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088

“Artículo 12. Resulta oportuno armonizar a escala de la Unión los criterios para determinar si una actividad económica se considera medioambientalmente sostenible, a fin de eliminar los obstáculos al funcionamiento del mercado interior por lo que respecta a la captación de fondos para proyectos de sostenibilidad, y prevenir la aparición futura de obstáculos a dichos proyectos. Con esta armonización, sería más fácil para los operadores económicos obtener financiación a escala transfronteriza para sus actividades medioambientalmente sostenibles, ya que sus actividades económicas podrían compararse a la luz de criterios uniformes antes de ser seleccionadas como activos subyacentes de inversiones medioambientalmente sostenibles. Por lo tanto, dicha armonización facilitaría las inversiones transfronterizas sostenibles en la Unión.

Artículo 23. Con el fin de determinar la sostenibilidad medioambiental de una actividad económica precisa, debe confeccionarse una lista exhaustiva de los objetivos medioambientales. Los seis objetivos medioambientales que debe comprender el presente Reglamento son: la mitigación del cambio climático; la adaptación al cambio climático; el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos; la transición hacia una economía circular; la prevención y control de la contaminación; y la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

Artículo 48. A fin de garantizar que las inversiones se canalicen hacia actividades económicas que tengan el mayor impacto positivo en los objetivos medioambientales, la Comisión debe dar prioridad al establecimiento de criterios técnicos de selección respecto de las actividades económicas que potencialmente contribuyen más a dichos objetivos.

Artículo 18. Garantías mínimas

- 1. Las garantías mínimas a que se refiere el artículo 3, letra c), serán los procedimientos aplicados por una empresa que lleve a cabo una actividad económica para garantizar la conformidad con las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, incluidos los principios y derechos establecidos en los ocho convenios fundamentales a que se refiere la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Carta Internacional de Derechos Humanos.*

2. Cuando apliquen los procedimientos mencionados en el apartado 1 del presente artículo, las empresas deberán cumplir el principio de «no causar un perjuicio significativo» a que se refiere el artículo 2, punto 17, del Reglamento (UE) 2019/2088³¹

El Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales³¹ (y su sucesor, el Programa de Apoyo a las Reformas) ofrece apoyo técnico a los Estados miembros con el fin de contribuir a concebir y aplicar las reformas para llevar a cabo las transiciones digital y climática. Las limitaciones de las Administraciones públicas de los Estados miembros en cuanto a capacidades administrativas, concienciación y conocimientos técnicos en materia de sostenibilidad —a nivel tanto nacional como regional y local— constituyen uno de los mayores obstáculos que frenan la inversión en infraestructuras sostenibles y protección medioambiental. El Programa ayuda a detectar las inversiones potenciales en energías limpias o las medidas destinadas a incrementar el ritmo de la inversión en la eficiencia energética de los edificios. A través del Programa de Apoyo a las Reformas, la Comisión apoya también a los Estados miembros a la hora de elaborar planes de acción en materia de economía circular, presupuestación verde o inversiones y financiación sostenibles.

Este enfoque supone un cambio significativo, ya que, hasta ese momento, los criterios ambientales eran voluntarios. Esto es, a partir de enero de 2020 todos los países de la Unión Europea y sus regiones (incluida Castilla y León), tienen la obligación legislativa de seguir esta nueva estrategia con vistas a promover y facilitar la transición hacia una economía y alimentación competitiva, integradora y respetuosa con el clima.

El PIES (2013/179/UE) aclara que estos criterios mínimos "constituyen, en la práctica, una definición común de lo que se entiende por 'compra verde', facilitando la recolección de datos comparables entre compradores públicos y sentando las bases para evaluar el impacto de los contratos públicos ecológicos". Asimismo, se señala que el sector público y las empresas deben utilizar metodologías basadas en el cálculo del ciclo de vida de productos y organizaciones (HAP³² y HAO³³, respectivamente) siempre que sea posible.

A continuación, se procede a ejemplificar dichas metodologías, clave para instituciones públicas y empresas con la intención de mejorar la sostenibilidad y adoptar prácticas más ecológicas (para más información, ver la Recomendación 2013/179/UE de la Comisión Europea³⁴). Este enfoque es especialmente relevante para los procesos de contratación y operación de los comedores escolares en Castilla y León.

Metodologías para el Cálculo del Ciclo de Vida

Metodologías:

- Huella Ambiental de Productos (HAP). Evalúa el impacto ambiental de bienes y servicios durante todo su ciclo de vida, desde la extracción de materias primas hasta el final de su vida útil. Basado en estándares internacionales como las normas ISO 14044, ISO 14067 y el Manual ILCD.

³¹ Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. ³² HAP: Método de la huella ambiental de los productos. Método general para medir y comunicar el impacto ambiental potencial de un producto en el ciclo de vida, tal como se establece en el anexo II de la Recomendación 2013/179/UE.

³³ HAO: Método de la huella ambiental de las organizaciones. Método general para medir y comunicar el impacto ambiental potencial de una organización en el ciclo de vida, tal como se establece en el anexo III de la Recomendación 2013/179/UE.

³⁴ Recomendación 2013/179/UE de la Comisión, de 9 de abril de 2013, sobre el uso de métodos comunes para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones a lo largo de su ciclo de vida (DOL 124 de 4 de mayo de 2013, p. 1).

- Huella Ambiental de Organizaciones (HAO): Permite medir el impacto ambiental total de las actividades de una organización, considerando su cadena de suministro y procesos.

Implementación práctica:

La implementación de estas metodologías requiere la colaboración de múltiples partes interesadas: autoridades públicas, empresas, asociaciones industriales y personas consumidoras. En el caso de los comedores escolares, podría traducirse en la necesidad de involucrar a comunidades escolares, empresas gestoras y gobiernos autonómicos.

- Instituciones públicas: Uso de la metodología en contratos públicos verdes, etiquetas ecológicas y optimización de políticas en Administraciones locales, autonómicas y nacionales. Acciones necesarias:
 - Integrar la metodología HAP en los pliegos de licitación para evaluar la sostenibilidad de los menús ofertados.
 - Aplicar la HAO para valorar las empresas licitadoras en función del impacto ambiental de sus operaciones.
- Empresas: Mejora del diseño de productos, etiquetado ambiental y cumplimiento de estándares de sostenibilidad. Acciones necesarias:
 - Realizar estudios de HAP para los menús ofertados.
 - Implementar la HAO para evaluar y optimizar sus procesos, desde la obtención de materias primas hasta la disposición de residuos.
- Apoyo a las PYMEs: Desarrollo de herramientas simplificadas para facilitar su adopción y promoción de bases de datos nacionales que reduzcan las barreras de entrada.
- Apoyo institucional: La Comisión Europea fomenta estas metodologías proporcionando guías técnicas, herramientas digitales y bases de datos para facilitar su adopción. Además, los Estados miembros pueden crear incentivos o exigencias regulatorias para promover su uso. En el contexto de los comedores escolares, esto podría incluir ventajas en licitaciones para empresas que presenten estudios de HAP/HAO o adopten prácticas sostenibles.

Fases principales de análisis:

- 1/ Definición de objetivos y alcance: Determinar el propósito del estudio y los límites del sistema.
- 2/ Recopilación de datos: Utilización de datos específicos (medidos directamente) o genéricos (estimaciones) sobre materiales y emisiones.
- 3/ Evaluación del impacto ambiental: Clasificación y cuantificación de los efectos ambientales (p. ej., emisiones de CO₂, consumo de agua).
- 4/ Interpretación de resultados: Identificar puntos críticos y proponer mejoras para minimizar el impacto ambiental.

Requisitos clave: Uso de datos de alta calidad en los estudios de HAP y HAO, para garantizar resultados confiables y consideración de todas las etapas del ciclo de vida para evitar transferencias de impacto entre fases o categorías. También se menciona la necesidad de una verificación independiente de los estudios para asegurar la transparencia y la credibilidad de los resultados.

Beneficios en el Ámbito de los Comedores Escolares

Sostenibilidad Ambiental:

- Reducción del impacto ambiental asociado a los alimentos, incluyendo emisiones de gases de efecto invernadero, uso de recursos hídricos y generación de residuos.
- Promoción de prácticas como la compra de proximidad, uso de productos ecológicos y minimización de residuos alimentarios.

Mejora de la Contratación Pública Verde:

- Herramientas objetivas para seleccionar empresas más sostenibles en las licitaciones.
- Fomento de la transparencia en la evaluación ambiental de las empresas licitadoras.

Optimización de Recursos:

- Identificación de ineficiencias en la producción, transporte y disposición de alimentos.
- Potencial ahorro económico al reducir desperdicios y optimizar procesos.

Contribución Educativa:

- Generar conciencia ambiental en la comunidad estudiantil y familias mediante acciones visibles como menús más sostenibles o campañas de sensibilización.

Ejemplo Práctico. Los pliegos de contratación de Castilla y León pueden exigir en los contratos públicos que las empresas licitadoras incluyan un estudio HAP para los menús propuestos, evaluando:

- 1/ Origen de los ingredientes (local vs. importado).
- 2/ Emisiones asociadas al transporte y almacenamiento.
- 3/ Residuos generados y su gestión.

Por otro lado, las empresas licitadoras deben implementar la HAO para mostrar cómo sus operaciones cumplen con objetivos de sostenibilidad, como el uso eficiente de recursos y la minimización de emisiones.

A fin de abordar los retos específicos a los que se enfrentan determinadas regiones, la Comisión de la Unión Europea propone un Mecanismo para una Transición Justa que ofrezca apoyo específico para generar la inversión necesaria en estos territorios. El Mecanismo para una Transición Justa constará de tres pilares:

- Un Fondo de Transición Justa,
- Un régimen de transición justa específico en el marco de InvestEU, y
- Un nuevo instrumento de préstamo al sector público para inversiones adicionales que serán movilizadas por el Banco de Inversiones Europeo.

Para convertir este compromiso político en una obligación jurídica que dé certidumbre a los sectores empresarial, laboral, inversor y consumidor, la Comisión ha aprobado una Ley Europea del Clima³⁵. Esta propuesta establece el marco institucional para lograr la neutralidad climática de la UE, recoge el objetivo de

³⁵ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law').

neutralidad climática para 2050 en la legislación, refuerza el marco de adaptación y establece un proceso de transparencia y rendición de cuentas en línea con los ciclos de revisión del Acuerdo de París.

Otro documento estratégico vinculado al Pacto Verde Europeo y a las directrices de la comunidad es el Plan de Acción para la Economía Circular (11 de marzo de 2020) – que tiene su posterior desarrollo normativo en la legislación española. Sus ejes de actuación son el desarrollo regional, la reducción del residuo alimentario, el consumo sostenible y la contratación pública con criterios de circularidad. En este sentido, “las decisiones de los consumidores influyen directamente en la posibilidad de avanzar hacia una EC, habiéndose identificado cuatro factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones: la información disponible, la variedad de los productos y servicios, el precio y el marco normativo” (epígrafe 2. Eje de Consumo).

Según este plan de acción, en el apartado 2.4. Contratación Pública con Criterios de Circularidad se especifica que “la contratación pública, que supone el 14 % del PIB total de la UE, presenta un elevado potencial para acelerar la transición hacia el modelo circular. Así, la inclusión de criterios de circularidad puede conseguir que el sector público adopte un enfoque más holístico de la sostenibilidad al tiempo que se logran ahorros potenciales” (p. 18 en adelante).

Los criterios relativos a economía circular se pueden incluir en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) de los contratos centralizados y Acuerdos Marco. Cada administración puede elegir en qué grado incluye este tipo de criterios, que se han ejemplificado en los puntos anteriores.

I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023. Estrategia Española de Economía Circular.

“2.4.2. Criterios de EC en la contratación del MITERD

Para facilitar la aplicación del Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025), en el MITERD se va a proceder a elaborar los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares que incluyan criterios de selección de empresarios que cuenten con sistemas de gestión ambiental homologados que incluyan elementos de circularidad, a través del distintivo EMAS o equivalente, así como la promoción de sistema de certificación ambiental, dando preferencia a Ecolabel y, en caso de no disponer de dicho distintivo, certificación tipo ISO y, en último término, por una declaración ambiental de producto.

Además, y para favorecer la inclusión de criterios de adjudicación en los pliegos de prescripciones técnicas, se elaborarán guías u otros instrumentos, de carácter general o por sectores, que adapten las previsiones comunitarias y las directrices del plan a los aspectos de aplicación propios de la contratación en el Ministerio”

Sin olvidar la importancia que tiene el medio ambiente, también resulta importante mencionar la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre la Garantía Infantil Europea del 22 de junio de 2021³⁶, que aconseja a los Estados miembros en su artículo 4 *“que garanticen a los niños necesitados:*

a) un acceso efectivo y gratuito a la educación infantil y atención a la primera infancia de alta calidad, a la educación y las actividades escolares, a una comida sana, como mínimo cada día de escuela, y a la asistencia sanitaria;

b) un acceso efectivo a una alimentación sana”.

Cabe destacar que la normativa europea ha obligado a las administraciones españolas a incorporar valoraciones ecológicas y ambientales entre los criterios de selección y licitación pero, en la práctica, esas disposiciones tienen poca incidencia. La limitada aplicación de criterios ecológicos en las licitaciones de comedores escolares españoles permite que grandes empresas de catering, que priorizan la eficiencia económica y la estandarización sobre criterios de sostenibilidad, sigan dominando el sector. Esto impide la inclusión de pequeño/as productores/as locales que podrían ofrecer alimentos más sostenibles y saludables, reduciendo así la huella ambiental de los comedores y afectando la calidad de la alimentación que reciben los y las estudiantes. Además, se reducen enormemente las oportunidades de fomentar una alimentación más saludable y ecológica y de educar sobre consumo responsable y sostenibilidad; como señala el Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas del que hablaremos más adelante.

³⁶ Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea.

3.2.3 Ámbito estatal

COMPRA PÚBLICA

Las medidas europeas presentadas anteriormente tienen su desarrollo en las políticas de los diferentes Estados Miembros. En España, la norma cabecera es la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP/2017) por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo Directivo 2014/23/UE y Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En línea con el marco europeo, la LCSP permite la inclusión de consideraciones ambientales y sociales en cualquier fase del proceso de contratación pública. Esta ley adopta un enfoque estratégico de la compra pública, destacando su papel como *“uno de los instrumentos del mercado interior para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo”* (preámbulo 1), asegurando a su vez un uso más eficiente de los fondos públicos y una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual. Esta ley también prevé *“incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, así como permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes”* (preámbulo 1).

Esta ley mejora bastante la situación que había anteriormente, abriendo la posibilidad a la incorporación de cláusulas sociales y ambientales a nivel general. Además, un aspecto relevante de la LCSP es que establece un nivel de exigencia superior al europeo, al hacer obligatoria la inclusión de una condición especial de ejecución vinculada a la innovación, de carácter ambiental o social.

Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público

Artículo 202. Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden.

1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente.

Asimismo en los pliegos correspondientes a los contratos cuya ejecución implique la cesión de datos por las entidades del sector público al contratista será obligatorio el establecimiento de una condición especial de ejecución que haga referencia a la obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, advirtiéndose además al contratista de que esta obligación tiene el carácter de obligación contractual esencial de conformidad con lo dispuesto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211.

2. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud

en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial.

3. Los pliegos podrán establecer penalidades, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 192, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211. Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, el mismo podrá ser considerado en los pliegos, en los términos que se establezcan reglamentariamente, como infracción grave a los efectos establecidos en la letra c) del apartado 2 del artículo 71.

4. Todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas igualmente a todos los subcontratistas que participen de la ejecución del mismo.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) encargó a un grupo de expertos la elaboración del *Documento de Consenso para la alimentación en centros educativos*, concebido como una herramienta de consulta para el personal encargado de gestionar los comedores escolares – directores y directoras, consejo escolar, empresas de catering, etc. Este documento parte del reconocimiento de que la salud y el bienestar de los y las estudiantes, tanto a corto como a largo plazo, están profundamente influenciados por la calidad de la alimentación que reciben. El documento fue aprobado el día 21 de julio de 2010 por el pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y adquirió respaldo legal un año después a través de la Ley 17/2011 de Seguridad Alimentaria y Nutrición, de 5 de julio, que en su *capítulo VII – Alimentación saludable, actividad física y prevención de la obesidad* establece medidas especiales dirigidas al ámbito escolar.

El *Documento de Consenso para la alimentación en centros escolares* señala que el comedor escolar, como parte complementaria del servicio educativo, debe cumplir con una serie de objetivos clave, entre ellos:

- Fomentar una dieta equilibrada y saludable, que contribuya al desarrollo físico y mental adecuado de los niños y las niñas.
- Promover hábitos alimentarios saludables, que los y las estudiantes puedan mantener a lo largo de su vida, como la elección de alimentos nutritivos y la reducción del consumo de alimentos ultraprocesados.
- Apoyar la diversidad y la inclusión, ofreciendo menús adaptados a las necesidades dietéticas de estudiantes con intolerancias, alergias, o particularidades culturales o religiosas.

- Concienciar sobre la importancia de una alimentación sostenible, promoviendo prácticas que reduzcan el desperdicio alimentario y fomenten el consumo de productos frescos y de proximidad.
- Creación del Observatorio de la Nutrición y de Estudio de la Obesidad, entre cuyas funciones se encuentra el análisis de políticas y actuaciones desarrolladas a nivel internacional, nacional, autonómico y local, en la promoción de una alimentación saludable y de la actividad física, destacando y divulgando aquellas intervenciones de mayor efectividad e impacto sobre la salud.

Documento de Consenso para la alimentación en centros educativos

"2. Objetivos del comedor

El comedor escolar, como servicio educativo complementario a la enseñanza, deberá atender a los siguientes objetivos:

- *Educación para la salud, higiene y alimentación: encaminados a desarrollar y reforzar la adquisición de hábitos alimentarios saludables, normas de comportamiento y correcto uso y conservación de los útiles del comedor.*
- *Educación para la responsabilidad: haciendo partícipe al alumnado, en función de su edad y nivel educativo, en las tareas, intervenciones y proyectos que se desarrollen en los comedores.*
- *Educación para el ocio: planificando actividades de ocio y tiempo libre que contribuyan al desarrollo de la personalidad y al fomento de hábitos sociales y culturales.*
- *Educación para la convivencia: fomentando el compañerismo y las actitudes de respeto, educación y tolerancia entre los miembros de la comunidad escolar, en un ambiente emocional y social adecuado."*

Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Artículo 40. Medidas especiales dirigidas al ámbito escolar.

3. Las autoridades competentes velarán por que las comidas servidas en escuelas infantiles y centros escolares sean variadas, equilibradas y estén adaptadas a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad. Serán supervisadas por profesionales con formación acreditada en nutrición humana y dietética.

4. Las escuelas infantiles y los centros escolares proporcionarán a las familias, tutores o responsables de todos los comensales, incluidos aquellos con necesidades especiales (intolerancias, alergias alimentarias u otras enfermedades que así lo exijan), la programación mensual de los menús, de la forma más clara y detallada posible, y orientarán con menús adecuados, para que la cena sea complementaria con el menú del mediodía. La información sobre los citados menús será accesible a personas con cualquier tipo de discapacidad, cuando así se requiera. Asimismo, tendrán a disposición de las familias, tutores o responsables de los comensales la información de los productos utilizados para la elaboración de los menús, que sea exigible por las normas sobre etiquetado de productos alimenticios.

Artículo 41. Medidas dirigidas a las Administraciones públicas.

Cuando liciten las concesiones de sus servicios de restauración, las Administraciones públicas deberán introducir en el pliego de prescripciones técnicas requisitos para que la alimentación servida sea variada, equilibrada y adaptada a las necesidades nutricionales de los usuarios del servicio. Igualmente, supervisarán todo ello, atendiendo a las guías y objetivos nutricionales, establecidos por el departamento competente en materia sanitaria. Estos requisitos deberán ser objeto de especial consideración dentro de los criterios de adjudicación del contrato.

Tanto el documento de consenso como su posterior ley están alineados con el enfoque integral de la salud pública y la educación alimentaria, con el fin de garantizar que los comedores escolares sean un espacio donde se promueva activamente la salud y el bienestar de los niños y niñas en edad escolar.

De igual manera, la AESAN publicó en 2022 un *Protocolo de Criterios Mínimos para la Evaluación de la Oferta Alimentaria en Centros Escolares*, de acuerdo al programa 16 del *Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2021-2025*. Este protocolo establece criterios, que especificaremos a continuación, para evaluar la calidad nutricional y sostenibilidad de la oferta alimentaria en comedores escolares, máquinas expendedoras (MEABs) y cafeterías.

La metodología para la evaluación de la calidad nutricional de la oferta alimentaria en los centros escolares, descrita en el apartado 5 del protocolo, establece un sistema detallado basado en dos etapas principales:

1/ Revisión documental:

- Evaluación previa de los menús escolares mediante fichas técnicas, ingredientes, técnicas culinarias, tamaño de raciones y rotación de alimentos (legumbres, carnes, pescados, etc.).
- Verificación de la inclusión de criterios de sostenibilidad, como la adquisición de alimentos de proximidad, de temporada y ecológicos (al menos un 5%).

2/ Evaluación presencial:

- Inspección de los comedores escolares para comprobar la correspondencia entre los menús planificados y servidos, la calidad sensorial de los platos y la adecuación del ambiente del comedor (iluminación, limpieza, ratios de personal de monitoraje, etc.).
- En caso de catering o cocinas centrales, se realiza un control adicional de los procesos y materias primas en las instalaciones externas.

Esta metodología está diseñada para garantizar el cumplimiento de estándares nutricionales, sostenibles y organizativos en los comedores escolares, proporcionando herramientas para identificar y corregir incumplimientos o no conformidades. Así, el protocolo aporta directrices que complementan las

regulaciones existentes al establecer controles específicos sobre la calidad y sostenibilidad de los menús, fomentando la coherencia entre las políticas educativas, sanitarias y medioambientales.

Protocolo de Criterios Mínimos para la Evaluación de la Oferta Alimentaria en Centros Escolares

"3. CONTENIDO DE LA ENCUESTA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS MENÚS, MÁQUINAS EXPENDEDORAS Y CAFETERÍAS

3.1 Comedores escolares

Supervisión de los menús. Se verificará que la realizan profesionales con formación acreditada en nutrición humana y dietética (Artículo 40.3 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición) (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Información que se proporciona a las familias tutores o personas responsables de los comensales. Se comprobará que las familias, tutores o responsables reciben información sobre la programación de los menús del comedor escolar, incluidos aquellos cuyos hijos e hijas tengan necesidades especiales (intolerancias, alergias alimentarias u otras enfermedades que así lo exijan). Asimismo, se comprobará que se incluyen orientaciones sobre cenas complementarias al menú del mediodía (Artículo 40.4 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición) (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Disponibilidad de menús especiales por motivos de salud (alergias o intolerancias u otras enfermedades que así lo exijan), culturales, éticos o religiosos (especificando los tipos/clases de menús especiales y el número que se sirven de cada tipo/clase). Se confirmará que se dispone de estos menús especiales por motivos de salud. Asimismo, se comprobará que se disponen por motivos culturales, éticos o religiosos para el alumnado que lo requiera (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Existencia de medios de conservación y calentamiento específicos para los menús especiales que sean preparados por las familias, tutores o responsables de los alumnos y alumnas, en los casos en que las condiciones organizativas, o las instalaciones y los locales de cocina, no permitan cumplir las garantías exigidas para la elaboración de los menús especiales, o el coste adicional de dichas elaboraciones resulte inasumible (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Frecuencias semanales o mensuales para los diferentes grupos de alimentos. Esta información se complementará y contrastará con la evaluación de las programaciones de los menús facilitados por los centros educativos (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Tipo de aceite utilizado en las frituras, para cocinar y para aliñar (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Utilización de sal yodada y uso de concentrados u otros potenciadores del sabor (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Oferta de variedades integrales de cereales (ver criterio de control consensuado en apartado 7).

Oferta de agua como única bebida, indicando como se oferta (jarras de agua o embotellada), en caso contrario, que otros tipos de bebida se sirven (ver criterio de control en apartado 7).

Adquisición de alimentos de temporada y de proximidad para la preparación de los menús (ver criterio de control en apartado 7).

Adquisición de alimentos ecológicos para elaborar los menús (ver criterio de control en apartado 7)".

Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado

Aunque el primer PCPE (2008) no incluía la alimentación, el actual Plan de Contratación Ecológica de la Administración General del Estado 2018 – 2025, sí que incluye este sector, denominándolo *"Alimentación y servicios de restauración"*.

El plan incita a los órganos de contratación a integrar criterios de sostenibilidad en sus licitaciones y, por lo tanto, a las empresas adjudicatarias a impulsar un cambio realizando ofertas más sostenibles. Los objetivos del plan, de obligado cumplimiento por los organismos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social; son los siguientes:

- Promover la adquisición por parte de la administración pública de bienes, obras y servicios con el menor impacto medioambiental posible.
- Servir como instrumento de impulso de la Estrategia Española de Economía Circular.
- Garantizar un uso más racional y económico de los fondos públicos.
- Promover la incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública.
- Dar publicidad sobre las posibilidades que ofrece el marco jurídico, tanto nacional como internacional, sobre la contratación pública ecológica.

En el sector de la alimentación y de los servicios de restauración, se presentan los criterios ambientales vinculados con la promoción de un sistema alimentario sostenible y saludable (*Tabla de criterios y especificaciones; apartado 1. Alimentación y servicios de restauración*):

- Compra de alimentos de producción ecológica.
- Alimentos producidos con "sistemas de producción integrada".
- Métodos de producción ecológicos.
- Compra de productos de temporada.

Mejora de las rutas de transporte y reducción del consumo de energía y de las emisiones de los vehículos utilizados para prestar los servicios de restauración.

Aunque estos criterios sean voluntarios, es crucial destacar su importancia y promover su adopción por parte de las instituciones responsables. Su incorporación en los pliegos de contratación puede marcar una diferencia significativa, ya sea como criterios de adjudicación, selección del contratista, especificaciones técnicas o condiciones especiales de ejecución. Estos criterios no solo fomentan la sostenibilidad y la responsabilidad social, sino que también posicionan a las instituciones como líderes en la transición hacia prácticas más éticas y respetuosas con el medio ambiente. De esta manera, esta legislación supone una oportunidad para fomentar estas prácticas.

MEDIOAMBIENTE

De igual manera, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética establece un marco normativo en España para abordar los desafíos del cambio climático y promover la transición hacia un modelo energético sostenible. Por otro lado, la ley contempla una serie de medidas relacionadas con la contratación pública, destacando entre las mismas la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono. En lo que respecta a la contratación verde, los artículos 22 y 31 son particularmente relevantes:

Artículo 22 - Contratación pública sostenible: Este artículo establece la obligación de integrar criterios medioambientales y de sostenibilidad en la contratación pública. Se busca que las administraciones adopten prácticas de compra que reduzcan el impacto ambiental y promuevan la sostenibilidad. Las entidades deben priorizar ofertas que respeten estos criterios y fomentar la inclusión de requisitos que contribuyan a la reducción de emisiones y a la eficiencia en el uso de recursos.

Artículo 31 - Promoción de la sostenibilidad en la adquisición de bienes y servicios: Se especifica que las administraciones públicas deben desarrollar planes y estrategias que incentiven la compra de bienes y servicios sostenibles. Además, este artículo promueve la cooperación entre las distintas administraciones para el desarrollo de estándares comunes y la creación de guías que faciliten la implementación de la contratación sostenible.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética

Artículo 22. Consideración del cambio climático en la seguridad y dieta alimentarias.

1. Las Administraciones Públicas fomentarán la mejora del conocimiento sobre los efectos del cambio climático en la seguridad y la dieta alimentarias, así como el diseño de las acciones encaminadas a mitigar y adaptarse a los mismos.

2. Se diseñarán e incluirán dentro del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, los objetivos estratégicos concretos, indicadores asociados y medidas de adaptación, encaminados a mitigar los riesgos en la seguridad alimentaria asociados al cambio climático, incluidos la aparición de riesgos emergentes alimentarios.

3. Con el objeto de incrementar la resiliencia, al tiempo que se reduce la huella de carbono y de fomentar una alimentación de calidad, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares correspondientes a contratos públicos que tengan por objeto prestaciones que exijan la adquisición de alimentos, cuando estos contratos deban ser celebrados por la Administración General del Estado, y por los organismos y entidades dependientes o vinculados a la misma, se podrán establecer condiciones especiales de ejecución que primen los alimentos frescos o de temporada, y con un ciclo corto de distribución, siempre que ello resulte acorde con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y con el Derecho Comunitario.

Artículo 31. Contratación pública.

1. De conformidad con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato, que deberán ser objetivos, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública y figurar, junto con la ponderación que se les atribuya, en el pliego correspondiente. Para ello, la contratación de la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal incorporará, de conformidad con el artículo 126.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como prescripciones técnicas particulares en los pliegos de contratación, criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático. A tal efecto, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Hacienda elaborarán un catálogo de prestaciones en cuya contratación se tendrán en cuenta los criterios de lucha contra el cambio climático mencionados en este apartado y en el que se identificarán tales criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono, incluidos los relacionados con una alimentación sostenible y saludable. En todo caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental.

2. La Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra incluirán, entre los criterios de adjudicación, algunos de los siguientes:

- a) Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten.
- b) Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones.
- c) Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil.
- d) Medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas.

e) Medidas de adaptación al cambio climático.

f) Minimización de generación de residuos.

3. Asimismo, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 125 y 126 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra se podrán incluir, como prescripciones técnicas, alguna de los siguientes:

a) Que la madera que se utilice en las construcciones proceda de bosques gestionados de forma sostenible y atendiendo a su huella ecológica.

b) Actuaciones de repoblación forestal con especies autóctonas, como medida compensatoria para paliar la huella de carbono resultante de la ejecución de la obra o servicio objeto de licitación.

4. Los contratos de arrendamiento en vigor de inmuebles, en los que la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal sean la parte arrendataria, que no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo conforme a la versión vigente a 31 de diciembre de 2020 del Código Técnico de Edificación, no podrán prorrogarse más allá de 2030. Se exceptúan de esta previsión los contratos de arrendamientos sobre inmuebles radicados en el extranjero, que estarán regulados por la normativa de edificación y medioambiental vigente en el país en que se hallen situados.

En conjunto, estos artículos buscan promover una gestión más responsable de los recursos públicos, impulsando una economía más verde y alineada con los objetivos de sostenibilidad y reducción de emisiones que establece la Ley. Esta normativa española también subraya la importancia de la colaboración entre el sector público y privado para lograr estos objetivos.

Cabe destacar que la normativa española en temas de alimentación y seguridad alimentaria deriva del marco establecido por la Unión Europea. En este sentido, España, desarrolla su propio marco legislativo, cuando así lo considera necesario, optando por criterios más estrictos en algunas ocasiones. Esto subraya que la legislación española no solo adapta, sino que también puede expandir las normativas comunitarias, siempre en línea con las políticas europeas, cuyo cumplimiento es obligatorio en el territorio nacional.

3.2.4. Ámbito autonómico y local

Las Comunidades Autónomas cuentan con la potestad y responsabilidad de desempeñar un rol activo en la implementación de la Agenda 2030 y los ODS. Este compromiso es crucial para construir un entorno más saludable, equitativo y sostenible mediante el impulso de la contratación pública responsable, promoviendo modelos económicos basados en la economía y justicia social, sostenible y solidaria.

Como hemos comentado, la compra pública verde en el ámbito escolar es muy dispar dependiendo de la región, provincia o Comunidad Autónoma en la que se encuentra, debido a que las competencias están en manos de los gobiernos autonómicos.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuidas en el artículo 73 de su Estatuto de Autonomía las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria se produjo mediante el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, con efectividad desde el 1 de enero de 2000, encontrándose entre las funciones transferidas la de comedor escolar de la que hablaremos luego.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Artículo 73. Competencias sobre educación.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal.

2. En materia de enseñanza no universitaria, corresponde en todo caso a la Comunidad de Castilla y León: la programación, creación, organización, régimen e inspección de los centros públicos y la autorización, inspección y control de todos los centros educativos; el régimen de becas y ayudas al estudio con fondos propios; la evaluación y garantía de la calidad del sistema educativo; la formación del personal docente; la definición de las materias relativas al conocimiento de la cultura castellana y leonesa; las actividades complementarias y extraescolares, en relación con los centros sostenidos con fondos públicos; la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales. También son competencia de la Comunidad las enseñanzas no universitarias que no conduzcan a la obtención de un título académico o profesional estatal.

3. En materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía de las Universidades, es competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León en todo caso la programación y coordinación del sistema universitario de Castilla y León; la creación de Universidades públicas y autorización de las privadas; la aprobación de los estatutos de las Universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las privadas; la coordinación de los procedimientos de acceso a las Universidades y regulación de los planes de estudio; el marco jurídico de los títulos propios de las Universidades; la financiación de las Universidades; la regulación y gestión del sistema propio de becas y ayudas al estudio; el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas y el establecimiento de retribuciones complementarias del personal docente e investigador funcionario.

En primer lugar, y antes de hablar de normativa específica de comedores escolares, es necesario mencionar la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de salud pública y seguridad alimentaria de Castilla y León. Esta ley establece el marco normativo para promover la salud pública en lugares como comedores escolares; incluyendo la alimentación saludable y la seguridad alimentaria, con un enfoque en la protección y prevención de la salud. Este fin se consigue mediante la promoción de dietas equilibradas y sostenibles que contribuyan a la salud y el bienestar del alumnado. Se articula en coordinación con otras normativas para abordar problemas relacionados con el desarrollo sostenible y la sanidad y alimentación.

A la hora de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas en Castilla y León, y ayudando a cumplir las metas de la Agenda 2030 en la comunidad de Castilla y León; se crea el documento *"Directrices para la implementación de la Agenda 2030 en Castilla y León"*³⁷, elaborado conjuntamente a través de participación ciudadana y la colaboración de ONGD's y agentes sociales y económicos.

Directrices para la implementación de la Agenda 2030 en Castilla y León

El Documento de Directrices de Implementación debe considerarse vivo y dinámico, y ha de ir adaptándose en el proceso de implementación y en el avance hacia la consecución de las metas contextualizadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, asegurando la participación de la sociedad civil y los distintos agentes sociales en su seguimiento.

"Los Objetivos de Desarrollo Sostenible giran en torno a cinco ejes centrales: PLANETA, PERSONAS, PROSPERIDAD, PAZ Y ALIANZAS y reflejan los tres pilares del desarrollo sostenible: el económico, el social y el ambiental" (p. 9).

De esta manera, la Junta de Castilla y León, centrándose en cada uno de los 17 ODS, realiza un análisis de situación, pone en práctica medidas e implementa cuadros de seguimiento para intentar fomentar estas prácticas y valores:

Objetivo de desarrollo sostenible Nº 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (p. 35)

Meta 2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

Objetivo de desarrollo sostenible Nº 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (p. 85)

Meta 4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

Objetivo de desarrollo sostenible Nº 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (p. 215)

Meta 12.6 Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.

Meta 12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.

Objetivo de desarrollo sostenible Nº 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (p. 269)

Meta 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Objetivo de desarrollo sostenible N° 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (p. 281)

Meta 17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.

Meta 17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.

Las directrices de sostenibilidad también se reflejaron en la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014 de Castilla y León³⁸, aprobada mediante el Acuerdo 127/2009. Esta estrategia tenía como objetivo integrar la sostenibilidad en todos los aspectos del desarrollo regional, promoviendo un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección ambiental y la cohesión social. Sin embargo, desde su finalización en 2014, no se ha adoptado una nueva estrategia que dé continuidad a estos principios, lo que plantea interrogantes sobre el compromiso sostenido del gobierno autonómico con estos objetivos.

³⁸ Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014 de Castilla y León.

Las áreas clave de la Estrategia incluían:

- Optimizar el papel impulsor de las Administraciones Públicas en relación con el comportamiento medioambiental y social de las empresas a través de la contratación pública.
- Crear nuevas pautas hacia una economía sostenible: modelos de producción, consumo responsable y una sociedad más saludable y solidaria.
- Impulsar la compra verde.

Aunque se hace referencia a diversas áreas educativas, sorprende que no se incluya específicamente la realidad de los comedores escolares, pese a su evidente impacto en la sostenibilidad regional. Es fundamental reconocer el papel clave que pueden desempeñar estas iniciativas para avanzar en los objetivos de sostenibilidad, no solo en términos de gestión ambiental, sino también como herramienta para sensibilizar a toda la sociedad: empresas, comunidad educativa, alumnado y, especialmente, las administraciones responsables de diseñar y adjudicar las licitaciones.

Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014

"La sociedad en su conjunto, ya sea por parte de cada persona considerada individualmente, por sectores (jóvenes/mayores, mujeres, inmigrantes, trabajadores, etc.) o bien de forma organizada (empresas, sindicatos, asociaciones, colegios profesionales, comunidad educativa, sector financiero, etc.) debe integrar en sus conocimientos y actitudes diarias los criterios de sostenibilidad." (p. 28)

6. Líneas estratégicas, programas y medidas

Capítulo 1: Hacia una sociedad sostenible: información, educación y participación. Programas y medidas de actuación (p. 31 en adelante):

1. Fortalecer los sistemas de información ambiental disponibles para todos los ciudadanos
2. Integrar efectivamente el concepto de desarrollo sostenible en todas las etapas educativas
3. Favorecer la capacitación y formación continua de empresarios y trabajadores en el ámbito de la sostenibilidad.
4. Fomentar la participación ciudadana en programas de sostenibilidad y la creación de comunidades sostenibles
5. Optimizar el potencial de los medios de comunicación para contribuir a difundir la cultura de la sostenibilidad

También resulta pertinente mencionar el *Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León*³⁹, aprobado por la Comisión Europea el 25 de agosto de 2015 y con vigencia hasta 2025. Este programa cuenta con el Instrumento Financiero de Gestión Centralizada (IFGC), destinado a apoyar las prioridades de actuación del Programa, enumeradas a continuación:

- Fortalecer el sector agrario y su industria de transformación.
- La restauración, preservación y mejora de los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura.
- El apoyo a medidas agroambientales, de agricultura ecológica y por las desventajas debidas a las limitaciones del área de producción.
- La mejora de la competitividad de la industria agroalimentaria y el desarrollo territorial equilibrado, potenciando el apoyo a las micropymes y pymes de este sector en el medio rural y proyectos emprendedores que emanen de los Grupos de Acción Local.
- La incorporación de actividades para reforzar la cadena de valor alimentaria, con actuaciones en calidad alimentaria, creación de Organizaciones de Productores, gestión de riesgos en explotaciones agrarias e innovación.
- El impulso a la transferencia de conocimientos y la innovación.

De igual manera, el *Plan Estratégico de Producción Ecológica de Castilla y León (2016-2020)*⁴⁰ resulta una herramienta muy útil, al tener como objetivo el diseño de un marco de actuaciones que permitan estructurar el sector de la producción ecológica en Castilla y León, para dar estabilidad y mejorar su competitividad. Sin embargo, este plan no está actualmente activo, lo que refleja un aparente desinterés del gobierno autonómico por fomentar este sector.

Cabe señalar que esta situación no es aislada, ya que anteriormente se dejó sin renovación la *Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014* de

³⁹ Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León (2015-2025).

⁴⁰ Plan Estratégico de Producción Ecológica de Castilla y León (2016-2020).

Castilla y León (que hemos mencionado anteriormente), lo que podría indicar una tendencia preocupante hacia la discontinuidad en el impulso de políticas de sostenibilidad. Este enfoque, además, contrasta con las obligaciones y recomendaciones marcadas por la legislación vigente.

Plan Estratégico de Producción Ecológica de Castilla y León (2016-2020)

ÁREA DE ACTUACIÓN 1. Sector productor ecológico (4 medidas)

- *Aumentar el número de productores que transforman sus explotaciones en fincas ecológicas, agrícolas y ganaderas.*
- *Convertir la producción ecológica en un medio más para asentar población en el medio rural.*
- *Hacer de la producción ecológica un medio más para incorporar a jóvenes y mujeres a la agricultura.*

ÁREA DE ACTUACIÓN 2. Sector transformador ecológico (3 medidas)

- *Disponer de un tejido industrial que permita la transformación de las materias primas ecológicas producidas en la región.*
- *Ofrecer a los consumidores la posibilidad de adquirir productos elaborados en su entorno más inmediato (kilómetro 0).*
- *Añadir valor a la producción del sector primario con la realización de la manipulación, elaboración, transformación, envasado y comercialización de alimentos y bebidas bajo certificación ecológica.*

ÁREA DE ACTUACIÓN 3. Sector mercado ecológico (3 medidas)

- *Mejorar el conocimiento de los alimentos ecológicos, distinguiendo el producto y sus características diferenciadas.*
- *Desarrollar el mercado de productos ecológicos.*
- *Fomentar el consumo de productos ecológicos.*
- *Mejorar la presentación de los productos agrarios y alimentarios ecológicos.*

ÁREA DE ACTUACIÓN 4. Equilibrio del sector ecológico (20 medidas)

- *Conseguir transparencia en las transacciones que se realicen en la cadena de valor ecológica.*
- *La formación de productores e industriales del sector ecológico.*
- *Invertir en investigación para poder situar los productos ecológicos en condiciones óptimas de competitividad.*
- *Garantizar la certificación y el sello de producto ecológico.*

En consonancia con este Plan, nos encontramos con la Estrategia de Economía Circular en Castilla y León (2021-2030)⁴¹, aprobada mediante Acuerdo 115/2021, de 14 de octubre, de la Junta de Castilla y León, es el documento de referencia para impulsar la transición verde y la economía circular en la Comunidad Autónoma. En línea con la sostenibilidad, esta estrategia promueve el uso eficiente de los recursos en los servicios públicos, incluyendo la reducción de desperdicios alimentarios en los comedores escolares.

⁴¹ Estrategia de Economía Circular en Castilla y León (2021-2030).

Acuerdo 115/2021, de 14 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la “Estrategia de Economía Circular 2021-2030”

“La economía circular no sólo ofrece respuestas a los problemas ambientales relacionados con el modelo productivo actual, limitando la sobreexplotación de los recursos naturales, y a los problemas de escasez de materias primas, sino que es una gran oportunidad de mejorar la competitividad de la economía europea, y generar nueva actividad económica y empleo con fuerte anclaje territorial, contribuyendo a una mayor cohesión y justicia social.

“La Estrategia de Economía Circular, desarrolla numerosas medidas financiadas por diferentes fondos europeos en los ámbitos de especialización inteligente, especialmente en lo que se refiere a la segunda prioridad de la RIS 3 “Castilla y León, neutra en carbono y plenamente circular””.

“La Estrategia plantea los siguientes objetivos estratégicos.

- Impulsar un modelo de innovación basado en el enfoque de ciclo de vida, que priorice la eficiencia global de los procesos productivos y de los productos, la reducción del consumo de materias primas, agua y energía y su no toxicidad.*
- Desarrollar nuevos materiales, preferentemente de origen renovable y en un marco de bioeconomía circular.*
- Implantar la cultura “residuo cero” en el ecosistema económico y la sociedad.*
- Favorecer el desarrollo de nuevas industrias y servicios de materias primas secundarias.*
- Promover un modelo de consumo responsable, basado en la durabilidad de los productos y en la satisfacción de necesidades frente a la posesión.*
- Favorecer nuevos modelos de relación económica basados en la cooperación industrial y colectiva.*
- Promover políticas formativas y de empleo que favorezcan la transición hacia una economía circular.*
- Fortalecer el compromiso de entidades públicas y privadas con la economía circular.”*

Estrategia de Economía Circular en Castilla y León (2021-2030)

“Otro de los puntos clave que se quiere abordar desde la presente estrategia es la lucha contra el desperdicio alimentario; ejemplo de ello es el acuerdo firmado desde 2016 por la Consejería de Educación con distintas asociaciones educativas y proveedores de servicios alimentarios para luchar contra el desperdicio alimentario en el entorno escolar” (p.44).

3.4.1.3 Aumentar la sensibilización y la participación de la ciudadanía en la transición hacia la economía circular (p. 60)

Se desarrollarán las siguientes medidas orientadas a sensibilizar a toda la población y especialmente a la población escolar, sobre la eficiencia en el uso de los recursos naturales, los principios básicos de la economía circular y el consumo responsable:

P-14 Elaborar un boletín de eco-innovación y economía circular de Castilla y León, que contribuya, entre otros objetivos a visibilizar proyectos desarrollados por mujeres y de inclusión social.

P-15 Potenciar la divulgación de la economía circular y el consumo responsable a través de la Estrategia de Educación Ambiental, con especial atención al problema de la contaminación por plásticos y el abandono de residuos en la naturaleza.

P-16 Promover el desarrollo del concepto de la economía circular entre los diferentes contenidos formativos de todos los niveles educativos; y en concreto en E.S.O, especialmente en las materias de Economía y TIC.

P-17 Informar y sensibilizar a consumidores y consumidoras sobre el consumo responsable y la economía colaborativa.

P-18 Reforzar los programas de formación y actualización del personal docente de primaria y secundaria en materias relacionadas con la economía circular, aprovechando para ello, el impulso del sello ambiental Centro Educativo Sostenible y ofreciendo una especial atención a la formación profesional"

Esta estrategia también señala en su apartado 1.6. "El papel de regiones y municipios en la promoción de una economía circular", el papel fundamental que tienen regiones y municipios en la promoción de la economía circular.

"Tal y como reconoce el Comité Europeo de las Regiones (CDR) en su Dictamen "Un plan de acción de la UE para la economía circular" (2017/C 088/16), la escala regional y local es muy adecuada para impulsar la economía circular en muchos ámbitos, por su proximidad a los ciudadanos, a las empresas y a los trabajadores/as.

Las regiones y las ciudades disponen de numerosos instrumentos para impulsar la economía circular, tanto desde el marco regulatorio, como a través de los incentivos e instrumentos de mercado, o de la sensibilización, la información y la concertación. Las regiones y las ciudades son además agentes principales de la gestión de los residuos, especialmente los generados en el ámbito doméstico, pero también en sus propias oficinas y actividades diarias.

El papel de las regiones y los municipios para promover la economía circular es fundamental, al menos en los siguientes ámbitos:

- *La planificación territorial*
- *La gestión de los residuos y en particular el reciclaje*
- *La información y la sensibilización de los consumidores/as*
- *La simbiosis industrial en colaboración con cámaras de comercio y planificación de polígonos industriales.*
- *El apoyo a la I+D+i a través de la especialización inteligente (RIS3)*
- *Incentivar la economía circular a través de la compra pública sostenible y otros instrumentos públicos (tasas e impuestos, subvenciones y ayudas públicas)" (p. 14).*

Por otra parte, hay federaciones que luchan por la dinamización y el desarrollo rural de la Comunidad de Castilla y León, como por ejemplo PRINCAL⁴², en la que participan diferentes asociaciones e intentan impulsar CYL desde la legislación vigente y con el apoyo de diferentes actores sociales.

⁴² Federación Promoción Rural Integral de Castilla y León integrada por diferentes asociaciones, constituida al amparo de la Ley de 20 de marzo de 2002, de junio de 1996.

Pacto de Milán

A nivel local, nos encontramos con que los ayuntamientos de las ciudades tienen un papel fundamental en la producción, distribución y consumo de alimentos. El Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas (Milan Urban Food Policy Pact - MUFPP⁴³), firmado por más de cien ciudades el 15 de octubre de 2015, tiene como finalidad principal promover sistemas alimentarios que sean sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversos. Estos sistemas deben garantizar el acceso universal a alimentos saludables, abordando cuestiones de equidad y derechos, y reduciendo el desperdicio de alimentos, al tiempo que preservan la biodiversidad y se enfrentan a los efectos del cambio climático. El Pacto, coordinado por la FAO, organiza sus recomendaciones en seis áreas clave, con un total de 37 medidas sugeridas para que las ciudades implementen.

⁴³ Pacto de Milán de política alimentaria urbana, 15 de octubre de 2015.

Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas

Nosotros, alcaldes y representantes de las autoridades locales, al firmar el Milan Urban Food Policy Pact, nos comprometemos a:

1. Trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos;

2. Promover la coordinación entre departamentos y sectores a nivel municipal y territorial, favoreciendo la inclusión de consideraciones relativas a la política alimentaria urbana dentro de las políticas, los programas y las iniciativas en campo social, económico y ambiental, que interesen, entre otras cosas, la distribución y el abastecimiento alimentarios, la protección social, la nutrición, la equidad, la producción alimentaria, la instrucción, la seguridad alimentaria y la reducción de los desperdicios; [...]

7. Promover dietas sostenibles (saludables, seguras, culturalmente adecuadas, ambientalmente sostenibles y fundadas en los derechos) a través de programas pertinentes en el campo de la educación, la promoción de la salud y la comunicación, con especial atención a escuelas, centros de atención, mercados y medios de información.

8. Luchar contra las enfermedades no transmisibles asociadas a dietas inadecuadas y obesidad, con especial atención, cuando sea necesario, a reducir la aportación de azúcar, ácidos grasos trans, carnes y productos lácteos-quesos, y aumentando el consumo de fruta, verdura y alimentos no elaborados.

9. Desarrollar directrices a favor de dietas sostenibles con el fin de informar a los consumidores, los planificadores urbanos (en particular en relación con la contratación pública de alimentos), los proveedores de servicios alimentarios, los minoristas y los operadores en el campo de la producción y la transformación alimentaria, y promoviendo campañas de comunicación y formación.

10. Adecuar las normas y los reglamentos con el fin de garantizar el acceso a dietas sostenibles y agua potable en las estructuras públicas como hospitales, estructuras sanitarias y de asistencia a la infancia, lugares de trabajo, universidades, escuelas, servicios alimentarios y de restauración, oficinas públicas y lugares de detención y, dentro de lo posible, en la gran distribución privada, en la distribución al por mayor y en los mercados.

11. Estudiar instrumentos normativos y voluntarios para la promoción de dietas sostenibles, con la implicación de sociedades privadas y públicas, dependiendo de los casos, a través de políticas de comercialización, publicidad y etiquetado; incentivos o desincentivos económicos; agilizar las normas que regulan la comercialización de comidas y bebidas sin alcohol para los niños, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

12. Promover una acción conjunta por parte de los sectores de la alimentación y de la salud, con el fin de actuar estrategias centradas en las personas, a favor de estilos de vida saludables y de inclusión social.

13. Invertir y comprometerse para lograr el acceso universal al agua potable y a un saneamiento adecuado, con la participación de la sociedad civil y otros colaboradores, según proceda.

En este contexto, los gobiernos locales, junto con empresas, organizaciones civiles y personas consumidoras, se comprometen a fomentar sistemas alimentarios sostenibles, promoviendo circuitos de comercialización cortos, reduciendo el impacto ecológico de la producción de alimentos y minimizando el desperdicio.

La experiencia de Valladolid

En Valladolid, se están llevando a cabo varias políticas relacionadas con la alimentación sostenible en el marco del Pacto de Milán y otras iniciativas como la Estrategia Alimentaria de Valladolid⁴⁴, que podrían ser replicadas en otras localidades de la Comunidad Autónoma al ser ejemplos de buenas prácticas. Una de las acciones más destacadas es la introducción de productos ecológicos en los menús de las escuelas infantiles. Teniendo en cuenta que las escuelas infantiles son competencia de los Ayuntamientos, son un excelente espacio en el que poder hacer incidencia para una mejora de la alimentación escolar. Este enfoque busca fomentar una alimentación saludable y sostenible desde la infancia y sensibilizar a las familias sobre el consumo de productos de temporada y de proximidad, reduciendo la huella ecológica.

Además, Valladolid impulsa proyectos como el "Centro de Acopio y Distribución de VallaEcolid⁴⁵", que ayuda a acercar productos locales a los comedores escolares, promoviendo circuitos cortos de comercialización y contribuyendo a la soberanía alimentaria.

La iniciativa de incorporación de mejoras en la alimentación de las *Escuelas Municipales Infantiles*⁴⁶, se ha realizado a través de un programa integral que incluía diferentes acciones con el objetivo de implementar mejoras en la educación y alimentación de niños y adultos, pero también de dar apoyo a la administración para el desarrollo y seguimiento de estos cambios, de acompañar al sector primario en su autoorganización así como de informar y sensibilizar a las familias :

Formación al personal de cocina para introducir los cambios en los menús.

→ Formación al personal de las escuelas sobre el acompañamiento a los niños y niñas en la hora de la comida.

⁴⁴ Estrategia Alimentaria de Valladolid. Para saber más: Video-ponencia sobre la experiencia en los encuentros de Mesas Que Nutren.

⁴⁵ VallaEcolid: Asociación de productores, elaboradores y tiendas ecológicas.

⁴⁶ Ayuntamiento de Valladolid. (21 de mayo de 2021). Las Escuelas Infantiles Municipales incorporan criterios de alimentación saludable y sostenible en sus menús.

- Elaboración de menús orientativos para las empresas, que incluían algunos cambios como:
 - Disminución de la frecuencia y cantidad de proteína animal.
 - Aumento de proteína vegetal.
 - Aumento del consumo de vegetales.
 - Obligatoriedad de contar con un porcentaje de producto ecológico.
 - Uso exclusivo de aceite de oliva virgen extra en los menús.
- Formación y acompañamiento a las familias para sensibilizar y transmitirles los beneficios de esos cambios para sus hijos e hijas.
- Visitas a VallaEcolid, que abastece a estas escuelas de producto ecológico.

El trabajo realizado en Valladolid tiene que servir de ejemplo al resto de ciudades y municipios de Castilla y León, al mismo tiempo que se invierten esfuerzos en la mejora de alimentación en comedores escolares.

3.2.5. Normativa futura

Ya se están poniendo en marcha nuevas iniciativas para mejorar el acceso a alimentos sostenibles, y que verán la luz en un futuro próximo.

El Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 está trabajando en un Real Decreto para fomentar una alimentación saludable en centros educativos⁴⁷ para garantizar el derecho a la salud de los más vulnerables. Entre sus acciones, se ha adelantado que el Real Decreto instará a todos los centros escolares a ofrecer fruta y verdura cada día a sus alumnas y alumnos, y prohibirá el consumo de bebidas azucaradas durante las comidas.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha elaborado la Estrategia Nacional de Alimentación⁴⁸, que en su desafío 2. Sistemas alimentarios sostenibles, recoge las siguientes medidas y submedidas. Medida 5. Incorporar criterios de sostenibilidad en la compra pública, submedida 5.1 Incluir los criterios de sostenibilidad que ya están armonizados en la UE, y que actualmente son de aplicación voluntaria, en la contratación y compras públicas de alimentos ofrecidos en los servicios de restauración colectiva de centros públicos, así como en sus servicios de catering y máquinas expendedoras. y submedida 5.2 Redactar guías para las administraciones con instrumentos voluntarios y obligatorios, que incluyan herramientas digitales.

Estas iniciativas reflejan un avance hacia la promoción de sistemas alimentarios más sostenibles, inclusivos y saludables. Será fundamental estar pendientes a la publicación y desarrollo de estas normativas para implementar los cambios necesarios en los comedores escolares y seguir avanzando en la garantía del derecho a una alimentación adecuada, alineada con los retos actuales de sostenibilidad y justicia social.

⁴⁷ Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (19 de diciembre de 2024). El Real Decreto de comedores escolares asegurará el consumo diario de frutas y verduras y prohibirá las bebidas azucaradas en las comidas.

⁴⁸ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (6 de febrero de 2025). Estrategia Nacional de Alimentación.

3.3. Comedores y Educación

El comedor escolar es un servicio complementario con un importante carácter educativo, tal como lo establece la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Este servicio no solo es un recurso esencial para la Administración educativa, facilitando la escolarización y la enseñanza de calidad para estudiantes de educación básica, sino que también cumple una función social relevante al proporcionar ayudas que compensan posibles carencias familiares, económicas y socioculturales. Además, el comedor escolar contribuye a la conciliación de la vida familiar y laboral, permitiendo a las familias una mayor flexibilidad.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

“Artículo 5 bis. La educación no formal.

La educación no formal en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal y que se dirigen a personas de cualquier edad con especial interés en la infancia y la juventud, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social tales como la capacitación personal, promoción de valores comunitarios, animación sociocultural, participación social, mejora de las condiciones de vida, artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que esta contribuya a la adquisición de competencias para un pleno desarrollo de la personalidad.

Artículo 82. Igualdad de oportunidades en el ámbito rural.

1. Las Administraciones educativas prestarán especial atención a los centros educativos en el ámbito rural, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica. A tal efecto, las Administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter específico de la escuela rural proporcionándole los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades particulares y garantizar la igualdad de oportunidades.

2. En la educación primaria, las Administraciones educativas garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida.

De esta manera, cabe destacar que la normativa española en el ámbito de la alimentación es compleja. Las competencias sobre comedores escolares están descentralizadas (con la excepción de los comedores de Ceuta y Melilla) y, por tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas establecer requisitos y directrices que deben cumplir los servicios alimentarios ofrecidos en los colegios. La Administración Central regula este servicio a través de la Orden de 24 de noviembre de 1992, y establece diferentes modelos de gestión posibles, tal y como se puede ver en el Cuadro. Más adelante, veremos las que establece Castilla y León.

Tabla. Tipos de modelos de gestión

a. Mediante concesión del servicio a una Empresa del sector.
b. Contratando el suministro diario de comidas elaboradas y, en su caso, su distribución y servicio con una Empresa del sector.
c. Gestionando el Centro, directamente, el servicio por medio del personal laboral contratado al efecto por el órgano competente, adquiriendo los correspondientes suministros y utilizando sus propios medios instrumentales.
d. Concertando el servicio con los respectivos Ayuntamientos que estén interesados en ello, a cuyo efecto se formularán los oportunos convenios con el Ministerio de Educación y Ciencia que podrían tener cabida dentro de marcos de cooperación más amplios, si ello fuera así acordado.
e. A través de conciertos con otros establecimientos abiertos al público, Entidades o Instituciones que ofrezcan garantía suficiente de la correcta prestación del servicio.

Fuente: Orden de 24 de noviembre de 1992 por la que se regulan los comedores escolares

Sin embargo, no todas las comunidades autónomas incluyen en su normativa los cinco tipos de gestión establecidos por la legislación nacional, ni promueven de manera uniforme la gestión directa y la subcontratación de servicios. Esto genera disparidades en la implementación de los modelos de gestión, lo que refleja diferentes prioridades y enfoques en cuanto a la prestación de servicios públicos entre las regiones. De esta manera, la realidad difiere de forma notable entre las diferentes regiones debido al diferenciado modelo de gestión creado por cada uno de los gobiernos autonómicos.

En Castilla y León, se dictó la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, por la que se regula el servicio de comedor en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, modificada por Orden EDU/551/2005, de 26 de abril, Orden EDU/524/2006, de 29 de marzo, Orden EDU/509/2007, de 19 de marzo y Orden EDU/693/2008, de 29 de abril⁴⁹. Esta última establece los criterios y normas para el funcionamiento, gestión y organización de los comedores escolares, con el objetivo de garantizar un servicio adecuado tanto desde el punto de vista nutricional como sanitario.

⁴⁹ Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008 de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar.

Por otro lado, y en conjunción con la normativa presentada anteriormente, la Junta de Castilla y León regula el servicio de comedor escolar a través del Decreto 20/2008, que establece ayudas para el comedor escolar y asegura que los menús ofrecidos sean nutricionalmente equilibrados y adecuados para los y las estudiantes.

Este decreto regula el funcionamiento y la organización de los comedores escolares en los centros educativos de la comunidad. Entre otros aspectos, establece las normas para la prestación del servicio, las condiciones higiénico-sanitarias de los menús, y las obligaciones de las empresas que gestionan el servicio. Se contempla la posibilidad de ofrecer menús especiales para alumnado con alergias o intolerancias alimentarias, así como para aquellos que por motivos religiosos requieran una dieta específica.

Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León

CAPÍTULO IV Modalidades de gestión del servicio de comedor escolar y funcionamiento

SECCIÓN 1.ª Modalidades de gestión del servicio de comedor escolar

Artículo 10. – Modalidades de gestión.

El servicio público de comedor escolar se gestionará a través de alguna de las siguientes modalidades:

- a) Mediante la contratación del servicio a través de un contrato de gestión de servicio público.*
- b) Mediante convenio de colaboración con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.*
- c) Mediante contratos de servicios con los establecimientos abiertos al público idóneos para su prestación.*

Por tanto, de los cinco posibles modelos regulados en comedores escolares a nivel estatal, en Castilla y León se establecen las tres modalidades presentadas en el artículo 10. Cabe destacar que el modelo de gestión utilizado para los comedores escolares es el modelo de gestión mediante la contratación de empresas externas de restauración colectiva. Este modelo implica que la administración educativa, en este caso la Consejería de Educación, adjudica mediante licitaciones públicas el servicio de comedor a empresas privadas que operan bajo diferentes modalidades, como cocina in situ o línea fría/catering. Sin embargo, también existen ejemplos residuales de otros modelos, como la gestión directa en centros con cocina propia, aunque son menos frecuentes. Además, en algunos casos puntuales, asociaciones de padres (AMPA) gestionan los comedores en colaboración con los centros escolares.

3.3.1. Instrumentos y guías para la elaboración de los menús escolares en Castilla y León

La Junta de Castilla y León publicó en 2005 una “*Guía Alimentaria para los comedores de Castilla y León*”⁵⁰, con la intención de orientar a las personas responsables de los comedores en la elaboración de menús saludables, lo que complementa los esfuerzos en la mejora de la alimentación de los niños y niñas en la región. También existen otros documentos de referencia en esta materia, publicados más tarde, como el “*Documento de Consenso sobre la Alimentación en los Centros Educativos*” (Ministerio de Educación y Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2010)⁵¹ y la “*Guía de comedores escolares*” del programa Perseo⁵². De igual manera, también nos encontramos con la guía de “*Menús saludables para los escolares de Castilla y León*”⁵³.

Estos documentos son recomendaciones e incluyen aspectos específicos sobre la composición nutricional del menú escolar; y por tanto se complementan con los pliegos de prescripciones técnicas para incluir requisitos sobre la composición nutricional del menú escolar.

⁵⁰ Guía alimentaria para los comedores Escolares de Castilla y León.

⁵¹ Documento de consenso sobre la Alimentación en los Centros Educativos (2010). Estrategia NAOS. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

⁵² Guía de comedores escolares. Programa PERSEO. Ministerio de sanidad y consumo, agencia española de seguridad alimentaria y nutrición. Ministerio de educación, política social y deporte, centro de investigación y documentación educativa.

⁵³ Menús saludables para los escolares de Castilla y León. Junta de Castilla y León. Consejería de Educación.

Objetivos generales:

- Atender la demanda derivada del propio sistema educativo, para aquel alumnado que por distancia u otras razones necesitan comer en el centro escolar.
- Aportar una dieta con garantías higiénicas y nutricionales adecuadas a las necesidades del grupo de edad a las que va dirigida.
- Servir de marco para la educación nutricional, promocionando hábitos alimentarios favorables.
- Influir positivamente en el desarrollo de habilidades, compostura, convivencia y socialización.

En 2015, pediatras de la Facultad de Medicina de la Universidad de Valladolid y del Hospital Clínico Universitario de Valladolid diseñaron el cuestionario COMES para evaluar rápidamente la calidad dietética de los menús escolares (de Mateo et al, 2015). Basado en recomendaciones de la “Guía para los Comedores Escolares de Castilla y León”, la “Guía Alimentaria para la población española” y el “Documento de Consenso sobre la Alimentación en los Centros Educativos” (2010), consta de 15 ítems relacionados con la frecuencia de consumo de alimentos y características de los menús. A partir de esos ítems, se realizó un estudio longitudinal (de 2006 a 2011) con 36 planillas de menús de cuatro empresas de restauración colectiva en comedores escolares. Los resultados mostraron un exceso en el consumo de derivados cárnicos (97,2%), lácteos (94,4%) y precocinados (27,8%), junto con déficits significativos de pescado (83,3%), fruta (94,4%), legumbres (91,7%) y guarniciones de verduras y hortalizas (75%). Aunque la variedad de alimentos y técnicas culinarias era adecuada, el uso de fritos, rebozados y empanados seguía siendo elevado, con un 41,7% de incumplimiento de las recomendaciones de ingesta.

Por otra parte, Morán Fagúndez y Rivera Torres (2015) realizaron un estudio que destaca, tras analizar la documentación existente (tanto normativa obligatoria como guías de recomendaciones), la falta de unificación en los criterios para el diseño de los menús escolares. Asimismo, subrayan la necesidad de verificar la adecuación de los menús a dichas recomendaciones, tanto a nivel documental (menús, fichas técnicas, etc.) como mediante auditorías in situ en los propios comedores.

Por tanto, y teniendo en cuenta estas investigaciones, se enfatiza la importancia de incluir pasos de supervisión y evaluación, junto con mecanismos que permitan un seguimiento del impacto ambiental y social de los comedores escolares.

Áreas de mejora

Reducción de carnes rojas y ultraprocesados

- La guía no diferencia entre distintos tipos de carne, tratándolas todas como equivalentes, cuando la evidencia científica actual subraya los beneficios de eliminar las carnes procesadas y reducir significativamente el consumo de carnes rojas.

→ Tampoco incluye recomendaciones claras para priorizar fuentes de proteína vegetal, como las legumbres, más sostenibles y saludables.

→ Recomendación:

- Explicitar la necesidad de eliminar las carnes procesadas y reducir las carnes rojas, promoviendo las proteínas vegetales como base de los menús.
- Clasificar las carnes según su impacto ambiental.
- Eliminar alimentos ultraprocesados.

Azúcares

→ Aunque sugiere limitar el consumo de productos con azúcares añadidos, permite su ingesta ocasional.

→ Recomendación: Sustituir por alternativas naturales y limitar los productos azucarados.

Fomento de legumbres y alimentos sostenibles

→ La guía menciona las legumbres como parte de una dieta equilibrada, pero no enfatiza suficientemente su consumo regular ni su papel como una alternativa económica y ecológica a las proteínas animales.

→ Recomendación: Aumentar, en los casos donde no se esté cumpliendo las recomendaciones mínimas, las raciones semanales de legumbres e incluir estrategias para promover su aceptación en los menús escolares.

Perspectiva de Sostenibilidad y Producción Local

→ No se aborda explícitamente la importancia de incluir alimentos locales y de temporada, esenciales para reducir la huella de carbono y fortalecer la economía local.

→ Recomendación:

- Incorporar un apartado dedicado al uso de productos de temporada, proximidad y ecológicos, estableciendo porcentajes mínimos para estos alimentos en los menús escolares.
- Introducir criterios obligatorios para priorizar empresas que trabajen con productos ecológicos y de cercanía.

Gestión de residuos

→ Aunque menciona el control de desperdicios, no detalla estrategias para minimizar la generación de residuos alimentarios ni la reutilización creativa de alimentos sobrantes.

→ Recomendación: Implementar buenas prácticas de economía circular en la gestión de los comedores.

Educación alimentaria y sensibilización sobre sostenibilidad

→ La guía reconoce el comedor como un espacio educativo, pero no incluye actividades específicas para sensibilizar al alumnado sobre el impacto ambiental de sus elecciones alimentarias.

- Recomendación: Integrar talleres y actividades educativas centradas en alimentación sostenible y salud planetaria.

Contexto temporal y obsolescencia del documento

- Publicada en 2005, la guía no refleja avances recientes en nutrición, sostenibilidad y marcos regulatorios (como el Pacto Verde Europeo o los ODS).
- Recomendación: Una revisión completa que contemple los retos actuales, como la emergencia climática, la justicia social y los nuevos estándares internacionales.

Adaptación cultural

- Considerar la inclusión de menús adaptados a diversas culturas y dietas especiales para fomentar la inclusión social.

En definitiva, las guías suponen una herramienta muy pobre a la hora de establecer directrices en cuestión de comedores escolares, ya que carecen de un marco que refuerce las prácticas sostenibles en toda la cadena de suministro y no priorizan la sostenibilidad ni la justicia social en los sistemas alimentarios. Esto, sumado a su desactualización respecto a los marcos legales y las recomendaciones internacionales sobre salud y sostenibilidad alimentaria, las hacen insuficiente para responder a las necesidades actuales y a los estándares internacionales.

3.4. Referencias bibliográficas

I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023. Estrategia Española de Economía Circular, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Acuerdo 115/2021, de 14 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la *Estrategia de Economía Circular 2021-2030* (BOCYL, 18 de octubre)

Acuerdo 127/2009, de 19 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la *Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible 2009-2014* (BOCYL, 25 de noviembre de 2009)

AESAN (2010). *Documento de Consenso para la alimentación en centros educativos*, (21 de julio)

AESAN (2022). *Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2021-2025*. (2ª edición, 2022)

AESAN (2022). Protocolo de criterios mínimos para la evaluación de la oferta alimentaria en centros escolares: Comedores escolares, máquinas expendedoras de alimentos y bebidas y cafeterías, de acuerdo al programa 16 del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2021-2025

Belenguer, L. (12 de septiembre, 2016). Cada vez más padres batallan contra el comedor escolar de catering. *20minutos*

Comisión de Comercio y Desarrollo Sustentable (2017). *Mejores negocios, un mundo mejor*

Comisión Europea (2008). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Contratación pública para un medio ambiente mejor*

Comisión Europea (2016). *Manual sobre la contratación pública ecológica*

Comisión Europea. (2019). *Criterios de contratación pública ecológica de la UE para alimentos, servicios de restauración y máquinas expendedoras*

Comisión Europea (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Inversiones para una Europa Sostenible y *Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*, (14 de enero de 2020)

Comisión Europea (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, (COM/2020/98,11 de marzo de 2020)

Comisión Europea (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, (COM/2020/381, 20 de marzo de 2020)

Comisión Europea (2021). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Sobre el Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica*, (25 de marzo de 2021)

Consejo de Agricultura y Pesca de la Unión Europea (2021). Resultados de la sesión del Consejo (ST 10952/21, reunión nº 3809, 19 de julio de 2021)

Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL, 19 de marzo de 2008)

De Mateo, B, Camina, MA, Ojeda, B, Carreño, L, De la Cruz, S, Marugán, JM y Redondo, P (2015). Diseño y aplicación de un cuestionario de calidad dietética de los menús escolares. *Nutr Hosp*, 31(1):225-235

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28 de marzo de 2014, p. 1-64)

Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (OJ L 94, 28 de marzo de 2014, p. 65-242)

Directiva 2014/25/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (OJ L 94, 28 de marzo de 2014, p. 243–374)

Fagúndez, L. J. M., & Torres, A. R. (2015). Alimentación en comedores escolares. *Nutrición Clínica*, 9 (3-2015), 204-218

Junta de Castilla y León, Consejería de Educación, (2005). *Guía alimentaria y Guía de patologías para los comedores escolares de Castilla y León*. ISBN: 84-689-1233-6

Lazo Vitoria, X. et al (2021). Compra Pública Verde en el Sector de la Alimentación. Normativa, instrumentos estratégicos, instrucciones y guías de compra pública verde y cambio climático. *Grupo de Investigación Compra Pública Verde (UAH)*

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de 2006, de Educación (BOE núm. 106)

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, 1 de diciembre de 2007)

Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de salud pública y seguridad alimentaria de Castilla y León (BOCYL núm. 196, ocho de octubre de 2010; BOE núm. 283, de 23 de noviembre de 2010)

Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. (BOE; 6 de julio de 2011)

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la cual se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (BOE, 09 de noviembre de 2017)

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. (BOE núm. 121, 21 de mayo de 2021)

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1, 21 de octubre)

Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. Resolución aprobada en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 12 de diciembre de 2015

Orden de 24 de noviembre de 1992 por la que se regulan los comedores escolares (BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 1992)

Orden EDU/524/2006, de 29 de marzo, por la que se modifica la Orden EDU/1752/2003, de 19 de diciembre, por la que se regula el servicio de comedor en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación

Orden EDU/693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el Decreto 20/2008 de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar

Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el cual se aprueba el *Plan de Contratación Pública Ecológica* de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025). (BOE; 04 de febrero de 2019)

Orden PRE/116/2008, de 21 de enero, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el *Plan de Contratación Pública Verde* de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (BOE núm. 27, de 31 de enero de 2008)

Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (2020). *Programa Nacional de Control Oficial de la Producción Ecológica 2021-2025*, (23 de octubre de 2020)

Programa Mundial de Alimentos (2013). *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial*

Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria (BOE núm. 209, de 1 de septiembre de 1999)

Recomendación de la Comisión (2013/179/UE), de 9 de abril de 2013, sobre el uso de métodos comunes para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones a lo largo de su ciclo de vida (DO L 124 de 4 de mayo de 2013)

Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DO UE núm. 223, de 22 de junio de 2021)

Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088

Reglamento (EU) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)

Soler, C. (2011). Soberanía alimentaria en las mesas del colegio. *Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas*, 1-82

Soler, Carles y Duch, Gustavo (2014) *La soberanía alimentaria en las mesas del colegio*. Amigos de la Tierra

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE. (2016) (DO C202 de 7 de junio de 2016)

VSF Justicia Alimentaria Global. (2013). *Compra pública en sistemas alimentarios locales. Impactos sociales, ambientales y económicos*

