

Compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia

VSF Justicia Alimentaria

Febrero 2016



Coordinadora: Lidia García García
Equipo de trabajo: Jordi Menéndez Puiggalí
María José Plana Casado
Cristina Vicente-Almazán



Tabla de contenido

Resumen	3
1. Introducción	7
1.1. Objetivo del estudio	7
1.2. El Pacto de Políticas Urbanas Alimentarias y la Ciudad de Valencia.....	7
1.3. Marco conceptual: Compra Pública Alimentaria.....	9
2. Compra pública alimentaria en el municipio de Valencia	15
2.1. Mapeo de espacios de compra-venta de alimentos del Ayuntamiento de Valencia, según la información obtenida de las encuestas realizadas	15
2.2. Volumen de compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia.....	21
3. Compra pública más allá del ámbito municipal de Valencia	32
3.1. Hospitales.....	32
3.2. Comedores escolares	35
4. Estudio de caso: los comedores escolares municipales de la ciudad de Valencia... 38	38
4.1. Panorámica de los comedores escolares	38
4.2. Los centros escolares de titularidad municipal en Valencia	41
4.3. Los comedores escolares municipales	43
4.5. La percepción de las madres y padres sobre el comedor escolar sostenible	50
4.6. Las empresas de catering.....	55
4.7. Los menús.....	57
4.8. Recomendaciones para la mejora de los pliegos de los comedores escolares de gestión municipal	57
5. Conclusiones y recomendaciones.....	58
5.1. Conclusiones preliminares y propuestas de iniciativas relacionadas con la compra pública alimentaria en Valencia.....	58
5.2. Propuestas de criterios de sostenibilidad ambiental y social a incorporar en los procesos de compra pública alimentaria en el municipio de Valencia	61
5.2.1. Objetivos generales de estas recomendaciones	61
5.2.2. Formulación de las propuestas.....	66
5.3. Propuesta de hoja de ruta para 2017 en adelante.....	78
Anexos	80

Resumen

La firma del Pacto de Políticas Urbanas Alimentarias de Milán el 15 de octubre de 2015 por la ciudad de Valencia fue el punto de partida para comenzar un proceso de cambio de paradigma del sistema alimentario urbano actual hacia un modelo más sostenible que gire en torno a las personas, productoras y consumidoras. Por un lado, los agricultores y agricultoras periurbanas que abastecen o tendrían la capacidad de abastecer a la ciudad, y, por otro, la ciudadanía que se alimenta.

A nivel normativo, el Ayuntamiento, desde la Concejalía de Agricultura, Huerta y Pueblos de Valencia, ha elaborado el *Plan de Acción Integral para la promoción de la actividad y el espacio agrícola municipal*, mientras que otras concejalías trabajan en otras normativas (Comercio y Educación) que promuevan la comercialización a través de canales cortos y una alimentación más sostenible y saludable.

Durante este proceso la FAO ha nombrado a Valencia como Capital Mundial de la Alimentación 2017 albergando el próximo encuentro internacional de alcaldes por el Pacto de Milán. Alrededor de este nombramiento se están generando otras acciones, eventos e iniciativas provenientes del propio Ayuntamiento, movimientos sociales y sector privado para facilitar la transición a un modelo alimentario más sostenible.

En el marco de este contexto, la Concejalía de Agricultura, Huerta y Pueblos de Valencia decide realizar este estudio que tiene como objetivo esbozar un diagnóstico preliminar sobre la gestión de la compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia, que sirva como herramienta para la definición de propuestas concretas para la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en la compra de alimentos por parte de las instituciones públicas.

En este sentido, a lo largo de este informe se define como “compra pública alimentaria” aquellos procesos que conllevan la compra directa (suministro) o indirecta (como parte de un servicio de restauración colectiva o similar) de alimentos por parte de la Administración Pública.

A nivel nacional, la mayor parte del volumen de compra pública de alimentos proviene de la educación básica y la educación superior, a través de los comedores escolares y universitarios, suponiendo prácticamente un 70%. Los servicios de salud, en particular el sistema hospitalario, suponen a su vez el 25% del desembolso público en esta materia.

Hay que señalar en este punto las dificultades encontradas durante el proceso de elaboración de este informe debidas, por un lado, a la falta de información pública y accesible, así como a la falta de sistematización de la misma. Por otro lado, la dificultad de la Administración Pública implicada para facilitar datos de impacto en el plazo concedido para la realización del estudio. No obstante, se ha recopilado información muy rica e interesante que ha servido para elaborar recomendaciones cara a la implementación de medidas técnicas y políticas que incorporen criterios de

sostenibilidad ambiental y social efectivos en las diferentes licitaciones alimentarias que realiza el Ayuntamiento.

Como principales conclusiones se puede destacar que los servicios del Ayuntamiento que realizan mayor gasto en compra alimentaria son el de Educación, por los comedores escolares y el de Bienestar Social, por los comedores de centros sociales. También la Fundación Deportiva Municipal tiene un volumen considerable debido a los bares y las máquinas expendedoras que tienen en las instalaciones deportivas y los servicios de catering contratados para eventos puntuales. Los comedores/cafeterías institucionales también tienen un peso relativo importante, pero no se puede calcular el volumen debido al tipo de contrato que tienen.

Se ha intentado determinar el volumen de gasto de compra pública alimentaria realizado por el Ayuntamiento de Valencia de 2010 a 2016 a través de diversas fuentes y buscadores oficiales y privados. Sin embargo, ha sido imposible determinar un volumen concreto y definitivo debido, ya que existen contratos menores o sin publicidad y otro tipo de contratos (administrativos especiales y autorizaciones de uso privativo para la explotación de espacios de restauración) de los que no se dispone de información, pero también debido al hecho de que mientras unos contratos suponen un desembolso por parte del ayuntamiento otros suponen un ingreso por percepción de un canon por la explotación de un servicio por parte de una empresa adjudicataria. Los contratos analizados son: de servicios de restauración, de suministro, administrativos especiales para la explotación de un establecimiento y autorizaciones de uso privativo del espacio de dominio público.

Con la información obtenida, se ha podido constatar que hay un alto nivel de dispersión de los contratos y que no aplican criterios de sostenibilidad en general. Las empresas que sí cumplen alguno de estos criterios las realizan por demanda específica del poder adjudicador. Sin embargo, algunas dependencias municipales ya han empezado a incorporar este tipo de criterios como los *Casals d'Esplai* y la cafetería de Las Naves realizadas en 2016.

Así mismo, se ha analizado las particularidades de la compra pública alimentaria de hospitales y comedores escolares dependientes de la Generalitat Valenciana y que tienen mucha presencia en la ciudad. Hasta el momento no incorporan ningún tipo de criterio de sostenibilidad, pero dado la importancia del presupuesto público que manejan, se está planteando desde la Conselleria de Educación y la Conselleria de Sanidad la posibilidad de incorporar este tipo de criterios.

Al revisar en profundidad el caso de los comedores escolares de los centros escolares de titularidad municipal, se observa que funcionan de forma muy similar a los de la Generalitat, pero con ciertas particularidades. Son tres centros de educación infantil y primaria (Fernando de los Ríos, Benimaclet y Profesor Santiago Grisóla) y un centro de educación infantil de 0 a 3 años (la *escoleta* de Pinedo). Para el curso 2016/2017, se observa que en estos centros la media de comensales diarios es de 67% del alumnado, siendo para la *escoleta* de 81% y con un perfil de usuario muy especial (bebés y menores de 3 años). La gestión del comedor es indirecta y actualmente tienen empresas de catering contratadas de dos tipos: dos son grandes y otras dos son más familiares y pequeñas. El único caso donde se constata que se incorporan productos ecológicos periódicamente (4 productos al mes) es en el caso del CEIP Fernando de los

Ríos que trabaja con el catering IRCO. La gestión de las monitoras y monitores de los cuatro centros se realiza a través de otra empresa externa (La Hacienda). Sin embargo esta situación se plantea cambiar con el curso 2017/2018 en dónde se pretende unir ambos servicios en un solo contrato.

Se destacan los siguientes puntos como los más sensibles en la gestión del comedor escolar y que son: a) la responsabilidad sobre las tareas administrativas y de gestión económica, normalmente adjudicada a la persona encargada del comedor; b) el precio del menú y el uso de los excedentes que se generan, reinvertidos en el propio comedor pero también en infraestructura o actividades extraescolares¹; c) el rol de la trabajadora social, como veladora de la adecuada adjudicación de las becas de comedor y su vinculación directa con el Ayuntamiento. También es destacable la falta de conocimiento de los padres y madres y su poco implicación en la gestión del comedor escolar de sus hijos o en actividades relacionadas con la alimentación. A raíz de los talleres realizados se han interesado por este tema y seguir conociendo más sobre la incorporación de criterios más sostenibles en sus comedores escolares.

Algunas de las conclusiones generales del estudio a las que se han llegado son:

- ✓ La principal forma de gestión en el caso de compra alimentaria es la indirecta, contratando a una empresa de catering.
- ✓ Difícil acceso a la información relacionada con la compra pública alimentaria y no centralización efectiva de la información disponible.
- ✓ Imposibilidad de calcular el volumen de compra pública alimentaria por la existencia de contratos que no están obligados a ser publicitados (menores o sin publicidad, por ejemplo) y otros que suponen la explotación de un servicio por parte de una empresa adjudicataria, en los que el Ayuntamiento solo percibe un canon de explotación.
- ✓ Identificación de elementos para la mejora de criterios ambientales y sociales especialmente para las máquinas expendedoras de bebidas frías y calientes, así como las de snacks instaladas en las instituciones públicas, las cafeterías y comedores institucionales y los eventos puntuales de celebración o para actividades formativas.
- ✓ Los comedores escolares de gestión municipal pueden convertirse en un modelo de innovación alimentaria.
- ✓ Necesidad de sensibilizar a la comunidad educativa, las madres y padres y la sociedad en general sobre el funcionamiento de los sistemas alimentarios y la importancia de una alimentación más sostenible.
- ✓ Fortalecimiento de la coordinación y comunicación horizontal y verticalmente, es decir, entre los sectores de agricultura, salud y educación, tanto a nivel de Generalitat Valenciana como a nivel de Ayuntamiento (lógica horizontal), y entre diferentes niveles de competencia del mismo sector, como la Concejalía de Agricultura y la Conselleria de Agricultura (lógica vertical).

Finalmente, se recomiendan criterios de sostenibilidad ambiental y social para incorporar a la contratación pública relacionadas con la alimentación desde el

¹ La normativa aplicable en este caso se encuentra en el artículo 30 de la *ORDEN 47/2010, de 28 de mayo, de la Conselleria de Educación, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros educativos no universitarios de titularidad de la Generalitat*. [2010/6362].

Ayuntamiento, cumpliendo con la normativa europea y otros marcos regulatorios existentes.

Para finalizar este documento, se realiza una propuesta de hoja de ruta a seguir en 2017 y donde se plantean tres ámbitos claros de:

- a) **Compra pública:** elaborar los pliegos de contratación para los servicios de comedor y suministros de alimentos para los próximos cursos y los pliegos para máquinas expendedoras y comedores institucionales. También es interesante realizar propuestas innovadoras y coordinar con otras instituciones de la Generalitat Valenciana competentes.
- b) **Educación:** a nivel pedagógico con los estudiantes y con los monitores y monitoras, así como el acompañamiento a las empresas en este nuevo marco normativo.
- c) **Espacios de diálogo y concertación:** continuar fortaleciendo el Consejo Alimentario Municipal, como eje motor del Pacto de Milán en coordinación con las instituciones públicas.

La sostenibilidad del proceso iniciado desde el Ayuntamiento de Valencia depende también de la voluntad firme de seguir apoyando este tipo de políticas y, sobretodo, de la dedicación de recursos humanos y económicos para ello.

No obstante, dada la demanda social creciente de este tipo de políticas, parece un camino no reversible hacia un modelo de ciudad mucho más sostenible y respetuosa de su sistema alimentario.

1. Introducción

1.1. Objetivo del estudio

Este estudio tiene como objetivo esbozar un diagnóstico preliminar sobre la gestión de la compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia, que sirva como herramienta para la definición de propuestas concretas para la incorporación de criterios de responsabilidad social y ambiental en la compra de alimentos por parte de las instituciones públicas.

Para ello se analiza el marco en el que el Ayuntamiento de Valencia quiere poner en marcha políticas alimentarias más sostenibles y qué es la compra pública alimentaria, así como algunos ejemplos de otros países o regiones que ya han implementado medidas en este sentido.

Se revisa minuciosamente cómo se realiza la compra pública de alimentos desde el Ayuntamiento, qué mecanismos se utilizan, cuáles son las áreas del consistorio que más compran alimentos, así como una revisión de la contratación pública de alimentos en el periodo 2010-2016. Con el objeto de entender el entorno y las sinergias que se ubican en un mismo territorio también se revisa la acción de otras instituciones dependientes de la Generalitat Valenciana, cuyo volumen de compra alimentaria es significativo, y que mayoritariamente están en el municipio de Valencia, como son los hospitales y los comedores escolares.

Al mismo tiempo, se analiza con mayor profundidad el caso de los comedores escolares de los centros escolares con titularidad municipal, por considerarse el sector donde más se puede incidir y más impacto pueden tener las reformas normativas para hacer más sostenible la compra pública alimentaria. Son tres centros de educación infantil y primaria y una escuela infantil (o “escoleta”).

Finalmente, se obtienen unas conclusiones del diagnóstico realizado, así como unas recomendaciones dirigidas especialmente a la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y social en los pliegos y licitaciones públicas de aplicación inmediata en el ámbito del Ayuntamiento de Valencia.

1.2. El Pacto de Políticas Urbanas Alimentarias y la Ciudad de Valencia

El 15 de octubre de 2015 en Milán, como parte de la Expo 2015 “Alimentar el Planeta, Energía para la Vida” y precediendo al Día Mundial de la Alimentación (16 de octubre), se firmó el Pacto de Política Alimentaria Urbana por más de 100 ciudades de todo el mundo.

Hoy en día, las ciudades juegan un papel fundamental para el desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles y la promoción de dietas saludables. Además, como indica un informe sobre las perspectivas de población urbana mundial del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas², las áreas urbanas del planeta

² La ONU calcula que el número de personas en la Tierra irá en aumento en los próximos años y pasará de los 7.000 millones de 2011 hasta los 9.300 millones de habitantes en 2050, de los que 6.300 millones residirán en **áreas urbanas**, lo que supone un aumento de 2.700 millones.

absorberán el crecimiento de la población mundial en los próximos años. También en este documento se pone de manifiesto que “es en las ciudades donde más se sienten las presiones de la migración, la globalización, el desarrollo sostenible, la desigualdad social, la contaminación medioambiental y el cambio climático”. Esto plantea nuevos desafíos para las ciudades, que también se consideran “motores de la economía mundial y centros de innovación donde se da con muchas de las soluciones para los problemas globales.”

La nueva agenda global de desarrollo a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobada en septiembre de ese mismo año, tiene un alcance y relevancia sin precedentes, ya que todos los países, independientemente de su grado de desarrollo, deben darles seguimiento y realizar acciones para alcanzar las metas planteadas a nivel global, nacional y local. Es decir, los ODS con sus correspondientes metas, son universales, de carácter integrado e indivisible, conjugando las tres dimensiones del desarrollo sostenible (ambiental, social y económica). Varios de estos nuevos objetivos están directamente relacionados con el fomento de una alimentación más sostenible, como el número 2: *poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*, o el número 3: *garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades*, pero destaca en este ámbito el número 12: *garantizar las modalidades de consumo y producción sostenibles*.

El ODS 12 tiene metas que incluyen la reducción del desperdicio de alimentos a nivel de consumidores, así como las pérdidas post-cosecha en las cadenas de producción y suministro. Además, se promueven prácticas de adquisición pública sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales, y se alienta a las empresas que adopten prácticas sostenibles, que requieren especial interés en el sector agroalimentario.

Las diferentes ediciones del Foro Urbano Mundial y la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III), el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre los Cambios Climáticos (COP21), la iniciativa Zero Hunger Challenge, la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición y el Marco post-2015 para la Reducción del Riesgo de Catástrofes son parte del marco referencial para este nuevo pacto internacional que aporte a la sostenibilidad global del planeta y sus habitantes.

Es así, como el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán viene a seguir contribuyendo a las nuevas tendencias internacionales sobre la incorporación urgente de nuevos modelos sostenibles de producción, consumo y alimentación. Según este acuerdo, las ciudades se adhieren a cuatro principios: garantizar alimentos saludables para todos; promover la sostenibilidad en el sistema alimentario; educar al público sobre las dietas saludables, y reducir el desperdicio alimentario.

En este contexto, Valencia, como firmante del Pacto y como modelo de ciudad integradora de la agricultura como medio de vida, cultura y patrimonio, se hace eco del mandato del Pacto. Para ello ha comenzado realizando varios estudios que sirvan como

diagnóstico y línea de base para avanzar hacia la sostenibilidad alimentaria, medioambiental, social y económica de la ciudad. Entre ellos se encuentra el presente estudio de compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia, encargado a VSF Justicia Alimentaria Global. Este estudio se debe complementar con otros que también se están realizando en paralelo como el de producción y disponibilidad de alimentos en el municipio, canales cortos de comercialización y el mapeo de actores del sistema alimentaria actual.

Al mismo tiempo se está construyendo el Consejo Alimentario Municipal a través de un proceso participativo con la inclusión de todos los actores involucrados en el actual modelo alimentario de la ciudad y la participación de personas expertas en la materia. Este espacio debe servir de vínculo entre las instituciones públicas locales y la sociedad civil (privada y social) para desarrollar políticas públicas alimentarias relevantes y efectivas para toda la población.

Es de destacar que el pasado 14 de octubre de 2016, en el segundo encuentro de alcaldes por el Pacto de Milán, Valencia fue elegida como Capital Mundial de la Alimentación para 2017, que implica la organización del tercer encuentro internacional de alcaldes por las políticas urbanas alimentarias sostenibles.

Es responsabilidad de todas dotar de contenido y acciones a esta capitalidad.

1.3. Marco conceptual: Compra Pública Alimentaria

En nuestra alimentación vivimos en una aparente paradoja: tenemos a nuestro alcance enorme cantidad de alimentos, podemos elegir entre una gran variedad de ellos, poseemos aparentemente toda la información necesaria y nos consideramos dueños y dueñas de nuestra dieta... Pero, en realidad, las decisiones sobre lo que comemos se toman en espacios y a través de mecanismos cada vez más alejados de la sociedad democrática y de los intereses generales.

Si ello es así en nuestra alimentación en el hogar, es aún más significativo cuando utilizamos los servicios de la restauración colectiva. La entrada de las grandes transnacionales de la restauración colectiva nos puede llevar a hacernos algunas preguntas: ¿Quién decide lo que comen nuestras hijas e hijos en los comedores del colegio?, ¿qué comemos en los hospitales?, ¿quién produce esos alimentos?, ¿de dónde vienen?, ¿qué efectos sociales, ambientales o culturales tiene esa comida?, y ¿se puede ofrecer ese servicio con otros criterios?

Muchas de estas preguntas son difíciles de responder ya que en muchos casos la restauración colectiva se deja en manos de grandes empresas de restauración, que priorizan el precio y sus beneficios ante otros criterios como pueden ser los sociales, culturales, y medioambientales. Sirva como ejemplo que una de cada cuatro comidas que se sirven en los comedores escolares españoles la sirven dos empresas, Serunió y Scolarest, que controlan el 25 % del mercado.

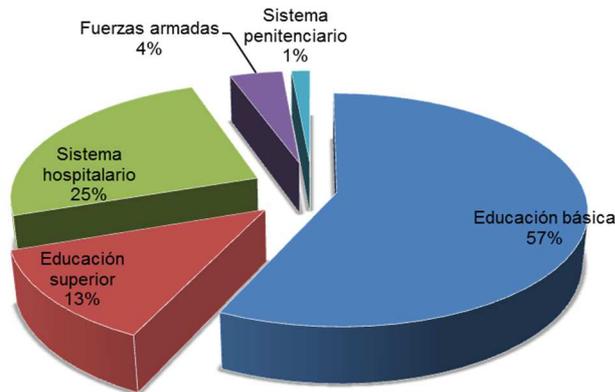
El Parlamento Europeo, el 15 de enero del 2014, aprobó su directiva 2014/24/UE de contratación pública, creando un marco europeo favorable a que se incluyan criterios sociales, medioambientales e innovadores en la selección de las empresas

adjudicatarias de contratos publico, por lo que se abre la puerta a un sistema de contratación más justo en las Administraciones Públicas..

La administración pública también tiene un importante rol de consumidor o consumidora y se calcula que en el Estado español se destinan entre 2.000 y 3.000 millones de euros a las compras alimentaria³ abasteciendo a escuelas públicas, hospitales, residencias, comedores sociales, etc. Este dato es desconocido en la Comunitat Valenciana o en el Municipio de Valencia, y a pesar de ser uno de los objetivos de esta investigación, tal y como explicaremos a lo largo del informe, no se ha logrado obtener la cifra debido, entre otras cosas, a la falta de un portal de perfil de contratante centralizado, accesible y actualizado y a la falta transparencia en la publicación sistematizada de los contratos menores.

La gestión de gran parte de este dinero recae en manos de empresas de catering. Estas empresas, la mayoría multinacionales, se abastecen de alimentos en un 70% de

Figura 1: Principales sectores a los que se destina la compra pública de alimentos



Fuente: VSF Justicia Alimentaria Global

grandes mayoristas y solo de un 10% del sector primario directamente, por lo cual no tienen en cuenta al sector primario local en este caso de la huerta valenciana.

Si miramos estos datos en otros países de Europa, vemos que mientras en Francia, Italia, Chequia, Hungría o Polonia el porcentaje de granjas que realizan venta directa ronda el 18%, en el Estado Español se sitúan en el 0,3%⁴. Eso quiere decir que el potencial de crecimiento de estos canales cortos (alternativa que permitiría redistribuir el valor a través de la cadena alimentaria) es enorme y que la compra pública puede ser un motor importante para avanzar en un modelo alimentario más cercano, justo y sano. En definitiva un mundo rural más vivo.

Frente a este panorama, nos encontramos que los circuitos cortos y la agricultura de proximidad son actualmente uno de los catalizadores más importantes para la

³ Debido a la descentralización de la compra pública, la gran cantidad de compradores públicos (aproximadamente 10.000 entidades) y la falta de un portal de recopilación de información, el cálculo se obtiene del supuesto que se destina en el Estado español el mismo porcentaje de la compra pública a la alimentación que en el Reino Unido. El amplio abanico expuesto es debido a los cálculos aproximativos tanto en el sector de la educación como, especialmente, en el de los sistemas de salud públicos

⁴ No se dispone de datos para la Comunitat Valenciana

revitalización del sector agrícola y de la economía rural. Lo constata la propia realidad, arrojando datos (New Economic Foundation⁵) como en el caso de Inglaterra, dónde a) un sistema basado en mercados municipales y circuitos alimentarios cortos genera el doble de puestos de trabajo que otro basado en la gran distribución, siendo diferentes no sólo en número, sino también en el tipo de trabajo; y b) por cada 12 euros gastados en un esquema de circuito corto, se generan 30 euros para la economía local, en contra a los 16 euros que genera el esquema del supermercado. Así mismo, el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) afirma que “simplificar y hacer más eficaces tales cadenas de valor, posiblemente permitiría ahorros de costes que oscilarían entre el 25% y el 50% del precio final de muchos productos ecológicos”⁶.

En varios países de Europa, como Francia, Italia, Alemania o Inglaterra lo saben desde hace tiempo y por ello han iniciado hace más de diez años políticas públicas para favorecer este tipo de comercio que puede dar una oportunidad vital a un mundo rural y a la agricultura familiar, que sufre una sangría de proporciones dramáticas, con datos como que durante los últimos 20 años han desaparecido en el país siete explotaciones diarias en promedio.

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

Algunos de los beneficios de los sistemas alimentarios locales son:

- a) **Ambientales:** reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (recordemos que el sistema alimentario globalizado representa casi la mitad de las emisiones de CO₂), una menor demanda energética —específicamente de energía fósil (la base del sistema alimentario globalizado es el petróleo necesario para fertilizantes, plaguicidas, mecanización, transporte o envasado)—, una menor contaminación (la principal industria contaminante a escala europea es la alimentaria) y el freno a la alarmante pérdida de biodiversidad agrícola y de espacios agroambientales, entre otros.
- b) **Económicos:** tal y como se ha mencionado, los mercados locales generan más empleo local y más diverso, más economía local (por cada euro que se invierte en estos sistemas se llegan a generar más del doble de ingresos locales que en el sistema globalizado) y suponen una de las pocas salidas para un sector agrario en crisis desde hace años y abandonado al enorme poder que ostenta la industria y la distribución en la cadena agroalimentaria dominante. Para el

⁵ Ward, B., Lewis, J. (2002). *Plugging the Leaks. Making the most of every pound that enters your local economy*. The New Economics Foundation, Esmée Fairbairn Foundation and the Neighbourhood Renewal Unit. Disponible en:

http://www.pluggingtheleaks.org/downloads/ptl_handbook.pdf

⁶ MAPAMA (2012). Informe “Caracterización del sector de la producción ecológica española en términos de valor, volumen y mercado”.

sector agrario familiar, la venta de proximidad aparece como una oportunidad de escapar de esas cadenas alimentarias pilotadas por un pequeño grupo de corporaciones que cada vez tienen más poder. La compra pública local es una herramienta que facilita que las fincas agrarias sean económicamente rentables y capaces de dotar de un nivel de vida adecuado a los trabajadores y sus familias. La viabilidad de las actividades agrarias es clave para el mantenimiento de una agricultura y un medio rural vivos. De hecho que exista un rico entramado empresarial local, activo y dinámico tiene también consecuencias directas sobre las mismas finanzas locales. Unas finanzas que, naturalmente, nos llevan al punto siguiente de beneficios sociales (para la sociedad) de los sistemas alimentarios locales.

- c) Sociales: mientras el sistema agroalimentario dominante se caracteriza por el anonimato y la homogeneización, las redes alternativas de alimentación se basan en la resocialización de los procesos de producción y consumo en un mismo espacio. Así mismo, los mercados locales tienen más capacidad para potenciar el conocimiento directo entre productores, elaboradores, consumidores y otros actores que intervienen en la cadena alimentaria. Y eso fortalece las relaciones comunitarias. Este proceso se concreta en un mayor y mejor equilibrio de poder que en la cadena dominante, en la comunicación directa o en el hecho de compartir la información sobre los costes. De esta manera, los mercados locales pueden convertirse en un puente entre la actividad económica local y el tejido asociativo. Además, los mercados locales tienen mayor capacidad para la promoción de espacios de conocimiento y de educación sobre el sistema agroalimentario, que permiten tomar decisiones de manera autónoma y responsable.
- d) En la salud y la calidad de los alimentos que comemos: en lo que se refiere a la calidad nutricional, si bien todos los factores que afectan a la calidad nutricional (tipo y variedad del alimento, método de producción, manejo postcosecha, almacenamiento, elaboración y acondicionamiento) son igualmente aplicables a productos agrícolas que son producidos local o globalmente, si se opta por fuentes locales para satisfacer las necesidades alimenticias, estos alimentos tienen mayor potencia para mantener su punto óptimo de nutrientes. En relación con la salud, no debemos olvidar que, en contra de lo que a veces podemos pensar, cuanto más compleja y larga es la cadena alimentaria, cuanto más se aleja de nosotros, más riesgo existe. Este hecho es admitido por las mismas normativas sanitarias europeas, que permiten más flexibilidad a los mercados locales justamente por su menor riesgo respecto a sus colegas globales.

¿Qué papel juegan las administraciones públicas en todo esto? Uno clave, sea por acción u omisión. De las múltiples acciones que pueden emprender las administraciones públicas para regular, reordenar y devolver la alimentación a la sociedad, una es la compra pública local y de proximidad. Tal como hemos visto, la compra pública alimentaria es una acción multiplicadora, de aquellas que, como las fichas de un dominó, provocan cambios en cascada. Y es especialmente cierto en algunos casos concretos de compra pública, por ejemplo cuando hablamos de

comedores escolares, por aunar en un mismo espacio mercado, salud, educación, cultura, presente y futuro.

Pero para que la compra pública alimentaria sea un éxito, no es cuestión solamente de cambiar los pliegos o criterios de licitación de la gestión de los comedores colectivos (escolares, hospitales,...), sino que es necesario un proceso de transición con seis pilares:

1. Compromiso político. Es imprescindible que exista un compromiso político que explicita el apoyo y la voluntad de la administración de caminar en esta dirección. Este compromiso puede adoptar distintos formatos pero es importante conseguir que sea lo más vinculante posible.

2. Identificación e involucración de actores clave. Para que un proceso de compra social sea efectivo es necesario involucrar al personal de contratación, personal técnico de las áreas relacionadas con el contrato en cuestión, proveedores y a los y las usuarias finales. Estos agentes deben ser informados y formados sobre la necesidad de incorporar dichos nuevos criterios, para lograr su participación activa y transformación como agentes de consumo responsable.

3. Diagnóstico. Imprescindible realizar un diagnóstico participativo, donde participen todos los agentes implicados en este proceso para conocer expectativas y capacidades sobretodo centrado en los pequeños y pequeñas productoras, transformadores y transformadoras, artesanos y artesanas, personal técnico y político de la Administraciones Públicas y gente consumidora. Este diagnóstico marcará las posibilidades y los plazos para emprender esta transición en cada una de las realidades en dónde se quiera trabajar.

4. Selección de experiencias iniciales, sectores de contratación, alimentos que se pueden incorporar, etc. Determinar de forma previa sobre qué tipo de contratos se van a incorporar este tipo de cláusulas sociales y ambientales, priorizando aquellos en los que resulte más sencillo porque haya más experiencias similares, más oferta en el mercado de la alternativa más social y ética o mayor impacto en la contratación.

5. Desarrollo de un plan de acción que incluya la creación de mesas de trabajo de contratación. Es conveniente que este proceso esté apoyado por un grupo de trabajo interno en el que estén representados diferentes actores implicados. Se deben tener en cuenta también las posibilidades reales y concretas de suministro de una zona determinada, acordar porcentajes, tipo de alimentos, etc. Para conseguir que el proceso sea gradual y efectivo.

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

En Europa encontramos varias experiencias a resaltar por su importancia en la reactivación del sector primario en la región, políticas públicas que han logrado que el 20% de los agricultores franceses o el 17% de los italianos estén haciendo venta directa, frente al 3% de los españoles.

En Dinamarca los alimentos ecológicos han estado en la agenda desde la década de 1990 como parte de una estrategia de alimentación sostenible. Particularmente la ciudad de Copenhague ha desarrollado políticas ambiciosas y ha diseñado estrategias para introducir alimentos ecológicos, sostenibles y saludables en la restauración pública. Este cambio hacia los alimentos orgánicos fue iniciado por la adopción de la Carta Dogma en el año 2000, la cual se basa en la cooperación intermunicipal que se centró en el desarrollo urbano sostenible.

Parte de este programa dio a la contratación pública de comida una especial atención y condujo a los políticos a apostar por un objetivo común: conseguir la adquisición de al menos el 75% de alimentos orgánicos (medido en kilos) y cumplir lo anterior dentro de los presupuestos existentes, al mismo tiempo que cumpliendo con las recomendaciones nutricionales existentes. En la actualidad, la red se ha cambiado el nombre por el de Ciudades Verdes, y en conjunto estos cinco municipios están a cargo de alrededor de 2.000 cocinas de alimentación pública que fueron el objetivo de la estrategia de abastecimiento de alimentos orgánicos.

En Francia los comedores ecológicos surgieron en el contexto de una crisis alimentaria en el año 2000, en particular en París y en las provincias de Bretaña y Provenza-Alpes-Costa Azul, con el objetivo de mejorar la calidad de las comidas que se servían en las escuelas a través de la introducción de productos orgánicos. Para lograrlo impuso en los más altos estándares de los órganos del estado y autoridades locales requerir servicios colectivos de catering que garantizaran que un 20% de los productos utilizados provengan de fuentes orgánicas. Además, estos requisitos se complementaron con una segunda obligación: la de abastecerse con productos de temporada, con productos de bajo impacto ambiental (teniendo en cuenta las condiciones de producción y distribución), con productos que lleven marcas que permitan identificar la calidad y el origen y con productos que ostenten una certificación. En la actualidad, la proporción de los alimentos ecológicos en los comedores escolares es del 2,4%, lo cual es considerado un éxito inicial en vista de las complejas necesidades logísticas y las restricciones financieras en las cocinas de restauración a gran escala, sin embargo, el plan del Gobierno es para que esta proporción aumente a 20% en 2017.

Lamentablemente en el Estado español no se tiene una política de este tipo comparable, sin embargo hubo una experiencia de enorme éxito que se fue el programa *Ecoalimentación, Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía*, que se puso en marcha en septiembre de 2005 para introducir alimentos ecológicos y cercanos en los menús de los comedores escolares. Este programa llegó a incorporar a 108 centros, y que desde hace unos años está en vía muerta.

Sin embargo otras experiencias han nacido durante los últimos meses dentro del marco de desarrollo de Pacto de Políticas Alimentarias Municipales de Milán, que permiten tener ciertas expectativas de oportunidades para una compra pública alimentaria a favor de una gobernanza alimentaria sostenible y social. Una de ellas, es la compra pública alimentaria del Municipio de Valencia, una gran oportunidad que se van a presentar a lo largo del documento.

2. Compra pública alimentaria en el municipio de Valencia

Este capítulo trata de hacer una revisión lo más exhaustiva posible sobre la compra pública de alimentos que se gestiona desde el Ayuntamiento de Valencia. Se revisa las competencias de las concejalías, áreas y servicios, así como las empresas públicas y organismos autónomos. También se expone una revisión sobre los contratos públicos de alimentos, excluyendo contratos menores y otros, como se expone más adelante, e identificando las empresas que incluyen ciertos criterios de sostenibilidad ambiental y social en algunos pliegos y licitaciones.

Para la revisión y análisis de la compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia se ha realizado una revisión de contratos públicos vigentes (recogidos en las plataformas digitales oficiales) así como de los nuevos procesos de adjudicación de contratos para compra pública de alimentos, de acuerdo con la información oficial que aparece en el perfil del contratante de las instituciones públicas correspondientes, así como en los boletines oficiales y plataformas centrales de contratación.

Además, se han realizado diversas entrevistas a funcionarios y personal del Ayuntamiento en varias áreas, y se ha participado en reuniones de coordinación entre diversas áreas. Al mismo tiempo se han elaborado dos tipos de encuestas, una de ellas dirigida a las empresas públicas y organismos autónomos del Ayuntamiento y otra a las diferentes secciones y concejalías del Ayuntamiento.

Fue así como se detectó la necesidad de hacer un mapeo de las responsabilidades y acciones que realizan cada área o sección en esta materia, que se intenta desglosar a continuación, según la información obtenida durante el periodo de realización del presente estudio y teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo de los informantes clave y sus agendas, ya que la coordinación con el Ayuntamiento y sus responsables en la materia no ha sido fácil para la realización de las encuestas y entrevistas planificadas en la metodología.

2.1. Mapeo de espacios de compra-venta de alimentos del Ayuntamiento de Valencia, según la información obtenida de las encuestas realizadas

A continuación se explican los resultados obtenidos de las respuestas recibidas a raíz de la realización de una encuesta a todos los servicios y concejalías del Ayuntamiento y algunas entrevistas a personas clave dentro del consistorio. Se ha de señalar que no todos los servicios y áreas han respondido a la encuesta, por lo que los resultados no son extrapolables pero muestran indicios preliminares del funcionamiento general en cuanto a la compra pública alimentaria desde las diferentes áreas. Es de resaltar que en estos primeros resultados, la mayoría de las secciones que han respondido señalan no tener competencias en esta materia.

Concejalías y áreas

La encuesta (Anexo 1) se envió a todas las concejalías, áreas y servicios del Ayuntamiento⁷. Se han recibido únicamente 14 respuestas, de las cuales 10 contestan

⁷ Según el propio ayuntamiento se envió la encuesta a todas las áreas, concejalías y servicios del consistorio, que a diciembre 2016 hacía un total de 101 dependencias, según el Anexo 2.

que no tienen competencias sobre compra de alimentos. En la tabla siguiente se muestra el resumen de las respuestas recibidas.

Tabla 1. Respuestas recibidas de las concejalías, áreas y servicios

Área	Persona que completa la encuesta	Cargo	Competencias
Servicio De Cementerios	Fernando Garrigós Sanchis	Jefe de servicio	si
Servicio de Acción Cultural	Bernard Gaspar	Jefe de servicio	si
Servicio de Educación	Mireya Royo	Jefa de servicio	si
Servicios Sociales	Joan Hernández Pérez	Coordinador de Servicios Sociales Especializados	si
Servicio Sociedad de la Información	Francisca Tamarit Vallés.	Jefa de servicio	no
Servicio de Planeamiento del Área de Desarrollo Urbano y Vivienda	Fernando Belenguer	Jefe de servicio	no
Servicio de Movilidad Sostenible	Ruth López Montesinos	Jefa de Servicio	no
Servicio de Coordinación de obras y mantenimiento de infraestructuras	M ^a José Magraner Llinares	Sección coordinación obras vía pública	no
Servicio de Innovación	Miguel Ángel Bodegas Ayala	Jefe de servicio	no
Servicio de Evaluación de Servicios	Maite Mínguez Manzano	Jefa de servicio	no
Servicio de Formación y la Coordinación General Técnica de Innovación Organizativa y Gestión de Personas	Maite Mínguez Manzano	Jefa de servicio	no
Ciclo Integral del Agua	Antonio Víctor Llopis	Jefe de servicio	no
Servicio de Comercio y Abastecimiento	Maruxa Ramírez Iñiguez de la Torre.	Jefa de servicio	no
Servicio de Jardinería	Antonio Pardiñas Vidal	Coordinador técnico	no

Fuente: elaboración propia

Tras analizar las respuestas de los servicios que han contestado se puede deducir que existen máquinas expendedoras en la mayoría de edificios municipales, ya sean de bebidas frías, bebidas calientes o alimentos para picoteo. Además, las instituciones que tienen un público usuario elevado como los colegios municipales o los centros de día suelen disponer de comedores propios en los mismos edificios, con el servicio contratado a una empresa o persona física externa a la institución.

Por otro lado, también se contratan de servicios para proveer almuerzos u otro tipo de servicio alimenticio cuando se realizan talleres o eventos puntuales, como es el caso del taller de cocina realizado en el Centro de Joves de la Malva-rosa.

No todas las cafeterías o comedores en las dependencias institucionales tienen cocina propia, pero al menos disponen de electrodomésticos (horno, microondas) para preparar comida más rápidamente.

El resumen de las respuestas se muestra en la Tabla 2, pero se recuerda que estos resultados no son extrapolables al conjunto de los servicios públicos, pero sirve como ejemplo de cómo se gestionan algunos de ellos en relación a la alimentación.

Tabla 2. Resumen de las respuestas recibidas de las concejalías, áreas y servicios

Tipo de servicio alimentario	Servicio De Cementerios	Servicio de Acción Cultural	Servicios Sociales	Servicio de Educación
Máquinas expendedoras	Tiene una máquina de bebidas frías, otra de bebidas calientes y otra de snaks situadas en el Edificio de Servicio de Cementerios situados en Cami Vell de Picassent, S/N. Está gestionado por Servicios Centrales Técnicos.	Tiene una máquina de bebidas frías y otra de bebidas calientes situada en la Plaza Magucia, 1 (correspondiente a la Hemeroteca Municipal). La empresa concesionaria es Pelican Rouge		Existe una máquina de bebidas calientes en cada uno de los tres colegios municipales (Benimaclet, Fernando de los Ríos y Santiago Grisolí). El canon es de 50 euros.
Bar/cafetería/comedor (dentro de las dependencias municipales)	Tienen una cafetería en el cementerio general, anexo a la puerta principal (Plaza Santo Domingo Guzmán, 27). Se paga de canon 6.000 euros anuales, siendo la empresa concesionaria una persona física (Samanta Silvestre Llamas). La actual concesión finaliza el 3 de abril de 2017, que es la primera prórroga de la concesión. Tiene cocina propia.	En el Teatro El Musical (Cabanyal) se dispone de una cafetería cuyo canon es de 2.567,13 € anuales. No tiene cocina propia pero sí una plancha y un horno.	Tienen siete cafeterías en diferentes edificios para tres centros ocupacionales, una residencia y un centro de día con contratos vigentes, un centro nocturno de baja exigencia con una subvención, y un comedor social a través de un convenio con la Casa de La Caridad (tabla 3)	Dos de los tres colegios municipales (Benimaclet y Fernando de los Ríos) así como la Escuela Infantil de Pinedo tienen comedores propios escolares con contratos anuales con empresas de catering. El Conservatorio Municipal José Iturbi tiene una cafetería sin cocina, cuyo canon es de 999,47 euros anuales, actualmente vigente hasta 2018.
Celebración de eventos puntuales (pausa-café, almuerzos...)			En el Centro de Día Joves Malvarosa (C/ Gran Canaria, 4) se ha realizado un taller de cocina en el que se ofreció un almuerzo a través de un contrato con Sercoval.	
Fuente: elaboración propia				

En relación a Servicios Sociales se puede observar que cuenta con varios comedores sociales y centros de atención para personas en situación de riesgo de exclusión social, cuyo detalle se expone a continuación en la Tabla 3:

Tabla 3: Comedores dependientes de Servicios Sociales

Comedor	Dirección	Tipo de contrato	Empresa concesionaria
Centro Ocupacional Municipal Juan de Garay	Juan de Garay, 52	Contrato	Catering La Hacienda
Centro Ocupacional Municipal Isabel de Villena	Isabel de Villena, 125	Contrato	Catering La Hacienda
Centro Ocupacional Municipal Gravador Planes	Gravador Planes, 2	Contrato	Catering La Hacienda
Comedor social	Sta. Cruz de Tenerife, s/n	Convenio	Associació Valenciana de Caritat
Residencia La Nostra Casa	Vall de la Ballestera, 75	Contrato	Gesmed
Centro de Dia Font de Sant Lluís	Pintor Gassent, s/n	Contrato	Sercoval
Centro nocturno Baixa exigència	Alt, 45	Subvención	Associació Natania

Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por Servicios Sociales

Al mismo tiempo, Bienestar Social gestiona las ayudas dirigidas a personas en riesgo de exclusión social y/o pobreza alimentaria. El ayuntamiento dedica el presupuesto a ayudas directas a familias con rentas bajas que antes se destinaba a una empresa de logística con un millón de euros al año para que comprara alimentos y se los diera a ONGs. Además había un Banco Solidario de Alimentos (privado) al que se le daba 85.000 euros/año y se utilizaban 585.000 euros/año para tarjetas de compra de alimentos para familias necesitadas.

El Servicio de Sanidad tiene un centro de formación para proyectos educativos dirigidos a niños, niñas y jóvenes. Algunas de las formaciones se relacionan con la nutrición y la buena alimentación para adolescentes.

Otros servicios que no han contestado la encuesta también tienen ciertas competencias en este ámbito. Por ejemplo, Patrimonio gestiona la cafetería de la piscina municipal. Durante el desarrollo de este estudio tampoco se ha podido identificar la gestión de otros locales dependientes del Ayuntamiento como los kioscos o bares de la Alameda y el cauce del Río Turia, por los motivos ya mencionados.

Empresas públicas y organismos autónomos

A continuación, se muestran los organismos autónomos y empresas públicas con los que se han contactado en la Tabla 4 y han completado la encuesta, con la identificación de sus funciones en temas de compra pública alimentaria. También se señalan las dependencias que no han contestado la encuesta.

Tabla 4: Encuestas recibidas de organismos autónomos y empresas públicas

Empresa pública u organismo autónomo	Encuesta	Principales servicios en alimentación
Fundación Inndea	Sí	Cafetería en Las Naves, abierta al público
Fundación Deportiva Municipal	Sí	Máquinas expendedoras (22), cafeterías (17)
Fundación Municipal de Parques y Jardines Singulares	Sí	Máquinas expendedoras, bares y pérgolas
Palau de la Música	Sí	Cafetería y máquinas vending
Empresa Municipal de Transportes de Valencia E.M.T.S.A.	Sí	Comedor contratado y máquinas vending
Sociedad Anónima Municipal Actuaciones Urbanas de Valencia S.A. (A.U.M.S.A.)	Sí	Sólo gestión del arrendamiento del Mercado de Colón
MercaValencia, S.A.	Sí	Sólo catering para eventos
Observatorio Cambio Climático	Sí	Nada
Palau de Congresos	Sí	Cafetería, salones multiusos, área de exposición o espacios habilitados cuando el organizador de un evento lo contrata.
Consell Local del Comerç de València	Sí	Gestión de paradas de 17 mercados municipales
Junta de Protección Civil	No	
Turismo Valencia	No	
Fundación Municipal de Cine	No	
Consell Agrari Municipal	No	
Junta Central Fallera	No	
Fundación Municipal Escuela de Jardinería y Paisaje	No	
Universidad Popular del Ayuntamiento de Valencia	No	
Patronato Viviendas Funcionarios	No	
Consell Municipal d'Acció Social	No	
Fundació Pacte per a l'Ocupació	No	

Fuente: elaboración propia

Las siguientes instituciones (aproximadamente la mitad de las contactadas) han dado respuesta a las encuestas enviadas, y han proporcionado la siguiente información:

- La **Fundación Inndea** es una entidad promovida por el Ayuntamiento de Valencia con el objeto de apoyar e incentivar en la ciudad el desarrollo mediante la innovación en sus diversas vertientes. Sus instalaciones cuenta con una cafetería, cuyos pliegos incorporan criterios sociales y ambientales tal y como se analizará más adelante.
- La **Fundación Deportiva Municipal (FDM)** utiliza tres vías para poner a alimentos a disposición del usuario:
 - Prestación de servicio de restauración en Quioscos/Bares sitios en las instalaciones deportivas municipales, ya sea en las instalaciones deportivas gestionadas directamente por la FDM como en las instalaciones gestionadas

- indirectamente o por convenio. Los detalles de este contrato que abarca a varios establecimientos se incluyen en el Anexo 3 acreditan que no se han considerado cláusulas sociales o ambientales en su adjudicación.
- Servicio de máquinas expendedoras en las instalaciones deportivas municipales. Hay 12 máquinas de bebidas frías, 5 de bebidas calientes y 5 de snacks y otros alimentos. Los detalles de este contrato se incluyen en el Anexo 3, y acreditan que no se han considerado cláusulas sociales o ambientales en su adjudicación.
 - Servicios de catering relacionados con diferentes eventos en los cuales los promotores u organizadores del evento, previa autorización de la FDM, contratan directamente a la empresa que corresponda. No se ha obtenido acreditación documental del funcionamiento de estos contratos (contratos menores).
 - El servicio de cafetería en el edificio del **Palau de la Música** se utiliza para dar satisfacción de las necesidades básicas alimentarias tanto a los trabajadores del Palau como a los usuarios en general. También cuentan con máquinas de bebidas frías y calientes y alimentos envasados. Los detalles de este contrato se incluyen en el Anexo 3, y acreditan que no se han considerado cláusulas sociales o ambientales en su adjudicación. También utilizan catering externo para la alimentación, si bien no se ha obtenido información documental de su funcionamiento (seguramente, a través de contratos menores para cada evento).
 - **MercaValencia**, como persona jurídica, manifiesta no comprar ningún tipo de alimento. Cuando tiene algún evento utiliza los servicios de un catering externo y tiene espacios públicos para usos en los que se utiliza la alimentación.
 - El **Observatorio de Cambio Climático** indica no tener competencia en relación a la alimentación, pero sugiere como cláusula ambiental que en caso de uso de alimentos de origen no local, estos fueran lo más próximos posible, para ahorrar en emisiones de gases de efecto invernadero atribuidos al desplazamiento.
 - El **Palacio de Congresos** cuenta con la cafetería, salones multiusos, área de exposición o espacios habilitados cuando el organizador de un evento lo contrata, donde se consumen productos alimenticios cuando se planifica. Además, tiene una cafetería que gestiona la correspondiente empresa adjudicataria, máquinas expendedoras de bebidas frías, calientes y snacks. Si bien en la encuesta se indica que el canon fijo de dicho contrato es de 350.000 a 500.000 euros más un canon variable, no se ha remitido información documental al respecto ni se ha podido localizar la información documental de este contrato a través de las plataformas públicas habilitadas (no aparece en el Anexo 3). Para servir alimentos en la celebración de eventos puntuales disponen de cocina propia y, en ocasiones, utilizan un catering externo.
 - La **Fundación Municipal de Parques y Jardines Singulares** dispone de espacios públicos como bares, quioscos o pérgolas, en relación con los cuales se conceden autorizaciones de uso privativo para la explotación de servicios de

restauración adaptados a la naturaleza de cada espacio. A través de la encuesta, no se facilitan datos acreditativos de los mismos.

- Ni el **Servicio de Comercio y Abastecimiento** ni el **Consell Local de Comercio** compran, consumen o expiden directamente productos alimentarios, si bien gestionan la concesión para la explotación de las paradas de venta en los dieciséis mercados municipales de alimentación existentes en la ciudad. Para agilizar la tramitación y dado los escasos recursos personales, la adjudicación de estas paradas vacantes se realiza trimestralmente mediante subasta pública al alza, pues es un sistema objetivo y sencillo de evaluar. Esto no impediría que en casos concretos en que se quisiera valorar otros aspectos, la corporación así lo estableciera en el pliego regulador de la adjudicación. En cuanto a las posibles mejoras en las cláusulas sociales y ambientales, en el borrador de proyecto de la Ordenanza reguladora de los mercados municipales de distrito, a propuesta del Consejo Agrario, se hace referencia a las “tiras de contar” en términos de que sí desearían tener en cuenta los siguientes criterios: producto de proximidad, calidad ambiental, acceso de jóvenes al sector agrícola, calidad del producto (ya sea a través de la valoración de los productos de calidad diferenciada reconocidos a nivel Comunitario u otras figuras de protección de la calidad del producto alimentario agrícola o variedades locales y tradicionales), la economía social, y la integración de sectores de la población en situación o riesgo de inclusión social y/o económica.
- La **Empresa Municipal de Transportes (EMT)** cuenta con un comedor para los trabajadores y trabajadoras de la empresa en San Isidro, gestionado a través de un contrato de servicios, y en el área de oficinas tienen máquinas expendedoras de bebidas calientes y frías y snacks. En la encuesta se indica que el presupuesto total del contrato es de 138.000 euros y que la única mención relativa a criterios ambientales es la relativa a elaborar menús de temporada: uno de verano y otra de invierno, si bien no se ha obtenido acreditación documental del mismo (no aparece en el Anexo 3). EMT sugiere que sería interesante introducir cláusulas para fomentar productos de proximidad y de temporada.
- La **Sociedad Anónima Municipal Actuaciones Urbanas de Valencia S.A. (AUMSA)**, entre otras actividades, gestiona el Mercado de Colón (locales, negocios y actividades que allí se realizan), siendo la única actividad que podría tener relación con la temática alimentaria, pero que gestiona directamente la Sociedad del edificio emblemático, y sobre la cual no se ha obtenido documentación.

2.2. Volumen de compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia

Para tratar de hallar el volumen de compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia, se presenta en el Anexo 3 del presente informe una relación de los contratos celebrados durante el período 2010-2016 por el Ayuntamiento y otros entes públicos presentes en la provincia de Valencia en los que los productos alimenticios juegan un papel fundamental. En particular, aquellos contratos relativos a la prestación del servicio de restauración o explotación de cafetería-bar, el suministro de alimentos o

menús (*catering*), así como los reguladores del establecimiento y explotación de máquinas expendedoras de alimentos sólidos y bebidas (*vending*).

El estudio incluye únicamente aquellos contratos que han sido objeto de licitación, quedando excluidos del mismo los contratos menores que son asignados de forma directa y sin procedimiento público de libre concurrencia.

A) Metodología y fuentes utilizadas:

La información utilizada para la construcción del Anexo referente al volumen de compra pública alimentaria se obtiene de diversas fuentes que se señalan a continuación.

A.1. Poderes adjudicadores incluidos

Los contratos incluidos en el Anexo han sido formalizados por el Ayuntamiento de Valencia, aquellos organismos que se mantienen dentro de su control, así como los contratos suscritos por la Diputación Provincial de Valencia.

A continuación, se ha incluido una relación de los principales contratos suscritos por el gobierno autonómico y aquellos entes públicos bajo su control. Se han incluido en particular los contratos suscritos por las universidades públicas presentes en la Comunidad Valenciana.

Además, el Anexo incluye igualmente determinados contratos suscritos por corporaciones locales de la provincia de Valencia que se ha considerado tienen interés a los efectos del presente estudio.

Finalmente, indicar que el Anexo no incluye los contratos sucesivos, entendidos como aquellos en los que un mismo poder adjudicador saca a licitación cada año/s un contrato con mismo objeto. Únicamente se incluye el último contrato licitado o la referencia al contrato vigente.

A.2. Fuentes secundarias empleadas

El Anexo incluye la lista de contratos publicados en los diarios oficiales de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, "LCSP") y volcados *online* de acuerdo con la Ley 2/2015 de transparencia de la Generalitat Valenciana, que aparecen:

- En el perfil del contratante del Ayuntamiento de Valencia y Diputación de Valencia.
- En la plataforma de contratación de la Generalitat Valenciana.
- En el perfil del contratante de las Universidades públicas sitas en la Comunidad Valenciana en la actualidad.
- En el perfil del contratante de Las Cortes Valencianas y restantes instituciones estatutarias autonómicas.

Además, se ha utilizado el servicio de acceso a la base de datos de licitaciones y adjudicaciones de contratos públicos *Infoconcurso.com*, como mecanismo para localizar la lista y número de expediente de contratos relevantes publicados en el DOGV desde 2010 y hasta el inicio de la realización de este estudio. Esto ha sido

necesario debido a la pobre navegabilidad de los buscadores de DOGV y de la plataforma de contratación autonómica, que no permiten realizar búsquedas masivas de forma eficiente ya que sus buscadores suelen volcar miles de resultados no relevantes. Esta base de datos permite identificar el tipo de contrato y el poder adjudicador, para obtener número de expediente, empresa adjudicataria y valor estimado del contrato. El resto de componentes de la contratación (por ejemplo, los pliegos), han sido después localizados en las bases oficiales anteriormente citadas.

Límites respecto de las fuentes empleadas:

Todas las plataformas citadas (oficiales y contratadas) afirman incluir todos los anuncios de licitación y adjudicación de contratos (salvo contratos menores y negociados sin publicidad). Sin embargo, los resultados son en ocasiones inconsistentes por lo que no es posible afirmar que el Anexo incluya todos los contratos sujetos a regulación armonizada formalizados o licitados entre 2010 y 2016.

Además, estas plataformas no incluyen siempre los pliegos, ya que no se trata de un documento que fuera objeto de publicación en los diarios oficiales por imperativo legal. Sin embargo, este último punto está en visos de cambiar, siendo que bajo lo establecido en la Directiva 2014 y tal y como recoge la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe de marzo 2016⁸, *“con carácter general a partir del 18 de abril todos los órganos de contratación deberán dar este acceso a los pliegos correspondientes a la licitación de contratos de obras, suministro, servicios, concesión de obra pública y gestión de servicios públicos sujetos a regulación armonizada a través de su Perfil de contratante (...).”* Resaltar, sin embargo, que en la fecha de realización del presente estudio esta previsión legal no se encuentra totalmente implementada.

B) Resultados y dificultades encontrados:

B.1. De la imposibilidad de cuantificar el volumen de compra pública alimentaria:

A la vista de las limitaciones respecto de las fuentes señaladas en el epígrafe anterior, no es posible afirmar que en el período 2010-2016 el Ayuntamiento de Valencia o los poderes adjudicadores presentes en el municipio de Valencia gastaron una cantidad cierta y determinada en alimentos.

Ello responde a diversas causas, y en particular a las siguientes:

1. Los contratos menores o sin publicidad no se pueden contabilizar, si bien es lógico asumir que deben constituir una parte relevante del gastos público en alimentos y del total de contratos celebrados (por ejemplo, mediante *catering* en actos concretos).
2. A pesar de la obligación legal, es posible que no todos los contratos hayan sido localizados durante la elaboración del presente estudio, dado las señaladas limitaciones de las bases de datos disponibles.
3. Determinados contratos no suponen un desembolso directo por parte de los poderes adjudicadores destinado a la compra de alimentos (suministro) ni pago de servicio de restauración o cocina. Y es que, como se analiza más adelante, son

⁸ Recomendación de la junta consultiva de contratación administrativa del estado a los órganos de contratación en relación con la aplicación de las nuevas directivas de contratación pública, emitida en Marzo de 2016.

altamente frecuentes los contratos administrativos especiales y las autorizaciones de uso privativo para la explotación de espacios de restauración por los que el poder adjudicador percibe un canon mensual o anual que abona el adjudicatario, quien más tarde obtiene como ingresos el pago del precio de los productos que consumen los usuarios de acuerdo con las condiciones establecidas en la contratación.

B.2. Empresas identificadas que han recibido contratos públicos:

A continuación se inserta una tabla resumen (Tabla 5) con la relación de empresas que han resultado adjudicatarias de contratos analizados en el presente estudio, así como el número de contratos que han formalizado (marcado una X por cada contrato). La tabla incluye igualmente una mención al tipo de criterios de sostenibilidad ambiental o saludable que incluyen los pliegos, si procede.

Tabla 5: Empresas que han recibido contratos públicos 2010-2016

	AYUNTAMIENTO DE VALENCIA	DIPUTACIÓN DE VALENCIA Y OTROS ENTES LOCALES	GENERALITAT VALENCIANA	UNIVERSIDADES PÚBLICAS COMUNITAT VALENCIANA
Empresa Valenciana de Actividades	X Menú de temporada			
Juanjo Pérez SL	X			
Catering La Hacienda	X 10 taller/año alimentación saludable		X	XX
Emiliano García SA	X			
Dº Manuel Segura Agudo (persona física)	X			
Aqua i Mas Servicios y Gestión SL	X			
Sercafher gestión SL	X			
Carlos Bermejo SL	X			
Masmoreno Gestión Hostelería SL	X			
Grupo CAPS Cuidadores SLU		XX 1 contrato con alimentos preferiblemente frescos y de temporada, yogur sin aditivos y alimentos sin grasas <i>trans</i> , entre otros		
Serunion SA		X		
Servicios Renovados de Alimentación SA		XX Menús saludables		
Plaza Manises SL		X		
Milton Andrés Jiménez Reyes		X		
Zona Gastronómica SL		X		
Justo Jose Bustillo		X		

Gandarillas				
Comedores Levantinos Isabel, SLU			X	
COEMCO Restauración SA			X	
Valimen SA			X	X
Jordi Caballero González			X	
Salones Siglo XXI SL			X	
Auzo Lagun Scoop.			X	
La Ferradura la Patacona SL				X
El Rincón CB				X
Menjars Anna SLU				X
Clece SA				XXX Comercio justo y alimentos saludables
Comertel SA				XX
Eures Colectividades				X
Amalia de los Ríos Santacruz				X
Restauración y Servicios Alisanvi SA				XX Comercio justo y alimentos saludables
Jesús El Cautivo SL				X Comercio justo y alimentos saludables

Fuente: elaboración propia

B.3. Tendencias identificadas durante la recopilación

A la vista del Anexo y de la tabla del epígrafe anterior, es necesario destacar los siguientes elementos de la compra pública alimentaria en el municipio de Valencia:

- Se ha detectado un alto nivel de dispersión de los contratos, ya que pocas empresas han recibido más de un contrato objeto del estudio.
- Las empresas que tienen más de un contrato no aplican criterios de sostenibilidad de forma uniforme en su actividad, sino que únicamente en aquellos casos en los que lo solicita el poder adjudicador de acuerdo con los pliegos.
- Si bien en la contratación del Ayuntamiento de Valencia en 2012-2013 algunos contratos incorporan menciones a los productos saludables, no es hasta 2015 cuando aparecen cláusulas detalladas. Lo mismo sucede en relación con la Diputación Provincial o la Generalitat Valenciana.
- Se observa presencia de contratos negociados sin publicidad (por ejemplo, en la Universidad de Valencia se usa de forma repetida este procedimiento).
- Las Universidades públicas son las que más y antes han incorporado cláusulas respecto del tipo de productos alimenticios, en particular comercio justo, incorporación de ecológicos, o valencianos. Así:

- La Universidad Politécnica de Valencia tiene una página web sobre comercio justo con lista de cafeterías y máquinas de *vending* que ofertan estos productos y los contratos licitados desde 2015 donde incluyen productos de comercio justo y precisiones respecto de la calidad nutricional de los alimentos.
- La Universidad Jaume I solicita de los ofertantes reducir el impacto ambiental e incluye como criterio de valoración la incorporación de productos de temporada.
- La Universidad de Alicante incluye desde 2014 cláusulas relativas a la incorporación de productos alimenticios ecológicos, además de gran detalle sobre menús saludables.

B.4. Procedimientos de contratación destacados

A la vista de la documentación obtenida, únicamente una pequeña parte de los contratos suscritos o licitados incluyen cláusulas relativas a la calidad y sostenibilidad de los alimentos puestos a disposición de los usuarios. Destacan en particular, los siguientes:

- **Fundación Inndea:**

El contrato suscrito para la explotación del servicio de cafetería en las Naves, junto con cláusulas de responsabilidad social relativas a las condiciones de los trabajadores y la inserción social, incluye como criterio de adjudicación 5 prescripciones respecto de la calidad y sostenibilidad de los alimentos. En particular, dicho criterio establece que se valorará la incorporación, en la ejecución del contrato, de “productos de comercio justo certificados y/o ecológicos y km0, en un porcentaje mayor del 20% de sus compras. (...) Se otorgará la mayor puntuación al licitador que haya ofertado el mayor porcentaje por encima del 20% establecido en el criterio de adjudicación.” El contrato no exige por tanto incluir estos productos, si bien valora hasta con 10 puntos que la empresa candidata incluya al menos el 20% de alimentos en una de las tres categorías. Si bien el pliego define el concepto ecológico, no lo hace respecto del comercio justo ni km0. Además, no se establece ningún mecanismo para, a lo largo de la ejecución del contrato, comprobar que efectivamente se cumple con lo ofertado. Finalmente, destacar que la previsión del contrato hace que no se tenga en cuenta aquellas mejoras que supongan menos del 20% de las compras. Esta previsión hubiese tenido más sentido si las condiciones de ejecución obligasen a los candidatos a cumplir con un mínimo de alimentos de estas categorías.

- **Contrato de servicio de alimentación en los Casals d’Esplai de El Saler y Horta de Rocafort, expediente 49-SER-2016:**

El pliego del contrato (pendiente de adjudicar en el momento de finalización de este estudio) establece que son condiciones obligatorias de ejecución, la utilización de alimentos de temporada, ecológicos, frescos y de comercio justo de acuerdo con las definiciones e indicaciones que contiene el pliego de prescripciones técnicas. Así mismo, se prohíbe la utilización de alimentos que

hayan sido producidos o contengan ingredientes derivados de organismos modificados genéticamente. Esto supone, que todas las ofertas presentadas deben, como mínimo, cumplir con todas las previsiones respecto de estas categorías de alimentos. Sin embargo, aparece en el pliego de condiciones administrativas como valoración sujeta a juicio de valor (hasta 49 puntos):

“Calidad técnica de la oferta en el ámbito nutricional y de calidad de los productos. Hasta un máximo de 12 puntos. Se valora en este apartado la Memoria de obligada presentación descrita en el apartado 2.1 del pliego de prescripciones técnicas, relativa al desempeño de los estándares nutricionales determinados en la licitación. Se valorará especialmente, ya que no es obligatorio su uso, la utilización de productos alimentarios con Denominación Geográfica, Indicación Geográfica, Especialidades Tradicionales Garantizadas y Marcas de calidad alimentaria u otros estándares de calidad equivalentes.”

No queda claro por tanto qué elementos son objeto de valoración ni cómo se lleva a cabo la valoración: las condiciones obligatorias de ejecución no son objeto de valoración puesto que deben llevarse a cabo en todo caso, mientras que si bien aquí se indica que se valorará la utilización de productos de calidad diferenciada, no se indica cómo se cuantificará esta valoración. Hubiese sido apropiado incluir una lista de criterios de adjudicación detallados, indicando las puntuaciones a obtener por cada mejora. Además, estos criterios podrían fijarse con criterios de valoración automática (matemática): asignando a cada categoría y volumen de alimentos una puntuación específica.

- **Contrato mixto de suministro de catering y servicio de monitores para el comedor escolar del Ayuntamiento de La Poble de Vallbona, expediente 1866/2016:**

El contrato señalado incluye en el punto V de su pliego de prescripciones técnicas, que la calidad de las materias primas debe seguir determinados criterios entre los que destacan los siguientes: “alimentos preferiblemente frescos y de temporada”; “yogur sin aditivos”, alimentos “sin grasas trans”; evitar “embutidos grasos.” Estas prescripciones adolecen de falta de concreción que permita a los candidatos realizar ofertas precisas que cumplan con estas condiciones obligatorias de ejecución. Además, el pliego no establece mecanismos para controlar el cumplimiento de estos aspectos. Finalmente, el pliego de cláusulas administrativas no incluye criterios de adjudicación adicionales respecto de la calidad y sostenibilidad de los alimentos.

- **Contrato para la explotación de diversas cafeterías y establecimientos de restauración de la Universidad Politécnica de Valencia, expediente MY16/SG7SE/64 y siguientes:**

La UPV ha incluido en su nuevo pliego “tipo” la obligación, por parte de los contratistas, de servir café y té de comercio justo y vinos DOP Valencianos. Esta previsión aparece por primera vez en expediente del año 2011 y se mantiene hasta la actualidad. Se solicita igualmente que los menús sean en lo posible de temporada. Se trata de nuevo en este caso de prescripciones que deben

cumplir todas las ofertas. No aparecen criterios de adjudicación que permitan a los candidatos incluir propuestas de mejora en sus ofertas.

- **Autorización de colocación de máquinas de Vending en la Conselleria de Transparencia del Consell de la Generalitat Valenciana, expediente AODP16/SUBSE/01:**

El pliego de cláusulas administrativas que rige esta licitación establece que el adjudicatario deberá, como parte de las obligaciones del contrato, ofrecer café, azúcar y té considerado exclusivamente de Comercio Justo, y prohíbe la utilización de aceite de palma, palmiste o nabina como ingrediente en los productos sólidos ofrecidos en las máquinas de vending. Se establece igualmente la necesidad de utilizar Iluminación Led y de Bajo Consumo en las máquinas expendedoras. Hubiese sido oportuno ofrecer una lista de criterios de adjudicación valorables en las ofertas presentadas.

C) Marco legal por tipo de contratos analizados:

En la tarea de diagnóstico se ha observado que las Administraciones Públicas han utilizado contratos de diferente naturaleza a la hora de canalizar la compra o el consumo de alimentos. En particular, de acuerdo con el análisis realizado y tal y como refleja el Anexo, se han identificado los siguientes instrumentos:

C1: Contratos de servicios de restauración

C2: Contratos de suministro

C3: Contratos administrativos especiales para la explotación de un establecimiento

C4: Autorizaciones de uso privativo de espacio de dominio público.

Mientras los tres primeros quedan sujetos al Real Decreto-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), la autorización de uso privativo de espacio de dominio público se regula por un marco jurídico distinto, el de las leyes del patrimonio de las Administraciones Públicas.

Independientemente del tipo de contrato ante el que nos encontremos, los contratos sometidos a la normativa de contratación pública así como aquellos que regulan las autorizaciones de uso privativo de espacio público que se han analizado en este estudio han sido objeto de un procedimiento de adjudicación basado en los principios de libre concurrencia, transparencia (publicidad) y no discriminación que se inician con el anuncio de la licitación en el boletín oficial correspondiente. Como se ha indicado con anterioridad, los contratos menores no se adjudican de esta forma por lo que no aparecen en el diagnóstico efectuado en el marco de este estudio.

El elemento central que articula la licitación lo constituyen los pliegos. Los pliegos se componen de un pliego de cláusulas administrativas (donde se indica, por ejemplo, el objeto del contrato, la duración del mismo, y las formas para acreditar la capacidad para contratar y la solvencia técnica entre otros aspectos) y de un pliego de prescripciones técnicas.

Es en el pliego de prescripciones técnicas donde se detallan aspectos relativos a la ejecución del contrato, y de entre ellos los elementos de mayor interés para este estudio: las especificaciones que deben cumplir los productos alimenticios objeto del mismo.

A continuación se indican los elementos y diferencias fundamentales que diferencian los contratos identificados en el diagnóstico realizado para comprender – sin entrar en matices jurídicos – las características de estos mecanismos de contratación de las administraciones públicas.

C1. Contrato de servicio de hostelería y restaurante

El contrato administrativo de servicios queda definido en el artículo 10 de la LCSP como aquel “cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II.” De acuerdo con dicho Anexo, la categoría 17 de contrato de servicios corresponde a los servicios “de hostelería y restaurante.”

En un contrato de servicios, la persona física o jurídica que resulta adjudicataria tras el proceso de licitación ejecuta una prestación a favor del ente contratante, el cual paga por ello un precio establecido en el contrato de acuerdo con lo establecido en el artículo 302 de la LCSP: “el pliego de cláusulas administrativas se establecerá el sistema de determinación del precio de los contratos de servicios, que podrá estar referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, o fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición, o resultar de la aplicación de honorarios por tarifas o de una combinación de varias de estas modalidades”. Así, existe un desembolso económico por parte del ente público a favor de quien presta el servicio.

Los contratos administrativos de servicios no pueden superar los cuatro años si bien el ente contratante puede pactar con el adjudicatario la prórroga del mismo siempre y cuando la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años “y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente.” Debe destacarse en este punto que la prórroga no constituye una obligación para los poderes públicos.

C2. Contrato de suministro de alimentos

De acuerdo con el artículo 9 de la LCSP, son contratos administrativos de suministro “los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles.” En el marco del estudio que nos ocupa, se constata la realización de contratos de suministro tanto de productos alimenticios (por ejemplo, con ocasión de actos protocolarios) como de menús compuestos por productos alimenticios como ocurre en el caso de los comedores escolares que no disponen de cocina.

En este caso, la legislación establece que el precio a recibir por el adjudicatario es “el de los suministros efectivamente entregados y formalmente recibidos por la Administración con arreglo a las condiciones establecidas en el contrato,” ya sea en una sola entrega o en entregas sucesivas. De nuevo en este caso, por tanto, existe un

desembolso económico por parte de la administración pública a favor de un tercero que lleva a cabo el suministro.

C3. Contrato administrativo especial de explotación de servicio de cafetería-bar

El tercer tipo de contrato sometido a la LCSP que ha sido utilizado por los poderes públicos presentes en el ámbito provincial de Valencia para comprar directa o indirectamente alimentos es el contrato administrativo especial queda definido en el artículo 19 de la LCSP como aquéllos que –sin constituir contratos de servicio, suministro, obra, concesión de obra pública o gestión de servicios públicos– están “vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley.”

Existe amplia casuística para este tipo de contratos, si bien en lo que se refiere al ámbito de este estudio se identifican únicamente contratos administrativos especiales consistentes en la explotación de instalaciones de bar o cafetería en inmuebles de servicio público titularidad de la Administración Pública.

Tal y como indica el informe 25/12, de 20 de noviembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante, “JCCA”), “los servicios de cafetería y comedor no pueden calificarse como servicios públicos de competencia municipal, por lo que no les resulta de aplicación las reglas del contrato de gestión de servicios públicos; por lo que los citados contratos deben ser calificados como contratos administrativos especiales, por estar vinculados al giro o tráfico de la Administración contratante.”

Estos contratos quedan sujetos a las normas de concurrencia, publicidad y no discriminación de la LCSP, y se distinguen fundamentalmente de los contratos administrativos de servicios por el mecanismo de retribución del adjudicatario. Ante estos contratos de explotación, el ente contratante no paga un precio (no hay desembolso económico como tal), sino que el contratista es el que abona un canon al ente contratante (ingreso para el ente público) y obtiene su retribución del pago por parte de los usuarios del precio de los productos que consumen.

C4. Contrato para la autorización del uso privativo de un espacio de dominio público

Se rige por la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, y subsidiariamente por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas en aquello que no se oponga a la ley autonómica. De acuerdo con la norma valenciana, las autorizaciones para la ocupación temporal deben otorgarse previa licitación, por lo que el departamento u organismo al cual esté sujeto el bien deberá con carácter general elaborar pliegos de contratación que regirán la concesión de dicha autorización. Esta autorización debe ser comunicada a la Conselleria competente en materia de Patrimonio para su constancia en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Generalitat.

La persona jurídica o física titular de la autorización de uso privativo debe en todo caso satisfacer un canon, que de acuerdo con la anterior normativa reviste del carácter de “tasa” anual, que se rige por tanto por lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de

Tasas de la Generalitat Valenciana, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero. Por lo tanto, el valor económico de la tasa anual viene determinado por el valor de la proposición económica a la que se conceda la autorización.

De acuerdo con lo observado en la fase de diagnóstico de este estudio, en Valencia se ha utilizado este tipo de contrato tanto para conceder la explotación de espacios de cafetería-bar en edificios de dominio público como pueden ser kioscos como para regular la colocación de máquinas de *vending* en edificios de las Administraciones públicas.

Indicado lo anterior, debe resaltarse que pese a su régimen jurídico y naturaleza diferenciada de los anteriores contratos, la explotación de una cafetería o bar mediante autorización de uso privativo de espacio público puede verse igualmente marcada por criterios de sostenibilidad social y ambiental de la misma forma que ocurre con los contratos sujetos a la LCSP. Así, en los pliegos previos de la licitación es legalmente admisible incluir clausulado relativo a condiciones de ejecución y criterios de adjudicación que modulen la explotación en base a dichos criterios.

3. Compra pública más allá del ámbito municipal de Valencia

El objetivo de este capítulo es analizar *grosso modo* el volumen de compra y la gestión de alimentos en otras instituciones públicas dependientes de la Generalitat Valenciana como son los hospitales y los comedores escolares. Además, la mayoría se encuentra situada en el municipio de Valencia y supone una gran oportunidad de negocio para la agricultura valenciana, si se siguen potenciando políticas públicas más sostenibles.

Fuera del ámbito de la gestión municipal hay numerosas compras públicas alimentarias que realiza la Generalitat Valenciana en el territorio municipal de Valencia. Es el caso de la mayoría de comedores escolares, hospitales, residencias de bienestar social, comedores universitarios, etc. En este apartado se seleccionan como caso de estudio los servicios de alimentación en hospitales y colegios, por representar un porcentaje elevado de la compra pública alimentaria.

El servicio de alimentación en hospitales y colegios mayoritariamente se gestiona indirectamente por subcontratación de empresas de catering sujeta a licitación pública. Para escribir este capítulo se ha entrevistado a los gestores de la licitación de dichos servicios, funcionarios de la Conselleria de Educación (*Servicio de centros públicos y servicios complementarios, Dirección General de centros y personal docente*) y de la Conselleria de Sanidad (*Servicio de aprovisionamiento, Dirección General de Recursos Económicos*) respectivamente. En la *Conselleria de Sanidad* también se ha entrevistado a los gestores del *Servicio de Seguridad alimentaria* de la *Dirección General de Salud Pública*, actores clave pues se encargan de la supervisión de la calidad alimentaria en la ciudad, incluyendo las cocinas de los comedores escolares, de las empresas de catering y de los hospitales. Por último, también se incluyó como fuente de información a la tercera administración fundamental en el camino hacia la alimentación sostenible: la Conselleria de Agricultura. Se entrevistó a un funcionario del *Servicio de Producción ecológica* de la *Dirección general de Desarrollo Rural y Política Agraria Común (PAC)*. A continuación se expone una caracterización general de ambos servicios de alimentación, según la información facilitada por los propios servicios, así como por la revisión de los pliegos y de otras fuentes secundarias.

3.1. Hospitales

Actualmente el *Servicio de aprovisionamiento* de la *Dirección General de Recursos Económicos* de la *Conselleria de Sanidad* gestiona el servicio de alimentación de los 35 hospitales públicos de la Comunidad Valenciana, con 11.183 camas, un 82,1% del total, según datos del Catálogo Nacional de Hospitales (Ministerio de Sanidad, 2015). Un 30% de estas camas se encuentran en los siete hospitales públicos del municipio de Valencia (14 hospitales contando con los privados). El servicio integral de alimentación de pacientes gestionado por la *Conselleria de Sanidad*, es decir la comida que se sirve en las habitaciones (las cafeterías de los hospitales van en contratos aparte) será el centro de la revisión.

El servicio de alimentación de pacientes de 26 de los 35 hospitales públicos de la Comunidad Valenciana está incluido en un contrato común (en adelante “contrato general”) de un valor estimado total para el nuevo periodo 2016-18 de 85 millones de euros (ver tabla 2.1.), con una pensión diaria por paciente de 13.25€. Por tanto se

calculan unas 2.138.365 de estancias anuales, contando a todo paciente come en el hospital, se quede a dormir o no (datos facilitados por el Servicio de Aprovisionamiento). El hospital La Fe de Valencia va con un contrato aparte, así como los hospitales de concesión administrativa, como por ejemplo los de Denia, Manises o Alcira.

Tabla 6. Caracterización de hospitales

Contratos de hospitales	Estancia diaria (€)	Importe anual contrato (€)	Estancias anuales	Importe total contrato (3 años)
La Fe (de 2009, actualmente prorrogado hasta finales de 16)	16,50	5.440.644	329.736	
Contrato general 14-16 previsto	12,45	19.630.322	1.576.250	
Contrato general 14-16 minorado	11,04	17.403.928	1.576.250	52.211.785
Contrato general 16-18 previsto	13,25	28.333.333	2.138.365	85.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los contratos facilitados por la Conselleria Sanidad.

El contrato actualmente vigente está en servicio de 2014 a 2016, previsto para tres años de servicio prorrogable a tres más (régimen 3 + 3). Fue adjudicado en 2013 en seis lotes a cuatro empresas de catering: Serunion, Clece SA, ISS Soluciones de Catering, S.L.U. y Auzolagun S.COOP (ver tabla 7). Sin embargo, la jefa del servicio de aprovisionamiento de la *Conselleria de Sanidad* ha informado (a noviembre de 2016) de que las empresas que actualmente están dando el servicio no han solicitado la prórroga para tres años más. Esto se debe, según la explicación de la responsable, a que el pliego vigente les exigía unas mejoras de las cocinas que las empresas no están dispuestas a asumir, pues alegan que dichas inversiones les hacen incurrir en pérdidas. Así pues, el *Servicio de Aprovisionamiento* está elaborando un nuevo pliego para volver a contratar a principios de 2017.

Tabla 7. Caracterización de lotes de hospitales

LOTES	HOSPITALES	EMPRESA	VALOR ADJUDICADO (CON IVA)
LOTE 1	Hospitales General de Alicante, San Juan y Vila-Joiosa y el Hospital de Atención a Crónicos y Larga estancia (Hacle) de San Vicent del Raspeig	SERUNION	12.108.316,41
LOTE 2	Hospitales de Elx, Elda y Orihuela, y el Centro Sanitario Integrado de Villena	CLECE SA	9.123.472,44
LOTE 3	Hospitales de Alcoi, Gandia, Xàtiva y Ontinyent y el Hospital de Atención a Crónicos y Larga estancia (Hacle) La Pedrera de Denia	ISS Soluciones de Catering, S.L.U.	5.611.647,12

LOTE 4	Hospitales de Requena, Doctor Peset y Arnau de Vilanova de Valencia, y los hospitales de Atención a Crónicos y Larga estancia (Hacle) Doctor Moliner y Padre Jofre de Valencia	Auzolagun S.COOP.	10.300.761,90
LOTE 5	Hospitales de Sagunto, Clínico de Valencia, el Hospital de Atención a Crónicos y Larga estancia (Hacle) Malvarrosa de Valencia y el Centro Sanitario Integrado de Segorbe	ISS Soluciones de Catering, S.L.U.	6.595.239,93
LOTE 6	Hospitales de Vinaroz, La Plana y General de Castellón y el Hospital de Atención a Crónicos y Larga estancia (Hacle) de la Magdalena en Castellón	ISS Soluciones de Catering, S.L.U.	8.472.346,98
TOTAL			52.211.784,78

Fuente: contrato de prestación de servicios 150/2013⁹

Según el servicio de aprovisionamiento, la mayoría de hospitales disponen de cocina propia y la política actual es de contratar un servicio de alimentación de pacientes con cocina *in situ*. De hecho el personal de cocina lo contrata la propia *Conselleria de Sanidad*. Sin embargo, la intención es no renovar estos contratos a su término y delegar a las empresas de catering la competencia de contratar al personal de cocina. Por otro lado, el hecho de que las empresas no estén dispuestas a hacer inversiones en las cocinas se podría interpretar como una tensión respecto a la futura continuidad de la cocina *in situ*. ¿Ganará terreno la opción de línea fría, cada vez más presente en la restauración colectiva? (trayendo el alimento ya preparado de cocinas centrales para recalentar en el centro).

En lo que respecta a las cláusulas de responsabilidad social y medioambiental objeto de este estudio, en el pliego del contrato general no hay ninguna sobre la calidad de la materia prima (alimento fresco y de temporada, presencia de frutas y verduras, etc.) ni sostenibilidad (huella ecológica, etc.) De hecho, sólo el 10% de los criterios de valoración tienen que ver con la calidad del alimento y del menú, dando el principal peso al precio (55%, ver tabla 2.3) Según el servicio de aprovisionamiento, tanto el contrato vigente como el nuevo pliego que están elaborando están principalmente enfocados en aspectos de gestión del servicio.

⁹ Conselleria de Sanidad, Dirección General de Recursos Económicos. *Contrato de prestación de servicios expediente 150/2013*.

Tabla 8: Criterios de valoración de la licitación para el contrato general de hospitales

CRITERIOS DE VALORACIÓN	Ponderación	Sobre
Criterios objetivos: aplicación fórmulas matemáticas	55	3
Precio	55	
Criterios subjetivos: aplicación criterios de valor	45	2
Mejoras en medios materiales e instalaciones	30	
Mejoras en calidades, gramajes, menús, etc.	10	
Plan de contingencias	5	
Total	100	

Fuente: Conselleria Sanidad (2013)

3.2. Comedores escolares

Actualmente los comedores escolares de los colegios públicos en la Comunidad Valenciana funcionan de forma autónoma, es decir, cada colegio decide la modalidad de gestión. La orden 53/2012¹⁰ que regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios reza así:

“Es el equipo directivo, junto con los distintos órganos colegiados de gobierno, el que, en atención a las características propias del centro, se erige como el máximo órgano de decisión de la organización y del funcionamiento de los diferentes ámbitos del centro y, entre ellos, del comedor escolar. (...) Por otra parte, resulta procedente convocar, al amparo de la Ley de Contratos del Sector Público, la correspondiente licitación.”

La misma orden contempla tres modalidades de gestión del comedor:

- a) Gestión directa prestada, bien por el propio centro, bien por cualquier otro medio propio de la Generalitat.*
- b) Convenio suscrito con otras administraciones, entes públicos, o personas jurídicas sin ánimo de lucro, siempre que reúnan las condiciones de capacidad, aptitud profesional e higiénico-sanitarias necesarias para la prestación del servicio.*
- c) Contratación del servicio en la forma determinada por la normativa que regula la contratación en el sector público.*

La tendencia mayoritaria en los últimos años es la tercera: **gestión indirecta, contratando el centro escolar el servicio a una empresa de catering** que asume la contratación del personal de cocina y de los monitores y monitoras de comedor. El director territorial de la *Conselleria de Educació*n de cada provincia visa los contratos del comedor pero no hay un control real de los mismos y tampoco se están realizando licitaciones ajustadas a la *Ley de Contratos del Sector Público*. Por tanto la *Conselleria de Educació*n está actualmente elaborando un contrato general que ajuste a la *Ley de*

¹⁰ ORDEN 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educació, Formación y Empleo, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat dependientes de la Conselleria con competencia en materia de educación [2012/7958]

Contratos del Sector Público los contratos de los aproximadamente¹¹ 1000 colegios públicos y con comedor escolar de la Comunidad Valenciana. De estos, en la ciudad de Valencia hay 169 públicos y 109 concertados. Se trata de un contrato que regulará el menú diario de aproximadamente 160.000 comensales. Se calcula que si comen 184 días al año en el colegio y pagan 4,25€/día, el contrato ascenderá a un valor anual de $160.000 \times 184 \times 4,25 = 125$ millones de euros¹².

Este monto lo pagan los padres y madres directamente al centro, por lo que no hablaríamos estrictamente de compra pública, sin embargo la inversión pública se realiza a través de las becas de comedor y la contratación de monitores y monitoras de comedor. El 56% del alumnado (90.000) recibe becas de comedor de la *Conselleria de Educació*n según criterios de renta. El crédito máximo de esta administración para la financiación de las ayudas para subvencionar el comedor escolar en el curso 2016-2017, será de 63.940.000 euros¹³. También la Conselleria paga 1,3 € por comensal a los colegios para la contratación de monitores. Generalmente los centros pagan a las empresas que contratan directamente a los monitores. Según datos estimativos facilitados por el *Servicio de centros públicos y servicios complementarios*, en total la *Conselleria de Educació*n invierte 85 millones de euros en el servicio de comedor.

Desde la Conselleria se prevé modificar el actual modelo de gestión de los comedores escolares, con el objetivo de mejorar esta gestión y hacerla más transparente. También se tiene previsto incorporar criterios medioambientales y sociales, como la incorporación de productos de temporada y ecológicos y el apoyo a la participación de todo tipo de empresas de restauración colectiva, especialmente micro y pequeñas que cumplan con ciertos criterios de sostenibilidad.

Algunas de las opciones que se plantean, pero que todavía no están cerradas, es la creación de un contrato único para los 1000 centros escolares, pero dividido en lotes pequeños: o bien un lote por colegio (para centros grandes) o por grupos de colegios en un mismo territorio. El reto es diseñarlo de forma que no se quede desierto ningún lote. Por otra parte, también existe la voluntad de limitar el porcentaje del presupuesto máximo que se puede contratar con una sola empresa. Algunas de las apuestas políticas son:

- Cocina *in situ* pero con personal de cocina contratado por la empresa de catering. Antes el personal de cocina de los centros era personal laboral de Conselleria. Quedan algunos casos aislados pero es un modelo en extinción, a favor de la empresa.
- Transferir la gestión administrativa de los comedores escolares desde el equipo de dirección a las empresas contratadas.

¹¹ Hay muy pocos datos públicos sobre comedores escolares en la Comunidad Valenciana, los datos que ofrecemos en este apartado nos han sido facilitados por el servicio de la Conselleria de Educación, gestor del servicio de comedores escolares.

¹² Cálculo aproximado porque no sabemos el número exacto de comensales y también porque no todos pagan 4,25€; el menú de educación especial cuesta 5,44 € y el de las escuela-hogar hasta 12,25 €. Además, el número de días lectivos al año puede variar ligeramente, siendo el mínimo de 175 días.

¹³ RESOLUCIÓN 2016/6159, del conseller de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convoca la concesión de ayudas de comedor escolar en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados para el curso escolar 2016-2017.

- Mantener y favorecer el acceso a las PYMES¹⁴.
- Incorporar criterios sociales y ambientales, como la inclusión de productos ecológicos y valorar la inclusión de criterios más restrictivos (premiar las economías circulares y la provisión con productos de proximidad).
- Establecer un espacio de concertación entre la Conselleria y los centros escolares. La participación de padres y madres todavía no está definida pero se prevé que tengan un rol en la toma de decisión final.
- Las actividades a desarrollar en el espacio libre (12-15h) que deja el comedor debe estar relacionadas con la alimentación, en la mayor parte de las ocasiones.
- Fortalecer las auditorías de control y seguimiento del cumplimiento del contrato.

También se continuará con el actual sistema de becas como generador de inclusión social, que este año se ha ampliado tanto a nivel de presupuesto como a nivel de cobertura.

Es obvio que las acciones y marcos regulatorios de las instancias supramunicipales, como las Consellerias de la Generalitat Valenciana también tendrán incidencia en el ámbito de la ciudad, así como en sentido contrario. Por tanto, se deduce las entrevistas que es importante mantener una buena comunicación y coordinación entre las áreas homólogas del Ayuntamiento y de la Generalitat. Asimismo, es imprescindible reconocer la importancia de la intersectorialidad para mejorar las políticas públicas que busquen una mayor sostenibilidad del sistema alimentario de la ciudad y, obviamente, también de la región a través de los flujos que se generan desde unos espacios a otros. El trinomio agricultura-educación-salud sigue manifestándose como el mínimo común para lograr efectivamente este objetivo.

¹⁴ Según el *Servicio de centros públicos y servicios complementarios*, la orden 47/2010 regulatoria de comedores escolares fue principalmente derogada porque dio entrada a muchas grandes empresas. Se ha solicitado el dictamen de la abogacía de la Generalitat pero no nos lo han facilitado.

4. Estudio de caso: los comedores escolares municipales de la ciudad de Valencia

Para analizar en profundidad un ámbito donde el volumen de compra alimentaria es importante se ha decidido revisar los comedores escolares de las escuelas con titularidad municipal. En este caso, la gestión del comedor es indirecta y, por tanto, la compra de alimentos se realiza a través de una empresa externa, pero que depende de la gestión pública.

4.1. Panorámica de los comedores escolares

Cada vez más los comedores escolares cumplen con una función social y de salud más relevante. El uso de este servicio se ha ido incrementando durante los últimos años debido a los cambios en la sociedad actual y la falta de conciliación de la vida laboral de madres y padres con la vida personal.

Los últimos datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte sobre los centros que ofertan el servicio de comedor escolar se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 9: Porcentaje de centros que ofertan servicios complementarios: comedor, por tipo de centro. Curso 2013-14

Tipo de Educación	Público	Privado Concertado	Privado - No Concertado
Infantil	71,4	94,5	68,9
Primaria	72,3	73,2	68,1
Primaria y ESO	65,9	72,4	82,5
ESO/Bachillerato/FP	18,6	21,4	12,3
Primaria, ESO y Bachillerato/FP	75,0	84,2	73,4
Educación Especial	93,0	90,0	33,3
TOTAL	58,7	77,8	63,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (2015)

Por tanto, se puede observar que la mayor parte de los comedores escolares se concentran en los centros que ofertan educación infantil y primaria, siendo algo más elevado el porcentaje en los centros concertados. La excepción son los centros de educación especial en la que prácticamente todos tienen comedores pero el número de estudiantes en estos centros representa un porcentaje bastante menor en relación al resto.

La Guía de los Menús en los Comedores Escolares de Generalitat Valenciana de 2007 dice:

El comedor escolar constituye un elemento importante en la alimentación de los niños y niñas de la Comunitat Valenciana. El trabajo de los padres y las distancias entre el hogar y los centros docentes entre otras causas, han llevado a un incremento del número de escolares que hace uso de este servicio, cifras que aún serán mayores en un futuro cercano.

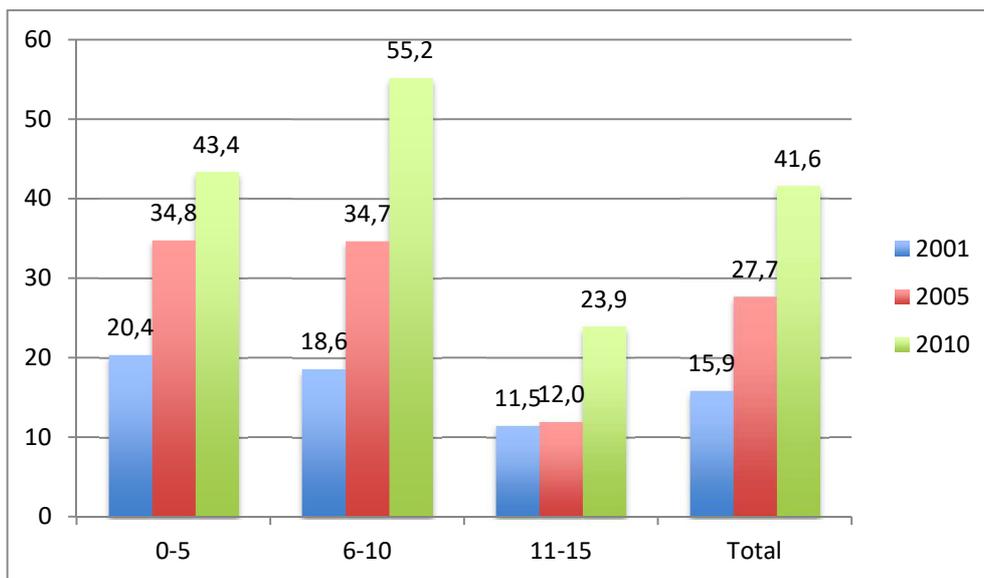
El comedor escolar es un servicio complementario capaz de cumplir, al menos, tres funciones: la alimentación, la socialización y la educación de los escolares. A través de

ellas se persigue una correcta nutrición y la adquisición de hábitos relacionados con la alimentación que influyen positivamente en su salud.

Además, en la Comunidad Valenciana, como en el resto del territorio nacional, se observa un incremento en la cifra de niños y niñas que comen en los comedores escolares, influenciado por factores como el trabajo de las madres y los padres, el apoyo familiar de los abuelos y abuelas, los recursos económicos, etc. De hecho, se señala en esta guía que el porcentaje de población infantil que hacía uso de este servicio era de un 15,9% en 2001, mientras que en 2005 alcanzó un 25,7%. Se puede deducir fácilmente que esta tendencia ha seguido en alza, siendo el lugar habitual de comida durante el periodo escolar para el 41,6% de los niños y niñas entre uno y quince años el comedor escolar, según la Encuesta de Salud de la Conselleria de Sanitat de la Comunitat Valenciana en 2010. Este porcentaje llega al 55,2% para los niños y niñas entre 6 y 10 años.

Según información de las encuestas de salud de la Conselleria de Sanitat se muestra claramente en el Gráfico 1 la tendencia a aumentar el número de usuarios de comedor escolar durante la primera década de los años 2000. Se puede deducir que esta tendencia habrá seguido en aumento aunque no se disponen de datos actualizados.

Gráfico 1: Porcentaje de usuarios de comedor según grupos de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Encuestas de Salud de la Conselleria de Sanitat

El número de comedores escolares y comensales por provincia para el curso 2005-2006, según la guía de comedores escolares de la Generalitat Valenciana se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 10: Comedores escolares y menús diarios en la CV 2005-06

Provincia	Ciclo	Nº comedores	Menús diarios
Alicante	Infantil	21	1 547
	Primaria	252	44 006
	Otros (Secundaria - CAES)	14	1 825
Castellón	Infantil	7	392
	Primaria	116	15 166
	Otros (Secundaria - CAES)	16	1 450
Valencia	Infantil	15	947
	Primaria	387	51 897
	Otros (Secundaria - CAES)	48	3 677
Total		876	120 907

Fuente: elaboración propia a partir de la Guía de menús escolares de la GVA (2007).

Nota: CAES → Centros de Acción Educativa Especial

Extrapolando la información disponible para la población de la Comunidad Valenciana, se podría deducir que en 2010 el número de comensales de los comedores escolares llegaba a casi 160.000. Se está a la espera de la actualización de estos datos por parte de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esports¹⁵, sabiendo que el número de centros escolares en toda la región es de 1006.

La relevancia del papel de los comedores escolares que juegan en el desarrollo de niños y niñas, tanto a nivel de salud como a nivel socio-educativo y cultural, es tan evidente que la Generalitat Valenciana ha decidido aumentar el presupuesto dedicado a las becas de comedor escolar en 10 millones de euros para el curso 2016-2017, llegando a la suma de 63,9 millones en total. Además, añade otras novedades al procedimiento:

- Aumenta la beca del 100% al precio máximo establecido para el menú: 4,25 € (anteriormente era como máximo de 3,95 euros).
- Las becas se puntúan de 11 a 20 puntos, siendo la asignación por puntos de la siguiente manera, según la Resolución del 27 de julio de 2016 de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport:

Puntuación	Importe Beca (€)
20	4,25
19	4
18-17	3
16-14	2,8
13-11	2

- El número de estudiantes con ayuda al comedor escolar está entre 90.000 y 100.000, sin incluir a los alumnos de Educación Especial, Escuelas-Hogar,

¹⁵ Solicitud realizada a la Jefa de Servicio de Centros Públicos y Servicios Complementarios, Kenza Soler, el 10 de octubre de 2016.

Pedanías y centros rurales sin centro escolar y las aulas piloto para 2 años que cuentan con la beca directamente.

- Las becas también serán efectivas para los meses de septiembre y junio, ya que hasta el curso 2015-16 eran de octubre a mayo.

Los centros escolares ubicados en el municipio de Valencia se rigen por la normativa y regulación de la Generalitat Valenciana, excepto los centros de titularidad municipal que, aunque cumplen en su mayoría con esta normativa, se gestionan en algunos puntos de manera diferente como se desarrolla más adelante.

Los centros escolares de educación infantil y primaria presentes en la ciudad de Valencia son los que se muestran en la tabla 11:

Tabla 11: Centros escolares en Valencia

Ciclo	Públicos	Privados	TOTAL
Preescolar/Educación infantil (0-6 años)	103	245	348
Infantil (0-3 años)	19	188	207
Primaria	90	78	168
TOTAL	193	323	516

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas del Ayuntamiento de Valencia y la Conselleria d'Educació (2016).

El número de estudiantes en los ciclos de educación infantil y primaria durante el curso 2015-2016, como se observa en la tabla 12, es de unos 70 000 niños y niñas, siendo un 33% correspondiente a centros públicos y un 67% a centros privados (estos incluyen los colegios concertados).

Tabla 12: Alumnado según titularidad del centro y ciclo escolar 2015/16

Característica	Preescolar /	Educación	Porcentaje
	Educación Infantil	Primaria	
Público	9 367	18 264	33%
Privado	19 069	24 464	67%
Total	28 436	42 728	71 164

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas del Ayuntamiento de Valencia

Del total de centros escolares en la ciudad de Valencia, se estudiará más en profundidad los que dependen directamente del Ayuntamiento actualmente que son tres colegios de infantil y primaria (3-12 años) y una escuela infantil (0-3 años).

4.2. Los centros escolares de titularidad municipal en Valencia

Actualmente el Ayuntamiento de Valencia tiene cuatro centros educativos a su cargo: un centro de educación infantil y tres centros de educación infantil y primaria (CEIP):

- **Colegio público municipal de Benimaclet.** Situado en el barrio de Benimaclet (ARQUITECTO ARNAU, S/N). Tiene unos 320 estudiantes de educación infantil (3-6 años) y primaria (6-12 años), de los cuales se quedan al comedor aproximadamente el 65%. Este centro cuenta con cocina propia y comedor, además de otras infraestructuras como aula de informática, biblioteca,

laboratorio, instalaciones deportivas, aula de música y un huerto escolar. Este huerto es autogestionado entre profesorado y padres y madres motivados, por el que pasan todos los alumnos del centro. Tienen estudiantes de varios países y religiones, destacando la musulmana.

- **Colegio público municipal Fernando de los Ríos.** Situado en el barrio de Malilla (JOAQUÍN BENLLOCH, 33 y 35). Tiene 220 alumnos y alumnas de educación infantil (3-6 años) y primaria (6-12 años), quedándose a comer diariamente un 68%. La escuela no tiene cocina propia pero sí un comedor y un espacio para calentar la comida que viene de la cocina central de la empresa contratada. También tienen una biblioteca, un laboratorio, un gimnasio, instalaciones deportivas y un aula de música. En cada aula tienen alumnos de diferentes nacionalidades en consonancia con la población del barrio. Existe un alto porcentaje de familias con bajos recursos y en riesgo de exclusión social, según la trabajadora social.
- **Colegio público municipal Profesor Santiago Grisolia.** Situado en el barrio de (CAMPOAMOR, 89). Tiene unos 400 estudiantes de educación infantil (3-6 años) y primaria (6-12 años), de los cuales un 69% hace uso del comedor diariamente. La escuela tiene cocina propia bien equipada y grande, y un comedor. También tienen una biblioteca, un laboratorio e instalaciones deportivas. Las familias que van a este colegio tienen un nivel adquisitivo algo superior al de los otros dos colegios municipales.
- **Escuela infantil municipal de Pinedo.** Situado en los Poblats del Sud (TRAVESIA PINEDO AL MAR, S/N). Tiene 99 bebés y niños y niñas de 0 a 3 años este curso, quedándose a comer en la escoleta más de un 80%. Tienen cocina propia y comedor que está organizado para atender adecuadamente a las diferentes edades y particularidades de alimento de cada grupo escolar. Tienen una infraestructura bastante grande y una gran zona de juegos.

Además, tiene otras escuelas infantiles que son titularidad del Ayuntamiento pero cuya gestión es indirecta. Desde el Consistorio se pretende ir recuperando la gestión directa de estos centros. Estas escuelas infantiles son:

Ubicación	Escoleta
Distrito 10 - Quatre Carreres	Escuela Infantil Municipal General Urrutia
	Escuela Infantil Municipal Quatre Carreres
Distrito 13 – Algirós	Escuela Infantil Municipal Algirós
	Escuela Infantil Municipal Pardalets
Distrito 16 - Benicalap	Escuela Infantil Municipal Benicalap
Distrito 4 - Campanar	Escuela Infantil Municipal Sant Pau
Distrito 8 – Patraix	Escuela Infantil Municipal Mini-Poli
	Escuela Infantil Municipal Solc

La Concejalía de Educación del Ayuntamiento de Valencia tiene una clara apuesta por la mejora efectiva de la educación. Por ejemplo, durante el presente curso 2016-2017 se ha aprobado el *Plan de Escuelas Municipales Dignas* con un presupuesto de 350.000

euros dirigidas a reformas y adecuaciones de los centros escolares de titularidad municipal y ampliado a 112 escuelas públicas de la Generalitat Valenciana en territorio municipal, ya que el ayuntamiento es responsable de su mantenimiento.

Esta Concejalía ha desarrollado *Programas Educativos* dirigidos a estudiantes de los colegios situados en la ciudad de Valencia a los que pueden optar voluntariamente. Las temáticas que se ofertan tienen relación con: educación ambiental, educación en valores, educación en patrimonio, educación para la participación ciudadana, educación para la salud, educación por un consumo responsable, educación artística, campañas y concursos, y proyectos de innovación educativa. Estos programas son ofertados directamente por secciones del Ayuntamiento u otras instituciones como la Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios (AVACU) o el Colegio Oficial de Enfermería. Estos Programas Educativos presentan una gran oportunidad para sensibilizar a la comunidad estudiantil en cuestiones relacionadas con la sostenibilidad o el consumo responsable. Es destacable la campaña realizada desde la Concejalía de Educación en el curso 2016-17 para el Consumo Sostenible a través de un concurso on-line llamado “¿Consumo? Sostenible ¡Sí, Gracias!” dirigido a todos los ciclos de educación, desde primaria hasta bachillerato y ciclos formativos.

Asimismo, el ayuntamiento tiene un *Programa de Absentismo Escolar* a través del cual vela para cumplir con el derecho a la educación. Está dirigido a todos los centros educativos de la ciudad públicos y concertados. Además, también cuentan con los *Programas de Cualificación Profesional Inicial* que constituyen una oferta formativa básica, adaptada a las necesidades específicas del alumnado, que, o bien corre el riesgo de abandonar la enseñanza reglada, o bien ya lo ha hecho sin haber conseguido los objetivos previstos en la Educación Secundaria Obligatoria.

Por tanto, el Ayuntamiento dispone de una serie de recursos y programas dirigidos a fomentar el acceso y la calidad de la educación en el ámbito municipal que pueden ser aprovechados y reorientados para que incluyan de una forma más directa y efectiva criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica y que beneficien de forma directa a los centros escolares de titularidad municipal y, al mismo tiempo, a los que se ubican en la ciudad de Valencia.

4.3. Los comedores escolares municipales

El presente estudio se centra en la compra pública alimentaria que se realiza desde el Ayuntamiento de Valencia y, según la información disponible, el mayor porcentaje de esta compra corresponde a los comedores escolares municipales, que se gestionan de manera indirecta, a través de empresas de restauración colectiva o *caterings*. Se ha realizado un estudio sobre la situación de los comedores en los centros educativos de titularidad municipal, es decir, en los tres centros de educación infantil y primaria y en la escuela infantil de Pinedo.

A continuación, en la tabla 13 se exponen las características generales de estos comedores según el centro escolar.

Tabla 13: Caracterización de comedores escolares municipales para el curso 2016/17

Centro escolar	Nº estudiantes	Comensales diarios	%	Catering	Precio por menú*	Precio por día suelto
Benimaclet	320	208	65%	Colectividad Benimaclet	4.40 €/día	5.5 €/día
Fernando de los Ríos	214	150	70%	IRCO	4.25 €/día	5.5 €/día
Profesor Santiago Grisolía	387	271	70%	ITS COMEDORES	4.25 €/día	5.5 €/día
Escoleta de Pinedo	99	75	76%	SCOLAREST	125 €/mes	10 €/día

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

* Precio pagado por padres y madres, directamente o través de becas totales (o completadas con becas parciales).

Nota: información de principio de curso que se debe actualizar.

Se observa que el porcentaje del uso de comedor escolar supera la cifra media de 2010 de la Conselleria de Sanitat, cumpliendo con la tendencia al alza de este servicio. Para las escuelas municipales superan el 65%, llegando al 76% en el caso de la *escoleta* infantil cuya población estudiantil se sitúa entre los 0 y 3 años.

La gestión de los comedores escolares municipales funciona de una forma muy similar a los comedores de titularidad de la Generalitat Valenciana, tratando de respetar lo máximo posible la normativa generada a tal efecto¹⁶. Se han identificado algunas particularidades que se señalarán a lo largo de este documento.

Por tanto, según la orden 47/2010 de la Conselleria de Educación, el **servicio de comedor escolar** comprende tanto la alimentación del alumnado usuario como la vigilancia y la atención educativa del mismo, desarrollándose, con carácter general, durante la totalidad del tiempo que media entre la finalización del horario lectivo matinal y el comienzo del horario lectivo vespertino, sin perjuicio de que el servicio pueda prestarse cuando el horario del centro educativo sea diferente.

Los centros escolares tienen la opción de establecer diferentes tipos de contratos para asegurar el correcto funcionamiento del comedor:

- a) Contratación del servicio de comedor mediante el suministro de alimentos y elaboración de comidas en el centro educativo, a cargo de una empresa homologada.
- b) Contratación del servicio de comedor mediante el suministro de comidas elaboradas en cocinas centrales y transportadas al centro educativo, a cargo de una empresa homologada.

¹⁶ Se toma como referencia la normativa vigente, especialmente:

- ORDEN 47/2010, de 28 de mayo, de la Conselleria de Educación, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros educativos no universitarios de titularidad de la Generalitat. [2010/6362].
- ORDEN 43/2016, de 3 de agosto, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se modifica la Orden 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat dependientes de la conselleria con competencia en materia de educación. [2016/6403].

Tres de los centros educativos municipales, incluyendo la escoleta, tienen cocina in situ por lo que se rigen por la primera modalidad, mientras que el CEIP Fernando de los Ríos, al no tener cocina en sus instalaciones, opta por la segunda modalidad, siendo la comida transportada desde la cocina central de la empresa contratada.

Precio del menú

Para el curso 2016/2017, se ha establecido el precio máximo del menú a 4,25 € por comensal y día, como viene sucediendo desde hace algunos años. Este año, por primera vez, se ajusta la beca otorgada al 100% del precio actual. Hasta ahora la máxima beca otorgada era de 3,95 €, que no llegaba a cubrir todo el gasto desembolsado por madres y padres. Los centros educativos municipales cumplen con este precio, excepto el CEIP de Benimaclet, en el que el Consejo Escolar ha aprobado un precio de 4,40 euros por comensal y día.

El precio que pagan las madres y padres por cada menú escolar incluye el pago a la empresa de restauración colectiva contratada (alimentos, transporte, servicios), complemento salarial a la dirección y responsable de comedor. Según la legislación vigente, si hubiera excedente se puede reinvertir en gastos de comedor (50%) y de la escuela (50%).

Gestión económica del comedor

La gestión económica del comedor es responsabilidad de la dirección del centro, el docente responsable del comedor y el Consejo Escolar. El servicio de comedor se puede financiar por varias vías:

- Aportaciones de los usuarios del comedor escolar, es decir, de padres y madres de los estudiantes que se quedan a comer al comedor, ya sea el precio completo o parcial para aquéllos que gocen de una beca parcial de comedor.
- Ayudas o becas del comedor escolar otorgadas por la Conselleria de Educación, ya sean totales o parciales.
- Otro tipo de ayudas, becas o donaciones, como las otorgadas por la ONG EDUCO.
- Dotaciones de la Conselleria con competencias en materia de educación para financiar los gastos ordinarios de funcionamiento del servicio de comedor o extraordinarios necesarios para el correcto funcionamiento del servicio.

Los centros educativos municipales tienen donaciones específicas de tres organizaciones no gubernamentales en relación a la alimentación de los niños y niñas en riesgo de exclusión social y/o pobreza alimentaria:

- *Becas EDUCO*: cada centro escolar municipal recibe 20 becas comedor adicionales a las otorgadas por la Conselleria. Estas becas pueden ser redistribuidas a más niños y niñas, asignando becas parciales en lugar de becas completas. La selección de los beneficiarios de estas becas está a cargo de la dirección del centro, el consejo escolar y la trabajadora social. Suelen recibirla aquellos menores que cumplen los criterios habituales de las becas de la Conselleria, pero que no la tienen, ya sea porque no la han pedido (los progenitores no cumplen con ciertas condiciones o no muestran interés en

- realizar los trámites necesarios), o bien porque les ha sido denegada por falta de algún requerimiento o desconocimiento.
- *Meriendas de la Cruz Roja*: ciertos estudiantes de los centros educativos de primaria reciben merienda dos días a la semana de 4.30 a 7.30 pm con intervención y una escuela de familias. También reciben merienda para los días en los que no llegan a la escuela. En el CEIP Fernando de los Ríos son 12 niños y niñas las que reciben estas meriendas.
 - *Otras*: para situaciones más extremas, hay otros programas que también prestan servicio como Entre Amics de los Salesianos, en el que todas las tardes ayudan a los menores a realizar los deberes, les dan la merienda y realizan juegos y deportes.

El pago a las monitores y monitores del comedor escolar por parte de la Conselleria es de 1,30 euros por comensal y día para el curso 2016/2017, que paga directamente a los centros escolares y estos a las empresas de catering que gestionan la contratación de este personal directamente. Sin embargo, en las cuatro escuelas de gestión municipal, la contratación de los y las monitores se realiza directamente por el ayuntamiento a través de una licitación conjunta. Este curso la empresa de catering que contrata a los monitores es La Hacienda¹⁷, que se dedica exclusivamente a contratar a las monitoras y monitores en cada centro. Además, estos son subrogados año tras año en cada escuela, por lo que desempeña una mera función de gestión burocrática. Por tanto, el Ayuntamiento dedica al pago de los monitores y monitoras un presupuesto anual aproximado de 230.000 euros hasta el momento, según fuentes de la Concejalía de Educación.

Según el artículo 30 de la orden 47/2010 de la Conselleria de Educación, una vez se han gestionado todos los fondos del comedor escolar, ingresos y pagos, puede ocurrir que el resultado de la gestión de estos fondos durante el curso escolar resultara un superávit económico, éste podrá ser asignado por el consejo escolar para atender los gastos de funcionamiento ordinarios del centro, siempre que al menos el cincuenta por ciento de este superávit se destine a los fondos del comedor para el curso siguiente.

La mayoría de las veces, para todos los centros escolares de la Comunitat Valenciana, la gestión de fondos de comedor resulta con superávit, suponiendo un apoyo para la mejora de infraestructura y la realización de actividades extraescolares que no podrían realizarse de igual manera si no se contara con este fondo. Esto ocurre porque el precio que se recibe por el menú escolar diario es superior al precio pagado a la empresa de catering contratada.

Este superávit en los centros escolares municipales se han utilizado de diversas formas, por ejemplo, para tener pizarras digitales en todas las aulas del centro. También se utiliza para realizar las compensaciones económicas correspondientes a los cargos relativos al servicio de comedor escolar que estipula la Conselleria de Educación, pero que no tiene especificado el Ayuntamiento. Estas compensaciones suponían 19 euros por día lectivo en el que el servicio es efectivamente realizado para todos los centros educativos hasta este curso 2016/2017 en el que se han ajustado. Así, la dirección y la responsable de comedor de cada centro escolar recibirán 22 euros por día lectivo en el

¹⁷ Para más información: <http://www.cateringlahacienda.es/>

que el servicio es efectivamente realizado para los centros con menos de 100 alumnos; 23 euros para los centros de entre 100 y 200 alumnos; y de 25 euros para los centros de más de 200 alumnos o centros de educación especial.

El número de días lectivos mínimo por ley es de 175 días, estableciendo cada comunidad autónoma el número total para cada curso. Durante el curso 2015/2016 fue de 178 días lectivos de comedor y para este curso 2016/2017, teniendo en cuenta los días lectivos en el presente curso para infantil y primaria del 8 de septiembre de 2016 al 20 de junio de 2017, será de 185. Para los centros de primaria supone un incremento del salario para la dirección y la responsable de comedor de 4.625 euros al año (el curso anterior supuso 3.325 euros). Para la Escoleta supone unos 4.070 euros adicionales.

Precisamente, la generación de este superávit económico generado por el comedor escolar es un punto clave para la posible modificación de la gestión de los comedores, puesto que habría que tener en cuenta la forma de compensar esta inversión en infraestructura y actividades escolares y extraescolares que se realizan a raíz de estos montos en cada centro escolar.

Actores involucrados en la gestión del comedor escolar

Para comprender la gestión del comedor escolar, se describen a continuación los actores involucrados en esta gestión, sus funciones según la normativa vigente y algunas particularidades encontradas durante las entrevistas.

- **Dirección del centro educativo:** algunas de las funciones más relevantes son la dirección del servicio de comedor, la supervisión de la ejecución del contrato con la empresa adjudicataria, dirigir la elaboración del proyecto del presupuesto de comedor y realizar el seguimiento de su ejecución, autorizar los gastos según el presupuesto aprobado y ordenar los pagos.
- **Encargada o encargado del comedor:** debe ser miembro de la plantilla del centro educativo. Sus competencias más relevantes son elaborar el proyecto de presupuesto de comedor y realizar la gestión económica del servicio de comedor, verificando el cobro de las cantidades del precio del servicio a los usuarios y efectuar los cobros y pagos autorizados por la dirección del centro.

La gestión económica del comedor es asumida, en muchos casos, por la persona coordinadora de monitoras, que está contratada por la empresa. Esto se debe a que estas funciones ocupan mucho tiempo y dedicación y normalmente una profesora o profesor no dispone del tiempo para poder asumirlas adecuadamente. En el caso de la Escoleta de Pinedo, esta función es asumida por una profesora del centro, motivada, que realiza el seguimiento diario de este servicio.

- **Monitoras y monitores del comedor:** principalmente se encargan de atender y custodiar al alumnado durante la totalidad del tiempo de prestación del servicio de comedor y desarrollar el plan de actividades educativas y recreativas aprobado por el consejo escolar del centro, así como velar por la función educativa del comedor, especialmente en la adquisición de hábitos sociales e higiénico-sanitarios.

El artículo 21 de la Orden 43/2016 establece el ratio de monitores o monitoras de comedor de la siguiente manera, que modifica la 47/2010:

- Educación Infantil de 2 y 3 años: un monitor o monitora por cada 10 alumnos o fracción superior a 5.
- Educación Infantil de 4 y 5 años: un monitor o monitora por cada 20 alumnos o fracción superior a 7.
- Educación Primaria y Secundaria Obligatoria: un monitor o monitora por cada 30 alumnos o fracción superior a 10.
- Educación Especial y alumnos con necesidades educativas especiales, escolarizados en régimen ordinario: un monitor o monitora por cada 6 alumnos o fracción igual o superior a 1.

El perfil actual de las personas que ejercen de monitoras son de dos tipos diferenciados. Por un lado, son mujeres de edad media-avanzada con un bajo perfil profesional o educativo, que vienen realizando esta labor desde hace muchos años, y, por otro lado, jóvenes que están estudiando o no tienen empleo. Este tipo de trabajo es bastante inestable, ya que depende del número de usuarios del servicio y pueden ser despedidos en cualquier momento. Estos perfiles determinarán las acciones recomendadas para este colectivo.

Como en otros casos, la Escoleta de Pinedo funciona de forma diferente, ya que no existe una normativa sobre el ratio de monitores para menores de 2 años, es decir, bebés. Durante este curso tienen asignados 9 comensales por monitora o monitor de manera más oficial, pero son insuficientes según la responsable de comedor y hacen uso también de los tutores y los técnicos del centro (10 funcionarios en total) y personal que tienen en prácticas para atender a todos sus comensales, incluidos bebés. Existe una demanda desde el centro para que este ratio se ajuste a las necesidades reales de estos comensales, o al menos, que se ajuste al ratio de Educación Especial, por ser la más restrictiva.

- Consejo escolar: establecer las directrices para el proyecto educativo del comedor, proponer las empresas para la adjudicación del servicio, supervisar la organización general del comedor y los aspectos administrativos y funcionales del servicio, aprobar el presupuesto del comedor y la justificación de las cuentas, supervisar los menús para una alimentación sana y equilibrada del alumnado, son algunas de las funciones más destacadas.
- Comisión de comedor: responsable del seguimiento y control del comedor escolar. Está formada por la dirección del centro y el o la responsable de comedor, dos profesores y dos padres o madres, según la normativa. Además, es la responsable de dirimir las posibles cuestiones que surjan del funcionamiento del servicio del comedor escolar, por lo que deben ser informados de lo que ocurra en el seno de este servicio. En el caso de los comedores escolares municipales, esta comisión también incluye a la trabajadora social de los cuatro centros, que se encarga particularmente de la supervisión de la correcta adjudicación de las becas de comedor y de la problemática que pudiera surgir en relación a familias en condiciones de riesgo de exclusión social.

Por otra parte, hay otros actores con un papel relevante en el buen desarrollo del comedor escolar que no se plasman en la normativa general.

- Trabajadora social: las funciones principales son orientar a las familias en relación a las ayudas (libros, comedor...), acogida de familias inmigrantes, derivar a los servicios sociales u otras organizaciones (Cáritas, Cruz Roja...) cuando se detecta algún caso que lo necesite, detectar casos de absentismo y derivar al programa de absentismo escolar y prevención especializada. En el caso de las escuelas municipales, la trabajadora social visita las tres escuelas de primaria una o dos veces a la semana y puntualmente a la escoleta de Pinedo, por lo que hace un seguimiento bastante exhaustivo de las familias. La trabajadora social ha pedido participar en la comisión de comedor y ha comenzado este curso para supervisar la correcta adjudicación de las becas comedor y aconsejar sobre esta temática cuando le sea requerido. Además, al pertenecer al gabinete psicopedagógico del Servicio de Educación, realiza una función de vínculo entre el Ayuntamiento y los centros escolares más cercano.
- Docentes: el personal docente no tiene una función específica en relación al comedor escolar, pero se han detectado algunos profesores motivados por la alimentación saludable y sostenible que de alguna manera inciden en la inclusión de esta temática en la currícula escolar. Por ejemplo, el CEIP de Benimaçlet tiene un huerto escolar que está gestionado por parte de estos profesores motivados, un grupo de madres y padres y los propios alumnos.
- Estudiantes: no tienen ningún rol asignado oficialmente, pero son los usuarios principales del servicio y quiénes deberían tener opinión sobre el servicio así como algún tipo de responsabilidad al respecto, siempre que se cumpliera con algunos mínimos de sostenibilidad y salud.
- Madres y padres: muchos de ellos están organizados en asociaciones de madres y padres de alumnos (AMPAs). La sensibilización y opinión de este grupo respecto a la alimentación sostenible es fundamental para incidir en la mejora de estos aspectos. Por ello, se han realizado unos talleres para conocer el estado de la percepción de las madres y padres al respecto, que se desarrolla más adelante.
- Empresa de restauración colectiva o catering: es la responsable de proveer los menús según las calidades y cantidades acordadas con cada centro escolar y la guía alimentaria de la Generalitat Valenciana. Su papel es clave para el cumplimiento o no de ciertos criterios sostenibles. Por ello, más adelante se analiza someramente los catering de las escuelas municipales.
- Personal de cocina: la cocinera o cocinero, así como los pinches de cocina son los que conocen mejor el funcionamiento del comedor, si gusta o no gusta el menú y cuándo es mejor cocinar cierto tipo de alimentos. Por ello, sería interesante conocer su opinión al respecto de la mejora de la gestión del comedor. Algunos de los cocineros consultados comentan que cada vez se realizan menos frituras para los menús y se hace más uso del horno y el vapor para elaborar los alimentos.

4.5. La percepción de las madres y padres sobre el comedor escolar sostenible

Para conocer mejor la percepción de las madres y padres sobre la posible implementación de un comedor sostenible y tantear la receptividad de esta iniciativa, se ha realizado un taller con los padres y madres en cada uno de los centros escolares, según el calendario siguiente:

Escoleta de Pinedo	15 noviembre 2016
CEIP Fernando de los Ríos	7 diciembre 2016
CEIP Benimaclet	24 enero 2017
CEIP Santiago Grisolia	25 enero 2017

Los objetivos del taller han sido:

- Evaluar conocimiento de la alimentación sostenible por parte de madres y padres.
- Sondar su conocimiento de la crisis alimentaria y valoración de la soberanía alimentaria.
- Evaluar conocimiento del servicio de comedor escolar por parte de madres y padres.
- Sensibilizar respecto a las posibilidades de transformación del comedor escolar hacia la soberanía alimentaria (compra de alimentos de proximidad-agroecológicos, composición menús más saludables, proyecto educativo soberanía alimentaria) y proponer un proceso más amplio de formación.

La realización del taller consiste en una cata inicial de productos saludables, de temporada y locales, que ayuden a iniciar un diálogo sobre la soberanía alimentaria y la alimentación sostenible. También se han pasado encuestas para evaluar el conocimiento inicial sobre la alimentación sostenible y la satisfacción de los padres y madres con el comedor actual de cada colegio.

El **programa** de estos talleres se desarrolla en 1,5 horas aproximadamente y consiste en los siguientes puntos:

1. *¿Qué es comer bien? Cata alimentos sostenibles (30 min).* Se da a probar alimentos frescos, de temporada y locales recién comprados a una familia de agricultores de la zona (zanahoria, mandarina, remolacha..) y crema de cacao sin azúcar hecha en casa. Se presentan a los productores y se inicia un diálogo sobre qué es un alimento sostenible.
2. *Pase de encuesta* sobre conocimiento del funcionamiento del comedor escolar y de alimentación sostenible (10 minutos).

3. *Presentación* de la crisis del sistema alimentario industrial y de comedores escolares (10 min) y del marco del taller (Pacto de Milán y Ayuntamiento de Valencia).
4. *Construimos un comedor escolar sostenible* (20 min). Se discute sobre la calidad del comedor escolar y sobre posibles criterios que podría utilizarse para tener un comedor más sostenible.
5. *Conclusiones y cierre del taller* (20 min). Se realiza una puesta en común de la información que han encontrado y se plantea la posibilidad de seguir profundizando en esta materia a partir de los recursos disponibles (talleres de VSF Justicia Alimentaria, CERAI y otros).

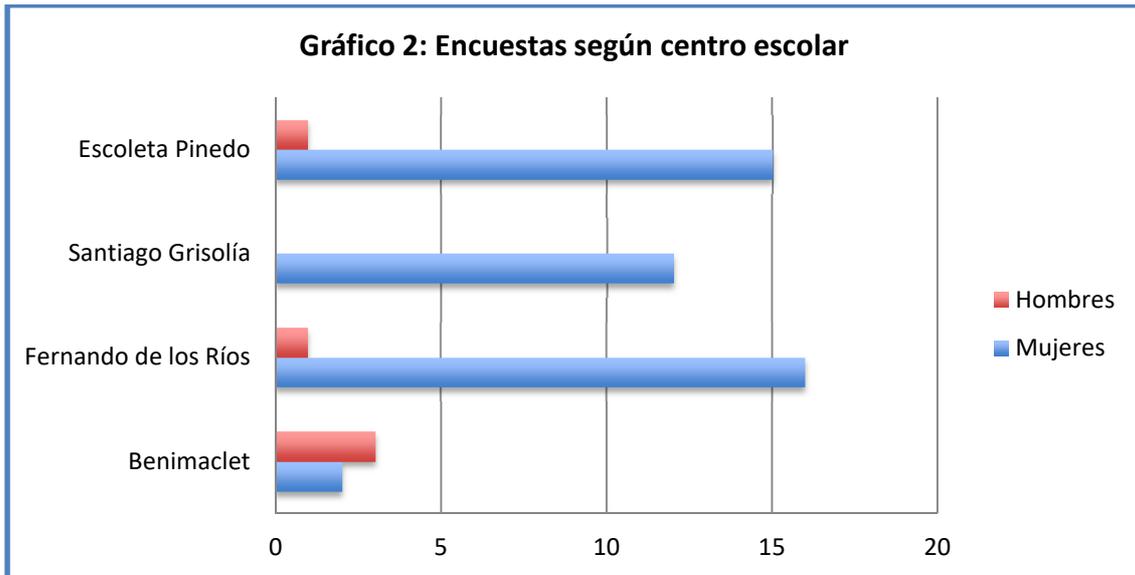
Durante la realización de los talleres la programación se fue ajustando en tiempo y contenido a la demanda o tiempos que marcaban los participantes y en algunos casos no se llegó a desarrollar todos los puntos del programa, sin restar la riqueza del debate generado. Otro de los objetivos esperados del taller fue sensibilizar e incitar a la inquietud y motivación para conocer mejor qué pasa en los comedores escolares de sus hijos y qué se puede hacer para mejorarlo. Por ello, se adaptó el taller a la dinámica generada por las madres y padres asistentes.

La realización de los talleres de los tres centros de infantil y primaria se coordinaron con el Centro de Estudios Rurales y Agricultura Internacional (CERAI), ya que iniciaron la implementación del proyecto “*La sostenibilitat al plat*”, financiado por la Generalitat Valenciana, en los tres colegios de gestión municipal. Como los objetivos eran similares, se decidió realizar los talleres conjuntamente y no saturar a la comunidad educativa con actividades similares.

A raíz de los talleres realizados y las respuestas de las encuestas, las primeras conclusiones a las que se pueden llegar son:

- No conocen el concepto de alimentación sostenible y soberanía alimentaria.
- El conocimiento sobre el funcionamiento y calidad del comedor escolar de los hijos no es muy elevado.
- Las madres y padres que han participado en el taller son, en principio, los más interesados en esta materia. El taller les ha motivado a querer saber más y estar informados.

El análisis de los resultados de las encuestas realizadas en los cuatro centros a 50 participantes, según la siguiente distribución:



Fuente: elaboración propia a partir de datos de las encuestas

La opinión de las madres y padres sobre el comedor escolar de sus hijos se muestra en el gráfico 3. Se ha tenido en cuenta únicamente la opinión de los colegios porque todas las respuestas de la Escoleta de Pinedo fueron NO SABE/NO CONTESTA (NS/NC).



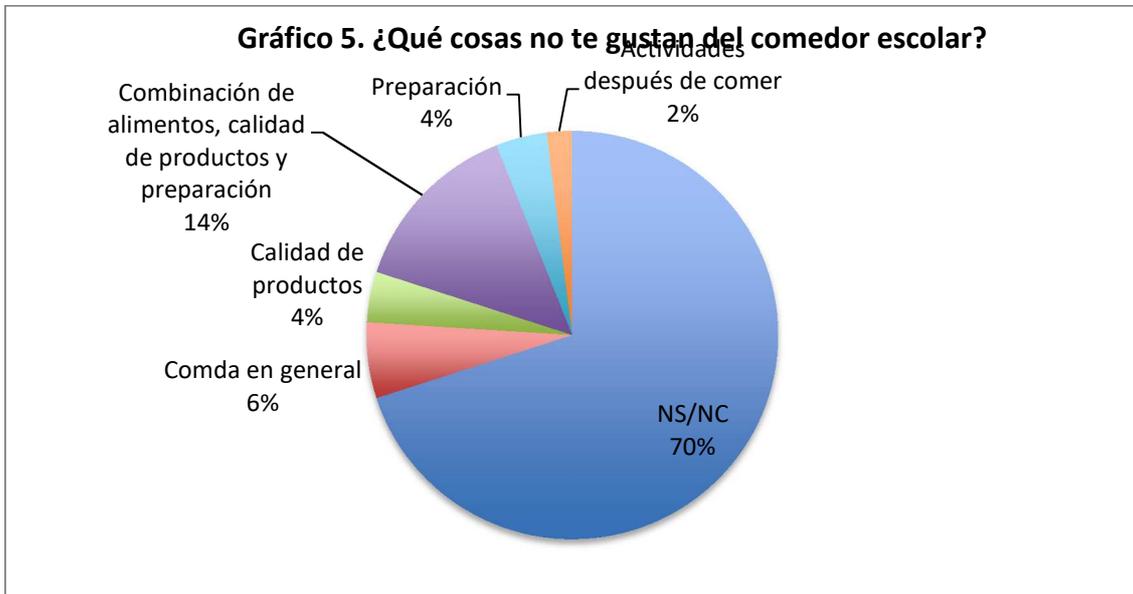
Si se hubiera incluido las respuestas de la Escoleta, la respuesta NS/NC ascendería a un 38% del conjunto de encuestadas. También se observa un alto porcentaje de personas que dicen que es bueno y no se quejan, pero también puede denotar algo de desinterés y que sus hijos o hijas no les han hablado o quejado del comedor.

Por otro lado, se ha preguntado lo que gusta más del comedor escolar como se muestra en la gráfica siguiente. Otra vez en este caso hay un alto porcentaje que no contesta o no conoce, sobretodo la Escoleta de Pinedo y el Santiago Grisolíá. El 22% de

los encuestados resalta la variedad del menú y la calidad de los productos. El 15% contesta que las actividades realizadas después de comer y el trato otorgado a los estudiantes por las monitoras y monitores les gusta, esta respuesta es mayoritaria en el CEIP Fernando de los Ríos.



Si lo comparamos con las respuestas sobre lo que no gusta del comedor, vemos que crece el porcentaje de personas que no contestan o no saben.

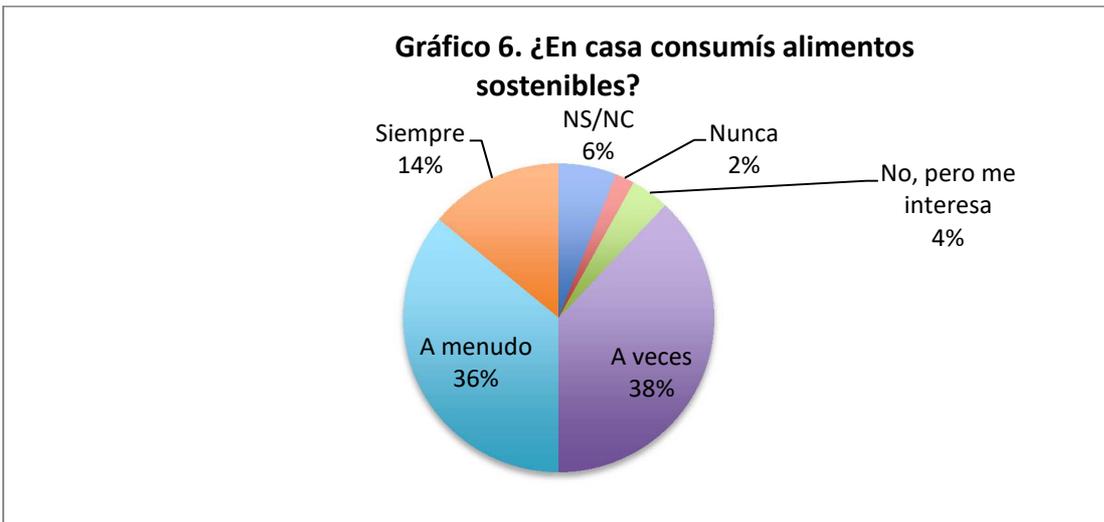


Las respuestas que aluden a la combinación de alimentos, calidad de los productos y la preparación corresponden, en mayor porcentaje, a los padres y madres del Santiago Grisolia.

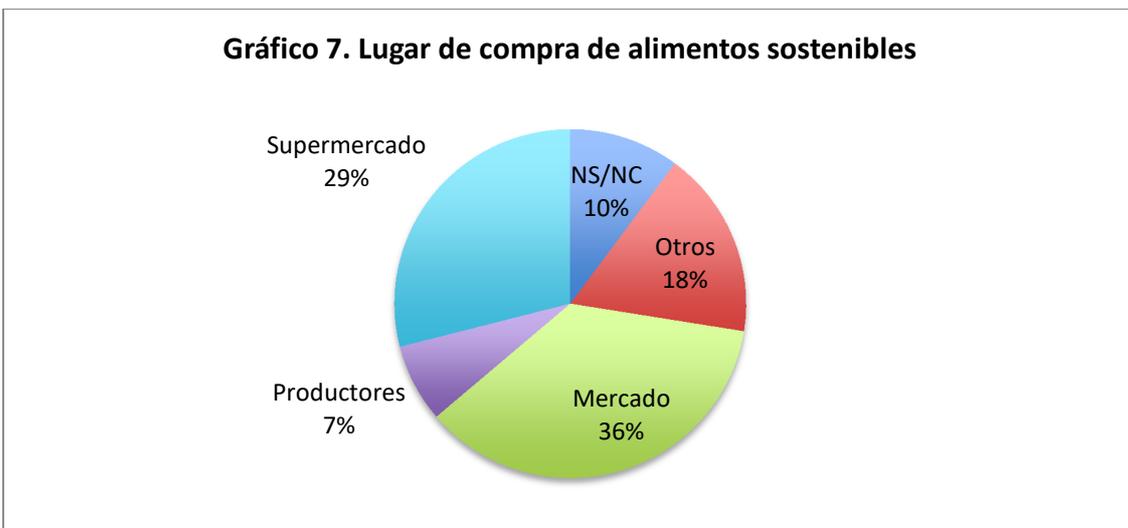
Se pregunta por la definición de un alimento sostenible. La mayoría de las respuestas se relacionan con un alimento producido sin fertilizantes, de temporada y de proximidad. Al mismo tiempo lo identifican con un buen trato y un buen pago a los agricultores, como uno de los padres que lo define así: “producto producido a un coste

justo, no encarecido por los actores que intermedien en distribución y venta final”. También lo relacionan con un producto sano o saludable. Una de las palabras más utilizadas es la de “ecológico” y se identifica, sobretudo, con frutas y verduras frescas. Sólo un 8% de los encuestados no contesta a esta pregunta.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los encuestados se han acercado a la definición de un alimento sostenible, el 88% afirma que consume frecuentemente o siempre alimentos sostenibles, como se puede observar en el gráfico 6.



El lugar más utilizado para la compra de este tipo de alimentos es el mercado con un 36% y el supermercado con un 29% (Gráfico 7). También se compra productores directamente o en otro tipo de establecimiento como tiendas bio, fruterías y verdulerías del barrio o directamente de huertos urbanos o familiares. Más de un tercio de los encuestados combina varios lugares para la compra de los alimentos.



Cuando se pregunta por la participación en el comedor escolar o actividades educativas relacionadas con la alimentación en el centro, la respuesta mayoritaria con un 59% es que no participan de ninguna manera, mientras que un 8% no contesta. Un 19% confiesa que no ha participado pero que le gustaría. De esta manera, sólo un 14% ha participado en algún momento en actividades de esta índole, como se muestra en el gráfico 8.



Como se puede apreciar en los resultados, las madres y padres que han participado en los talleres no conocen mucho el funcionamiento del comedor ni qué comen exactamente sus hijos en la escuela, teniendo en cuenta que los que han llegado a los talleres son los más motivados por estos temas, se podría extrapolar que el desconocimiento sería algo mayor en el conjunto de madres y padres.

De estos resultados preliminares puede identificarse claramente la necesidad de sensibilizar sobre la importancia de una buena alimentación más sostenible para los niños y niñas y el papel que juega el comedor escolar en este sentido.

4.6. Las empresas de catering

Las empresas de catering actualmente contratadas por las escuelas de gestión municipal para el curso 2016/2017 son muy diferentes entre sí, aunque podríamos distinguir entre grandes y pequeñas, si tienen cocina central o no, así como otras informaciones que se muestran en la Tabla 14:

Tabla 14: Caracterización de las empresas de catering de los comedores escolares municipales para el curso 2016/17

Empresa de catering	Centro escolar	Tamaño	Ubicación	Centros escolares	Nº Comensales diarios	Cocina central
Colectividad Benimaclet	Benimaclet	Micro	Valencia	1	208	no
IRCO	Fernando de los Ríos	Grande (626 empleados)	Puzol (Valencia)	300	40.000	sí
ITS COMEDORES	Profesor Santiago Grisolia	Pequeña (30 empleados)	Valencia	8	800	no
SCOLAREST	Escoleta de Pinedo	Muy grande (11000 empleados)	Internacional	1.250	130.000	sí

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes

Todas las empresas llevan varios años con la misma escuela. Las direcciones de las escuelas de gestión municipal se muestran muy contentas con las empresas que tienen actualmente y no se muestran muy dispuestas a cambiar fácilmente de empresa,

aludiendo a la confianza generada entre ellas y la rápida respuesta a las necesidades y problemas ocurridos durante la gestión del comedor.

Se puede distinguir fácilmente dos tipos de empresa: las grandes y las pequeñas. Por un lado, las empresas grandes disponen de cocina central, imprescindible para el caso del CEIP Fernando de los Ríos, pues no tiene cocina propia, y la ventaja de poder responder fácilmente a imprevistos (desabastecimiento de proveedores, averías de electrodomésticos...).

Por otro lado están las empresas micro o pequeñas. Ambas se han generado a partir de una persona que ha trabajado muchos años asalariada en el sector, normalmente en grandes empresas como Serunión o Sacyr, y decidieron, en un momento dado, crear su propia empresa y poner en práctica otro tipo de criterios más sostenibles, diferentes a los que había visto y aplicado en las grandes empresas.

Las empresas cuentan con asesoramiento de nutricionistas especializadas. Para las grandes empresas son parte de la plantilla y para las pequeñas, contratan puntualmente a nutricionistas para la elaboración de menús y asesoramiento durante todo el curso.

En cuanto a los productos y proveedores, todas muestran interés y afirman utilizar producto local y de proximidad y comprar a proveedores locales. En cuanto a productos ecológicos, IRCO proporciona 4-6 productos ecológicos al mes (pasta, maíz, judías, zanahoria, calabacín, yogur), que se resalta en el menú del mes.

ITS también oferta algunas frutas y verduras ecológicas, cuando su proveedor de fruta consigue de La Unió de Llauradors, pero no se señala en el menú mensual. Colectividad Benimaclet no se ha planteado ofertar productos ecológicos pero sí utiliza productos locales. Scolarest anuncia en su web que promueve productos de proximidad y ecológicos pero no se observa en los menús mensuales.

Una cuestión a resaltar es que debido a la demanda de menús adaptados a la religión musulmana, el catering de Benimaclet ha decidido ofertar toda su carne “de conformidad halal” y cuenta con un certificado que así lo acredita, a través del Instituto Halal que acredita a Pavo y Derivados, S.A. (PAVESA) por el sacrificio, despiece y distribución de carne de ave (pollo, pavo y gallina) con procedimiento *halal*. De esta manera, no tienen la desconfianza por parte de la comunidad musulmana del colegio y pueden servir este producto a todos los usuarios del comedor. No sirven panga por decisión del Consejo Escolar.

ITS comenta que compra fruta y verdura de temporada y que intenta reducir al máximo posible el congelado, excepto el pescado (salmón, lenguado, tilapia, emperador), el pan es de la zona y la carne de un carnicero del barrio.

Las empresas están a favor del sistema de licitación y contratación actual porque pueden negociar directamente con los colegios sin tener criterios estrictos y objetivos que puedan dar apertura a empresas de otro tipo (más grandes, sin productos locales...). Expresan que esto también es ventajoso para las escuelas porque pueden demandar más y ajustarse a las necesidades de cada centro sin subir el precio. Cada año presentan una mejora, al menos, para seguir siendo elegidas al curso siguiente. Comentan que esto no sería posible con un tipo de licitación pública habitual porque lo

que prima es el precio y favorecería a las grandes empresas en detrimento de la calidad de los alimentos.

Todas muestran interés por participar en la mejora de comedores incorporando criterios y productos más sostenibles, con diferente intensidad según la empresa. Las grandes ya están encaminadas puesto que saben que es el futuro, y las pequeñas ya están haciendo algunas de estas cosas y quieren mejorar. También son conscientes que la gestión del comedor escolar va a cambiar el próximo curso y, de alguna manera, quieren estar preparadas para afrontar estos cambios.

4.7. Los menús

Los menús de las escuelas de gestión municipal son elaborados por nutricionistas especializadas. Las empresas grandes cuentan con nutricionistas en plantilla y las pequeñas las contratan. Por ejemplo, Colectividad Benimaclet ha contratado durante todo el curso a una nutricionista para que elabore los menús y aconseje las cenas complementarias. Además ofrece un servicio durante todo el curso para atender cualquier dudas de madres y padres. Hasta la fecha nadie la ha consultado todavía. ITS trabaja con *Nuttralia*, un equipo de dietistas y nutricionistas especializadas de Valencia.

Las nutricionistas se rigen por la Guía de los Menús en los Comedores Escolares de Generalitat Valenciana, elaborada en 2007 por la Conselleria de Sanitat. No obstante, están de acuerdo en que esta guía está desactualizada (raciones sobredimensionadas, exceso de proteína de origen animal...) y no tiene en cuenta muchas de las demandas actuales (alergias, religión...).

Hasta el momento la incorporación de productos ecológicos es algo anecdótico, incluso en el caso de IRCO, que utiliza productos ecológicos de forma puntual, pero no tiene en cuenta el origen de estos productos, que podrían ser importados y/o congelados.

El próximo paso sería analizar los menús y sus raciones y realizar una prospección de cambio de menú incorporando progresivamente productos ecológicos y/o de proximidad, cumpliendo con la normativa vigente de competitividad.

Es importante destacar que no se debe modificar el precio del menú que pagan los padres y madres, al menos, en las primeras fases hacia la transición de un comedor escolar más sostenible.

4.8. Recomendaciones para la mejora de los pliegos de los comedores escolares de gestión municipal

A demanda de la Concejalía de Educación, se ha elaborado un documento en el cual se indican determinadas propuestas para incluir criterios de sostenibilidad ambiental (los criterios sociales ya se deben incluir por decisión del consistorio) en la contratación pública del servicio de comedores escolares de gestión municipal de Valencia, que se adjunta en Anexos (Anexo 5). Esta propuesta ha querido dar respuesta a la necesidad puntual del servicio de reconsiderar de cara al próximo curso los criterios de adjudicación de los contratos, y teniendo en cuenta la limitación temporal para tramitar en este momento un sistema completamente nuevo

5. Conclusiones y recomendaciones

A partir del estudio realizado, se extraen unas conclusiones preliminares y se proponen iniciativas para mejorar la compra pública alimentaria del Ayuntamiento de Valencia. Sin embargo, se destaca la necesidad de realizar un estudio más profundo, con más disponibilidad de tiempo y recursos, para completar la información aquí disponible.

Más adelante, se elaboran unas recomendaciones sobre criterios de sostenibilidad ambiental y social para incorporar en contratación pública relacionada con la alimentación y se propone una hoja de ruta para seguir trabajando y contribuyendo a fortalecer este camino hacia un modelo alimentario más sostenible.

5.1. Conclusiones preliminares y propuestas de iniciativas relacionadas con la compra pública alimentaria en Valencia

Tras realizar el presente estudio y con la necesidad de seguir profundizando en el mismo, se destacan los siguientes puntos:

1. **Principales áreas y servicios del Ayuntamiento relacionados con la alimentación.** Los servicios del Ayuntamiento de Valencia con mayor volumen y actividad relacionada con la compra pública de alimentos son la Concejalía de Educación, la Concejalía de Bienestar Social y la Fundación Municipal de Deportes. También se destaca que muchos servicios no tienen competencias en esta materia.
2. **Gestión indirecta y falta de centralización de la información.** En cuanto a la modalidad de gestión más extendida es la de gestión indirecta. La contratación puede ser gestionada directamente por el servicio al que interesa esta contratación o por Contratación de los Servicios Técnicos Centrales. Esto hace que desde el Ayuntamiento no se tenga una visión global en materia alimentaria ni un archivo común de lo que está ocurriendo y haya que preguntar a cada servicio, área, concejalía u organismo autónomo del consistorio. Por tanto, se recomienda una centralización de esta información, ya sea a cargo de Contratación u otra sección que pueda tener acceso y sistematizarla adecuadamente.
3. **Difícil acceso a la información relacionada con la compra pública alimentaria.** Existen muchos servicios y áreas del consistorio que no han respondido a las encuestas y que podría representar una información valiosa para completar el mapeo de la compra pública alimentaria.
4. **Imposibilidad de calcular el volumen de compra pública alimentaria.** La contratación pública para un servicio o suministro de alimentos se puede realizar por varias vías: licitación pública, contrato negociado sin publicidad o contrato menor, por ejemplo. Únicamente se han podido revisar los expedientes públicos, ya que ha sido muy complicado acceder de forma sistemática a los pliegos o a los contratos finalmente formalizados.

5. **Identificación de elementos para la mejora de criterios ambientales y sociales:**

- a. Las **máquinas expendedoras** de bebidas frías y calientes, así como las de snacks, representan un gasto importante en todas las infraestructuras municipales, por lo que podría suponer un cambio relevante si se aplicaran cláusulas sociales y ambientales. Existen pliegos que incorporan productos de comercio justo (café y té, principalmente), pero no incorporan criterios que fomenten el consumo de productos del sistema alimentario valenciano, por ejemplo.
- b. Las **cafeterías y comedores institucionales** podrían servir de modelo de alimentación sostenible para la ciudadanía como fuente de alimentación sostenible. Se ha avanzado ya en algunos pliegos que incluyen criterios de sostenibilidad, como en los Casals d'Esplai y en Las Naves, pero se debe asegurar la incorporación conforme a Derecho de estos criterios y cláusulas (recomendaciones en el siguiente apartado) en las próximas licitaciones, asegurando, al mismo tiempo, que haya empresas dispuesta a presentarse.
- c. Los **eventos** puntuales que realizan las diferentes áreas municipales utilizan, en muchas ocasiones, servicios de catering externo o se elabora en la propia institución cuando disponen de cocina propia. También es una oportunidad para mostrar la importancia de una alimentación sostenible y como imagen del propio consistorio. Para ello se ha elaborado una propuesta sostenible para un evento tipo brindis, otro tipo pausa-café y un aperitivo, que se adjunta en Anexos y que puede ser modificada y adaptada según las necesidades puntuales, que sirve de base para los actos municipales.

6. **Comedores escolares de gestión municipal:**

- a. **Creación y fomento de un mercado de alimentación sostenible para los comedores escolares.** En cuanto al caso de los comedores escolares en la ciudad de Valencia, se cuenta con una población estudiantil de infantil y primaria de unos 70.000 en más de 500 centros entre públicos y privados. Suponiendo que un 65% hace uso del servicio de comedor tendríamos un mercado de aproximadamente entre 35 y 46 millones de euros anuales sólo en la ciudad de Valencia. Directamente la inversión en alimentos podría representar un porcentaje nada desdeñable. Esto puede generar una demanda muy interesante para el sector productivo que cumpla con criterios más sostenibles y ecológicos de la zona de Valencia. Otra vez se pone de manifiesto la necesidad de encontrar un espacio de encuentro entre demandantes (escuelas) y oferentes (productores) que podría ser la clave para iniciar a nivel más amplio la implementación de comedores escolares sostenibles. En este sentido, una central de compras sería la propuesta más ajustada a estas demandas.
- b. **Comedores escolares como modelo de innovación alimentaria.** Los comedores escolares de gestión municipal pueden servir de laboratorio para la implementación de comedores escolares sostenibles. Tienen características diferentes, uno no tiene cocina *in situ*, y la escoleta debe tener unas características diferentes en relación a la gestión del

- comedor por la edad de los comensales. Se debe destacar la idiosincrasia de la escoleta y tenerla en cuenta, puesto que no hay normativa autonómica que regule este campo todavía. Se puede seguir otras normativas de otras comunidades, como la catalana, para la alimentación escolar y la ratio de monitores.
- c. **Redefinición de roles de los actores del comedor escolar.** Se debe tener en cuenta el papel de cada actor en la gestión del comedor y repensar la figura de la encargada de comedor, recomendando que deje de ser un docente para que sea parte de las funciones de la empresa contratada por la alta carga laboral que conlleva.
 - d. **Sensibilización y formación a la comunidad educativa.** Por otro lado, para conseguir que sea una transición más afianzada y duradera, es necesario mucha formación y sensibilización en varios sentidos. La formación en madres y padres es clave para el éxito de estas iniciativas. La formación de monitores y monitoras de comedor y su implicación del proceso debe ser parte de las primeras acciones. Al mismo tiempo, incidir en la currícula para que los estudiantes conozcan la importancia de un sistema agroalimentario sostenible y de lo que comen es fundamental. El rol de la trabajadora social es relevante en el caso de los colegios municipales, que forma parte de la Comisión de Comedor con el objetivo de incidir en la correcta adjudicación de las becas comedor. También es el vínculo directo entre la escuela y el ayuntamiento.
 - e. **Rediseño de menús y mantenimiento de los precios.** Para que estos cambios no generen mucho rechazo es importante no modificar los precios pagados por las madres y padres. Por ello se recomienda la reestructuración de los menús en pro del aumento de la proteína vegetal frente a la animal, el aumento de verduras y frutas, para la incorporación progresiva de productos ecológicos y de proximidad.
 - f. **Acompañamiento a las empresas en la transición hacia un modelo más sostenible.** El rol de las empresas de catering es también clave, por lo que es imprescindible un acompañamiento continuo especialmente para las pequeñas empresas en relación a la contratación pública, la relación con proveedores sostenibles y otros puntos que se consideren. Esto puede ser una buena iniciativa que podría ser apoyada por la incubadora agroalimentaria en su fase piloto y siguientes.
 - g. **Sensibilización a las madres y padres.** Como se ha visto a lo largo del estudio, los padres y madres no están muy implicados en el funcionamiento del comedor ni en lo que comen sus hijos. La falta de sensibilización e información por parte de madres y padres sobre el funcionamiento del comedor escolar y de un escenario de comedor sostenible, hace necesario y urgente una campaña de sensibilización y formación, pero también a la sociedad en general.
7. **La compra pública alimentaria de otras instituciones de la Generalitat Valenciana, como hospitales y comedores escolares.** También se deben considerar otras dependencias que tienen competencias en alimentación como los hospitales o las universidades en el territorio municipal, pero dependientes

de la Generalitat Valenciana. El mercado generado sería mucho más atractivo para los productores que podrían ir realizando la transición hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles, asegurando un mercado más estable y amplio.

- a. ***Coordinación y comunicación fluida horizontal y vertical.*** La coordinación de los sectores de agricultura, salud y educación es imprescindible para desarrollar políticas más integrales y con efectos claros. Esta coordinación se debe hacer a nivel de Generalitat Valenciana y a nivel de Ayuntamiento en una lógica horizontal. Teniendo en cuenta lo lógica vertical, es necesario que la Concejalía de Agricultura esté en comunicación con la Conselleria de Agricultura, pero también con otras como Salud y Educación para informar de las acciones que están tomando.
- b. ***Es necesario innovar basándose en la normativa existente.*** Por ejemplo, de las tres modalidades de gestión del comedor escolar estamos infrautilizando las dos primeras: a) otras entidades públicas; y b) sin ánimo de lucro. Se podría favorecer en los pliegos como herramienta de creación de empleo, de cohesión social, de integración, etc.

Para poner en marcha estas acciones y mejoras, a continuación se exponen algunas recomendaciones para incorporar criterios de sostenibilidad ambiental y social en los procesos de compra pública alimentaria en el municipio de Valencia.

5.2. Propuestas de criterios de sostenibilidad ambiental y social a incorporar en los procesos de compra pública alimentaria en el municipio de Valencia

5.2.1. Objetivos generales de estas recomendaciones

Tal y como se ha analizado en la parte inicial de este informe, interesa en este momento al Ayuntamiento de Valencia conocer fórmulas para –a través de la contratación pública– mejorar la sostenibilidad ambiental y social (entendida como mantenimiento de la salud pública y el fomento de un estilo de vida saludable), a la vez que mejorar la integración de los productores locales dentro del sistema alimentario de la ciudad. Estos objetivos están alineados tanto con las prioridades de la Unión Europea en cuanto en el marco de la Estrategia Europea de Desarrollo sostenible como con la estrategia comunitaria sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad.

De acuerdo con estas dos estrategias, VSF Justicia Alimentaria propone a continuación una serie de criterios de sostenibilidad ambiental y social que pueden mejorar tanto la sostenibilidad del sistema alimentario municipal de Valencia –actuando sobre el impacto climático del uso de determinados productos y mejorando la integración de los productores de la zona disminuyendo la huella de carbono del sistema– y mejorar la salud pública poniendo a disposición de los valencianos alimentos más saludables que prevengan la obesidad.

Tres son por lo tanto los puntos de impacto principales: aumentar el consumo de productos sostenibles, mejorar la integración de los productores de alimentos en el sistema urbano valenciano, y fomentar el consumo de alimentos saludables. Las

propuestas que se relacionan a continuación deben por tanto incidir en uno o varios de estos puntos de impacto.

A) Respeto del aumento del consumo de productos sostenibles:

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea *Contratación pública para un medio ambiente mejor* la contratación pública ecológica (CPE) constituye una herramienta fundamental para los poderes públicos a la hora de tener un impacto en “la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia del gasto del sector público en bienes y servicios en Europa.” Por ello, mediante Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (en adelante, “Directiva de 2014”), la Unión Europea establece un marco legal para favorecer la inclusión de criterios medioambientales en la contratación pública.

Consciente de la importancia de mejorar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios actuales, las instituciones comunitarias consideraron en su Manual sobre Adquisiciones ecológicas que la alimentación y servicios de restauración constituyen el segundo “sector clave de la CPE”, solo por detrás de la edificación. Por ello, la Comisión Europea dictó en 2008 (pendiente de publicación de la renovación en 2017) una “Ficha para la Contratación Pública Ecológica de Alimentación y Servicios de restauración” que incluye recomendaciones específicas para mejorar su sostenibilidad. Este documento señala claramente los objetivos generales que deben alcanzar estos criterios respecto de los contratos de suministro (adquisición de alimentos) por un lado y de los servicios de restauración por el otro:

“En el caso de los alimentos, los criterios básicos se refieren a los métodos de producción ecológica y a los residuos de envases. Los criterios generales abordan además otros aspectos, como la compra de alimentos en cuya producción se hayan respetado las normas de producción integrada y de bienestar de los animales.

En el caso de los servicios de restauración, los criterios básicos se centran en los alimentos de producción ecológica, la reducción al mínimo de los residuos y su recogida selectiva, mientras que los criterios generales se centran además en los criterios de selección ecológica, el uso del papel y los productos de limpieza, el equipamiento de cocina, la nutrición, etc.”

Este documento establece como puntos prioritarios, los siguientes:

1. Comprar alimentos de producción ecológica.
2. Comprar alimentos producidos con “sistemas de producción integrada”.
3. Comprar productos de acuicultura y del mar obtenidos mediante métodos de producción o captura ecológicos.
4. Comprar productos animales con niveles de bienestar elevados.
5. Comprar productos de temporada.
6. Comprar a granel o en envases con contenidos elevados de materiales reciclados.

7. Usar cuberterías, vajillas, cristalerías y mantelerías reutilizables.
8. Usar productos de papel ecológicos.
9. Recoger selectivamente los residuos y formar al personal .
10. Reducir al mínimo del uso de productos químicos peligrosos y uso de productos de limpieza y lavavajillas ecológicos.
11. Comprar aparatos de cocina con consumo reducido de agua y energía.
12. 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.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si bien la legalidad lo permite, no es recomendable incluir criterios relativos a todos los puntos anteriormente señalados en un contrato público. La inclusión de estos criterios debe siempre modularse, en tanto que:

(i) La contratación pública debe en todo caso respetar los principios de no discriminación, libre concurrencia y transparencia establecidos en el acervo comunitario, por lo que estos puntos prioritarios únicamente podrán vincular la contratación de una determinada empresa si su redacción respeta estos principios.

(ii) Además, el pliego debe prestar especial atención a definir los conceptos clave que intervienen en la licitación (qué debe entenderse por fresco, ecológico, bebida azucarada, por ejemplo). Las certificaciones y etiquetas de sostenibilidad son un mecanismo idóneo para definir estos conceptos ya que ofrecen una forma segura de verificar el cumplimiento de estos requisitos, aceptándola como medio de prueba el cumplimiento de los requisitos técnicos de cada etiqueta o certificación. Sin embargo, subraya la normativa comunitaria la necesidad de reconocer certificaciones equivalentes a los señalados en el pliego (por ejemplo los expedidos por organismos establecidos en cualquier estado miembro de la Unión Europea) así como “otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios.” En este sentido, si bien es posible fomentar la participación de Sistemas Participativos de Garantía (SPG), no será posible a través del pliego establecer que únicamente un SPG pueda determinar el cumplimiento de los requisitos técnicos de la etiqueta o certificación recogida en el pliego.

(iii) Las posibilidades técnicas de ejecución afectan a la cantidad y variedad de criterios que es recomendable incluir en un mismo pliego, en tanto que a menudo estos criterios pueden tener repercusiones tanto en el coste de la prestación como a las posibilidades reales del entorno de cumplirlos, por lo que pueden afectar a la viabilidad del contrato.

(iv) Como se indicó anteriormente, el objetivo del ayuntamiento es mejorar la sostenibilidad y la salud pública a la vez que integrar a los productores de la zona en el sistema alimentario local, por lo que habrá que guardar especial atención a que los criterios seleccionados no supongan de facto barreras para este colectivo a la hora de presentar ofertas.

B) Respecto de la mejora de la integración de los productores de alimentos en el sistema urbano valenciano:

Tal y como se desprende del documento *Caminando hacia un sistema alimentario en Valencia*¹⁸, es prioridad del Ayuntamiento de Valencia “fortalecer relaciones equilibradas entre el espacio urbano, periurbano y rural de acuerdo a criterios de sostenibilidad medioambiental y equidad social a partir de una visión integral del territorio,” siendo para ello una medida de excepcional calado la posibilidad de mejorar la participación de los productores de la zona en las oportunidades de negocio que la contratación pública ofrece, oportunidades de demanda estable y precio.

Y es que el mantenimiento de crecimiento económico y del empleo no dejan de ser parte del desarrollo sostenible, por lo que cuando la compra pública de alimento se nutre de la producción local ello contribuye de forma favorable al desarrollo de la economía rural. En este sentido, si bien en base a los principios básicos del Derecho Comunitario no es legalmente admisible discriminar a favor de los productores locales, sí que entra dentro del margen de maniobra de los entes públicos el eliminar obstáculos innecesarios en la licitación. En este sentido, son especialmente útiles las recomendaciones recogidas del gobierno de Irlanda del Norte, que incluyen entre otras, las siguientes:

- Licitación de los contratos divididos en lotes de menor tamaño para que puedan asumir actores de menor tamaño. La división por lotes puede ser tanto geográfica (por ejemplo, por centros destinatarios de la prestación) como por productos.
- Organizar talleres de formación sobre contratación pública y el funcionamiento de una licitación pública, dirigidos a pequeños productores y PYMEs, para que estos sean capaces de identificar oportunidades de negocio a través del perfil del contratante *online* y de interpretar los pliegos.
- Incorporar como parte del proceso la visita por parte del ente adjudicador a las cocinas o establecimientos en los que el adjudicatario preparará el producto a servir.
- Limitar el número de intermediarios a dos o menos, para favorecer que los productos locales sean elegidos por los candidatos para proveerse de alimentos.

En este punto, debe destacarse que sí que es legalmente admisible solicitar la utilización parcial o exclusiva de alimentos producidos en el municipio o la comunidad autónoma si el objeto del contrato lo justifica. Así, será acorde a Derecho solicitarlo desde el objeto del contrato cuando se pretenda, por ejemplo, se enmarca en la organización de acontecimientos para la promoción de unos productos valencianos determinados¹⁹.

C) Respecto del fomento del consumo de alimentos saludables como parte de la política de salud pública:

Finalmente, como se ha indicado anteriormente al Ayuntamiento de Valencia mejorar la calidad nutricional de los alimentos servidos por los adjudicatarios de los contratos

¹⁸ Disponible en:

[http://www.valencia.es/ayuntamiento/tablon_anuncios.nsf/0/A87A6C8648ADBA53C12580490042C4A9/\\$FILE/Caminando%20hacia%20un%20Consejo%20Alimentario%20en%20Valencia.pdf?OpenElement&lang=1](http://www.valencia.es/ayuntamiento/tablon_anuncios.nsf/0/A87A6C8648ADBA53C12580490042C4A9/$FILE/Caminando%20hacia%20un%20Consejo%20Alimentario%20en%20Valencia.pdf?OpenElement&lang=1)

¹⁹ Informe 5/2015, de 27 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña (en Comisión Permanente).

de compra pública de alimentos. En este sentido, ello viene alineado con la anteriormente citada Estrategia Europea así como con los objetivos nacionales de lucha contra la obesidad en todas las etapas de la vida, los cuales quedan reflejados en el IV Plan de Salud de la Comunidad Valenciana 2016-2020.

Así, el Objetivo 5.3 de dicho Plan busca “garantizar y promover la alimentación saludable y mejorar la calidad de las políticas públicas de protección de la salud de los consumidores ante los peligros asociados a determinados alimentos.” En particular, para dicho Objetivo el Plan establece entre otras las siguientes acciones deseadas:

“5.3.8. Establecer acuerdos y directrices para adecuar la oferta alimentaria de las máquinas expendedoras de alimentos y bebidas de los centros docentes, sanitarios y los dependientes de la Administración, a los criterios nutricionales de la estrategia NAOS (Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad) e la Agencia Española de Consumo, Seguridad alimentaria y Nutrición (AECOSAN).

5.3.9. Impulsar actuaciones intersectoriales para aumentar el consumo de frutas y verduras en todos los grupos de población, especialmente de producción local y ecológica.

5.3.10. Fomentar la oferta de alimentación saludable y el comercio de proximidad en los comedores colectivos (escolares, hospitales, residencias, empresas y otros centros).

5.3.11. Fomentar la colaboración multisectorial para reducir el consumo de sal, azúcares y grasas "trans" en la población, actuando en diferentes niveles: la producción de alimentos, la restauración y servicios de catering y la sensibilización del consumidor.”

Pero tal y como se ha indicado en epígrafes anteriores, es especialmente importante poder establecer en los pliegos de cada contrato qué entiende el poder adjudicador como alimento saludable. Esta definición debe ser precisa si bien puede ser modulada por la Administración. Así por ejemplo, podría emplearse para definir este concepto los conocidos criterios nutricionales por porción identificados en la estrategia NAOS para la alimentación en centros educativos que se reproducen en el cuadro siguiente.

Criterios para la determinación de la calificación de saludable, en base a una porción:

- Valor energético por porción máximo de 200 kilocalorías.
- El 35%, como máximo, de las kilocalorías procederán de la grasa. Para una porción con menos de 200 kilocalorías, esto equivale a un contenido máximo de 7,8 gramos de grasas*.
- El 10%, como máximo, de las kilocalorías procederán de las grasas saturadas. Para una porción de 200 kilocalorías, esto equivale a un contenido máximo de 2,2 gramos de grasas saturadas*.
- Ausencia de ácidos grasos trans, excepto los presentes de forma natural en productos lácteos y cárnicos.
- El 30%, como máximo, de las kilocalorías procederán de los azúcares totales.

Para una porción de 200 kilocalorías, esto equivale a un contenido máximo de 15 gramos de azúcares**.

- Un máximo de 0,5 g de sal (0,2 g de sodio).
- No contendrán edulcorantes artificiales.
- No contendrán cafeína u otras sustancias estimulantes, excepto las presentes de forma natural en el cacao.

* Este límite no se aplicará a la leche entera y yogures ni a los frutos secos sin grasas añadidas ya que se trata de grasa naturalmente presente en ellos, y son alimentos que tienen un gran interés nutricional que no debe desaprovecharse en los escolares. En el caso de los frutos secos, esta excepción no les excluye de cumplir los criterios correspondientes al valor energético máximo (condicionado por el tamaño de la ración) y al contenido en sal y azúcares.

** Este límite no se aplicará a las frutas y hortalizas, enteras o mínimamente procesadas, los zumos de frutas y zumos de frutas a base de concentrados que no contengan azúcares añadidos, ya que se trata de azúcares naturalmente presentes en los alimentos. En la leche y productos lácteos no se contabilizará, a la hora de aplicar este límite, el azúcar naturalmente presente en la leche (lactosa) que aproximadamente corresponde a 4,8 g/100ml.

Información extraída del documento de consenso sobre alimentación en centros educativos, aprobado en 2010 por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de España.

Estos objetivos generales y particulares justifican la introducción de los criterios relativos a la sostenibilidad, la dieta saludable y la integración social en los procedimientos de contratación públicos en los que intervienen alimentos.

5.2.2. Formulación de las propuestas

Los criterios propuestos a continuación pueden incluirse en todo tipo de contratos, ya sea en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y/o Prescripciones Técnicas para los contratos objeto de licitación pública, o bien en la documentación preparatoria en el caso de aquellos contratos que no requieran legalmente de la elaboración de pliegos. Atendiendo a la naturaleza de la prestación o prestaciones objeto de contrato, el redactado del clausulado deberá ser modulado.

Estos criterios se concretarán en cláusulas o menciones específicas que pueden aparecer en las diferentes fases del proceso de contratación. Así, tal y como señala la recientemente aprobada Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en subvenciones de la Generalitat y su sector público de la GVA,

“en la fase de preparación se pueden incluir tanto al definir el objeto del contrato, como al establecer las prohibiciones de contratar. Asimismo pueden igualmente introducirse al establecer los criterios de solvencia y en los llamados contratos reservados. Por su parte, en la fase de adjudicación pueden incluirse bien como criterios de adjudicación, o bien como criterios de preferencia. Y por último, en la fase de ejecución, se pueden introducir como condiciones especiales de ejecución del contrato.”

A continuación se indican las propuestas concretas en relación con los siguientes elementos del procedimiento de contratación:

a) Preparación del contrato:

Objeto del contrato

Solvencia Técnica

b) Condiciones de ejecución de obligado cumplimiento:

Condiciones especiales de contratación.

c) Valoración de ofertas:

Criterios de Adjudicación del contrato.

Es importante respecto de la ejecución y la adjudicación, que el pliego incluya los métodos de verificación del cumplimiento tanto en el momento de valorar la oferta como durante la ejecución del contrato.

Es del entender de VSF Justicia Alimentaria que la mejor manera de fomentar la transición a un sistema de consumo de alimentos sostenibles y saludables a través de la compra pública es la de incluir una parte significativa de los criterios como condiciones de ejecución del contrato para garantizar (independientemente de quién resulte adjudicatario) unos niveles suficientes de calidad del servicio/suministro/explotación. Así, la fase de valoración de ofertas permite que los licitadores mejoren el nivel de sostenibilidad ambiental y social a través de criterios de adjudicación que puntúen favorablemente y con arreglo a criterios objetivos estas propuestas.

A) Recomendaciones relativas al objeto del contrato

De acuerdo con la legislación actual, es admisible incorporar criterios de sostenibilidad social y ambiental en los contratos públicos siempre y cuando ello lo justifique la naturaleza, objeto, finalidad pública y social, y demás características del mismo. Los criterios incluidos en la licitación deben guardar relación con el objeto del contrato, así como resultar proporcionales a su finalidad pública, importe y duración.

Es por ello que a la hora de garantizar el éxito de la licitación sostenible, es necesario conceder especial importancia a la definición del objeto del contrato. En este sentido, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea respecto de la compra pública verde²⁰, se proponen las siguientes fórmulas:

- Contrato de suministro de [tipo de alimentos/menú a adquirir] que procedan, al menos parcialmente [introducir porcentaje%], de la producción ecológica.
- Contratación de servicio de restauración prestado con arreglo a criterios de sostenibilidad y vida saludable.

²⁰ Juego de herramientas de la Comisión Europea para la formación en CPE. Módulo 3: Recomendaciones de adquisición. Alimentación y servicios de restauración – Ficha de producto – Versión Final.

Queda dentro de la libertad del poder adjudicador reflejar en el objeto del contrato sus prioridades de política pública, siendo posible por ejemplo utilizar formulaciones como la del siguiente ejemplo:

- Autorización de uso privativo del kiosco sito en la calle [introducir dirección] para la explotación como cafetería libre de alimentos con grasas *trans* y bebidas con alto contenido en azúcar.

La definición del objeto con arreglo a estos elementos de obligado cumplimiento debe quedar en todo caso justificado en base a la política pública, en este caso de salud pública. En el ejemplo anterior, tanto la estrategia NAOS para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad como las directrices del IV Plan de Salud de la Comunidad Valenciana justifican ampliamente estas medidas puesto que recomiendan de forma clara la limitación del consumo de ácidos grasos *trans* y bebidas con alto contenido en azúcar.

Como se indicó en los epígrafes anteriores, si el contrato se enmarca en la organización de eventos para la promoción de determinados alimentos por su producción local, el objeto del contrato quedará formulado como sigue:

- Contrato de servicio de catering [o suministro] para la promoción del municipio de Valencia a través de la difusión de productos alimenticios propios.

En este punto debe destacarse que el pliego tendrá que definir de forma precisa lo que se entiende por “productos alimenticios propios.”

B) Recomendaciones relativas a la solvencia técnica del adjudicatario

De acuerdo con la LCSP, únicamente es posible excluir candidatos en base a los tres motivos legalmente establecidos: que hayan sido condenados por un delito moralidad profesional, contra el medio ambiente o por el impago acreditado de sus obligaciones ante la Seguridad Social.

Sin embargo, ello no es obstáculo para que el ente adjudicador incluya criterios en la valoración de la solvencia técnica que descarten a candidatos que no cumplan con ellos y siempre y cuando la introducción de estos criterios esté justificado por el objeto del contrato en cuestión. Así, es posible exigir requisitos técnicos que permitan garantizar la correcta ejecución del objeto del contrato exigiendo un nivel mínimo de equipamiento o de medios adscritos a la prestación. Por ejemplo:

- Si el contrato requiere conocimientos técnicos medioambientales, es acorde a la legislación vigente valorar la solvencia técnica de los candidatos exigiendo experiencia y conocimientos acreditados en esta área para garantizar el éxito durante la ejecución del contrato. Es importante en cambio establecer claramente en los pliegos cómo podrá acreditarse esta solvencia (por ejemplo, “se podrá contemplar la posibilidad de señalar que aquellas empresas que cuenten con un sistema EMAS tendrán acreditada la capacidad técnica, pero en ese caso también deberán aceptar cualquier otro certificado como el ISO 14001 o justificante.”²¹)

²¹ FUEYO BROS, M., Informe de la Sindicatura de Cuentas de Asturias “Criterios de adjudicación: aspectos prácticos para la valoración del precio,” Asturias, septiembre de 2014.

- Si el contrato requiere aptitudes específicas (por ejemplo, elaboración de talleres para el alumnado de un centro docente vinculado a un servicio de comedor escolar), es igualmente legal que la solvencia técnica de los candidatos se valore prestando especial atención a si los medios humanos adscritos a la prestación del servicio tienen experiencia concreta en dicho ámbito. Así, “los poderes adjudicadores podrán exigir experiencia y conocimientos a los licitadores, verificar la composición del personal de la empresa incluyendo los cuadros y equipo técnico, a fin de asegurar que la empresa dispone de la capacidad necesaria para la ejecución del contrato.”²²

La introducción de estos criterios en la valoración de la solvencia técnica se justifica por la necesidad de asegurar el correcto desarrollo del contrato, a la vez que permite de facto que empresas especialmente comprometidas con el objeto del contrato participen. Debe señalarse que los criterios no deben hacer referencia a los valores o compromisos del candidato en su política interna, sino que deben ir relacionados directamente con el objeto del contrato²³.

A título de ejemplo, el pliego de condiciones administrativas para los contratos de gestión de servicio público de catering de la Junta de Andalucía²⁴ indica lo siguiente:

“SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL. Se acreditará por el siguiente medio:

(...) Mediante una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos tres años que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público o, cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente. En función de la documentación exigida en el apartado anterior, se considerará que la empresa tiene solvencia técnica o profesional si cumple con el criterio o los criterios que se señalan:

Se acreditarán, mediante certificados originales expedidos o visados por los órganos competentes, la realización en los últimos tres años de contratos de restauración de colectividades, que en suma alcance un importe del al menos el (50 % del presupuesto de licitación sin IVA del contrato o de los lotes a los que concurra).”

(...) “OTROS REQUISITOS (...) Requisitos mínimos que deben acreditar los medios personales adscritos a la ejecución del contrato:

a. Acreditación mediante aportación de título y contrato laboral/mercantil del especialista en dietética y nutrición de estar en posesión del título de Técnico

²² FUEYO BROS, M., Informe de la Sindicatura de Cuentas de Asturias “Criterios de adjudicación: aspectos prácticos para la valoración del precio,” Asturias, septiembre de 2014.

²³ Scottish Procurement Directorate, Food & Drink Division. “Catering for change: Buying food sustainably in the public sector” Reino Unido, Enero de 2011.

²⁴ Dichos pliegos son accesibles a través del siguiente link:

<http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda./contratacion/pliegos/pliegos.htm>

Superior en Dietética (según real decreto 536/1995) o título superior equivalente.

C) Recomendaciones relativas a la ejecución del contrato

Tal y como señala la Guía Práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en las subvenciones de la Generalitat Valenciana y su sector público,

“las condiciones de ejecución son las obligaciones que el adjudicatario asume al presentarse al contrato formulando su propuesta de forma incondicionada. Pueden articularse incluso como condiciones especiales de ejecución y en este caso, su incumplimiento puede determinar la resolución del contrato. (...) También en esta fase es posible incorporar cláusulas sociales siempre que se indique en el anuncio de licitación y en los correspondientes pliegos. Conviene resaltar que parece esta fase la más idónea del procedimiento de contratación para incluir cláusulas de carácter social.”

Y es que de acuerdo con lo establecido en el artículo 118 de la LCSP, “estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social.”

Es especialmente interesante la posibilidad de valorar la introducción, en base al epígrafe segundo del citado precepto legal, de condiciones especiales de ejecución, que de no cumplirse puedan suponer la resolución del contrato o la imposición de penalidades al adjudicatario. Así, siguiendo con el ejemplo anteriormente citado de contrato de suministro con un porcentaje mínimo de alimentos ecológicos, podrá establecerse que de no cumplir con dicho porcentaje (de forma absoluta, o en parte) podrá resolverse el contrato. El límite para estas cláusulas es, como se ha indicado anteriormente, que sean compatibles con el derecho comunitario (en particular, que no resulten discriminatorias), que queden justificadas por la definición del contrato y que aparezcan en el anuncio de licitación y en los pliegos. Es fundamental en este punto que los pliegos indiquen claramente qué mecanismos van a emplearse para realizar el seguimiento de su cumplimiento y detectar posibles incumplimientos, así como para corregir desviaciones y evaluar sus resultados. Para ello, se recomienda exigir como parte de las obligaciones del adjudicatario la presentación de documentación periódica durante toda la vida del contrato.

Desde VSF Justicia Alimentaria, se recomienda la inclusión de cláusulas como las propuestas a continuación, seleccionadas atendiendo a las posibilidades técnicas de las empresas que están actualmente prestando servicio en la provincia de Valencia, a la necesidad de que los precios a satisfacer por la Administración Pública o los usuarios no se vea incrementado de forma sustancial, pero que de por sí introduzcan cambios significativos en la compra pública de alimentos. Las propuestas se presentan a continuación en las siguientes categorías, con una tabla por categoría:

- i. Criterios aplicables a todo tipo de contratos.
- ii. Criterios aplicables a contratos de servicio de restauración o suministro catering para menores de 16 años (comedores escolares o similares).
- iii. Criterios aplicables a máquinas expendedoras.

i. Criterios aplicables a todo tipo de contratos:

ÁMBITO	CRITERIO
Reducción de residuos y reciclaje	<p>1. La empresa adjudicataria deberá presentar un plan de trabajo en materia de reducción, recogida, reciclaje y reutilización de residuos, que incluirá, como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La evaluación de los aspectos ambientales más significativos del servicio prestado. ○ La descripción del sistema de selección, manipulación y conservación de los alimentos. ○ La reducción al mínimo de los residuos y la recogida selectiva. ○ La reducción del uso del agua y energía tanto en la preparación como en el transporte de alimentos. ○ La formación a su personal materia de reducción, recogida, reciclaje y reutilización de los desechos producidos en la gestión del servicio. <p>2. La entrega de los productos alimenticios a la empresa adjudicataria por parte de sus proveedores sólo podrá hacerse en envases individual cuando no haya alternativa posible al mercado y siempre que la normativa sobre seguridad e higiene alimentaria lo permita.</p> <p>3. Los productos de papel, como el papel de cocina o las servilletas de papel, deberán ser fabricados con fibra reciclada o fibra virgen de gestión sostenible.</p> <p>4. Los productos de limpieza utilizados disfrutarán de etiqueta ecológica europea, o equivalente.</p> <p>5. En el caso de ser necesaria la compra de electrodomésticos, estos contarán con la etiqueta energética comunitaria de clasificación A, o equivalente.</p>
Sistema de trazabilidad y control de la calidad	<p>La empresa adjudicataria deberá poner a disposición del poder adjudicador, con carácter trimestral, una recopilación de la información siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ volumen / peso trimestral de cada categoría de alimento ○ precio trimestral por volumen / peso de cada categoría de alimentos, y ○ origen de estos productos alimenticios, de acuerdo con las reglas de determinación de origen establecidas en el Reglamento (UE) 1169/2011, sobre información alimentaria al consumidor o en la normativa de producto específica (por ejemplo, en carnes o pescado). ○ Relación y facturas de los productos ecológicos y de calidad diferenciada adquiridos.
Alimentos ecológicos	Al menos tres días a la semana se servirá el menú un plato

	<p>(primero, segundo o postre) donde al menos el ingrediente primario sea ecológico. Se entenderá ingrediente primario, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 2.2 del Reglamento 1169/2011, sobre información alimentaria al consumidor:</p> <p>"Ingrediente primario: un ingrediente o ingredientes de un alimento que representa más del 50% del producto."</p> <p>Se considera alimento ecológico aquel que cumpla con las especificaciones del Reglamento (CE) nº 834/2007, del Consejo, de 28 de junio de 2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos.</p> <p><i>No aplicable a máquinas expendedoras</i></p>
<p>Uso de los sistemas de cocción saludables</p>	<p><u>En contratos con elección de alimentos por parte del usuario:</u></p> <p>Se ofrecerá zumo de naranja elaborado in situ por el adjudicatario siguiendo las normas de higiene aplicables.</p> <p>No se servirá pescado "panga", correspondiente a la especie <i>pangasianodon hypophthalmus</i>.</p> <p>Las frutas y verduras deberán ser elegidas en función de la temporada, de acuerdo con los calendarios de disponibilidad de los alimentos de temporada que estén publicados o puedan publicar las administraciones locales o autonómicas, o en su defecto instituciones académicas. El pliego deberá especificar el documento de referencia.</p> <p>El aceite utilizado en las preparaciones en crudo será siempre de oliva virgen extra.</p> <p>No podrán servirse "comidas preparadas" más de tres veces al mes, de acuerdo con la definición del Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las reglas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas:</p> <p>"Comida preparada: elaboraciones culinarias Resultado de la preparación en crudo o del cocinado o del precocinado, de uno o varios productos alimenticios de origen animal o vegetal, con o sin la adición de otras sustancias autorizadas y, en su caso, condimentada. Podrá presentarse envasada o no y dispuesta para su consumo, bien directamente, o bien tras un calentamiento o tratamiento culinario adicional. "</p> <p>Las verduras, frutas, pescado, carne, huevos adquiridas para la ejecución del contrato deberán ser "no elaborados", de acuerdo con la definición que hace de estos el Reglamento 1333/2008:</p> <p>"Alimento no elaborado, un alimento que no haya sido sometido a ningún tratamiento que dé lugar a un cambio sustancial de su estado original, no considerándose a estos efectos que ninguna de las siguientes acciones dé lugar a un cambio sustancial: dividir, partir, trocear, deshuesar, picar, despellejar, mondar, pelar, triturar, cortes, limpio, recortar, ultracongelar, congelar, refrigerar, moler,</p>

	descascarar, envasar o desenvasar. "
Productos de calidad diferenciada	<p>Los productos alimenticios indicados a continuación deberán ser utilización en la elaboración de los menús de productos alimenticios con Denominación Geográfica o Indicación Geográfica que se indica a continuación (o equivalente):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Naranjas, IGP Cítricos Valencianos. ○ Aceite, DOP Aceite de la Comunidad Valenciana. ○ Chufa, DOP chufa Valenciana. ○ Arroz, DOP Arroz de Valencia.
Café	<p>El café deberá ser de comercio justo, lo cual se acreditará mediante uno de los dos sistemas de garantía reconocidos a nivel internacional (WFTO, otorgada por la Organización Mundial de Comercio Justo, o el Sello <i>Fairtrade</i>, otorgado por la Organización del Sello de Comercio Justo).</p> <p>Deberá ofrecerse una opción de leche semidesnatada y una opción de origen vegetal (avena, arroz o soja), sin que ello suponga un aumento del precio.</p>

ii. Servicio de restauración o catering para menores de 16 años

ÁMBITO	CRITERIO
Uso de los sistemas de cocción saludables	<p><u>En comedores escolares y centros similares:</u></p> <p>Se seguirán las indicaciones de frecuencia en el uso de los fritos, rebozados y platos precocinados según los criterios establecidos en <i>Documento de Consenso sobre la Alimentación en los Centros Educativos</i>, aprobado el 21 de julio de 2010 por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.</p> <p>Las frutas se servirán 4 días y el 5º se servirá un postre lácteo. El postre lácteo podrá ser sustituido por zumo de naranja elaborado in situ por el adjudicatario siguiendo las normas de higiene aplicables.</p> <p>No se servirá pescado “panga”, correspondiente la especie <i>pangasianodon hypophthalmus</i>.</p>

iii. Máquinas de vending

ÁMBITO	CRITERIO
Reducción de residuos y reciclaje	El suministro de los productos se hará, como norma general, en recipientes reutilizables.
Alimentación saludable	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Máquina de bebidas:</u> Las bebidas con alto contenido en azúcar no podrán constituir más del 30% de la oferta. Se entenderá como tales aquellas en las que al menos el 30% de las kilocalorías por porción proceden de los azúcares totales. Las máquinas contendrán al menos dos opciones de zumo de fruta sin azúcar añadido. • <u>Máquinas de café y té:</u> El café y el té deberán ser de comercio justo, lo cual se acreditará mediante uno de los dos sistemas de garantía reconocidos a nivel internacional (WFTO, otorgada por la Organización Mundial de Comercio Justo, o el Sello <i>Fairtrade</i>, otorgado por la Organización del Sello de Comercio Justo). Deberá ofrecerse una opción de leche semidesnatada y una opción de origen vegetal (avena, arroz o soja), sin que ello suponga un aumento del precio. • <u>Máquinas de alimentos sólidos:</u> El 80% de la oferta estará constituida por alimentos que cumplan los criterios de la estrategia NAOS por porción para ser considerados saludables. [incluir en el pliego los criterios indicado en este informe, página X] Las máquinas contendrán al menos dos opciones de fruta así como un lácteo de bajo contenido en grasa de acuerdo con lo establecido en el Reglamento 1924/2006, del Parlamento Europeo y del Congreso, de 20 de diciembre de 2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos.
Alimentación ecológica	<p>Las frutas tendrán la consideración de ecológicas de acuerdo con las especificaciones del Reglamento (CE) nº 834/2007, del Consejo, de 28 de junio de 2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos.</p> <p>Además, al menos un aperitivo a base de cereales o lácteo tendrá la misma consideración.</p>

D) Recomendaciones relativas a los criterios de adjudicación del contrato

Finalmente, queda a disposición del poder adjudicador incluir criterios de sostenibilidad social y ambiental como criterios de adjudicación. En este punto del procedimiento, se trata de guiar a los candidatos hacia aquellas medidas que son prioritarias para la Administración y que serán valoradas como tal. Una vez seleccionado el adjudicatario, las mejoras ofertadas pasan a convertirse en

obligaciones esenciales del contrato. Estos criterios de valoración sirven de criterios que, junto con el precio, permitirán determinar cual es la oferta económicamente más ventajosa. Así, recuerda la citada Directiva en su artículo 67.2 que:

“la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate.”

Se recomienda utilizar en lo posible fórmulas que permitan convertir estos criterios en elementos de valoración objetiva mediante fórmulas que conviertan estos criterios en elementos ponderables automáticamente. Y es que si bien es legalmente factible incluir criterios de adjudicación que valorados en base a criterios subjetivos, la correcta valoración de los mismos si constituyen más del 49% de los puntos totales deberán ser valorados por un Comité específico *ad hoc*.

Las valoraciones tendrán un número de puntos asignados, que se asignarán en base al volumen, el peso o el importe económico que constituyan estas mejoras. Al igual que en el caso de las condiciones de ejecución, es de vital importancia que los pliegos y el anuncio de licitación incluyan la información respecto de cómo se ponderará el valor de estas mejoras así como de los mecanismos para asegurar su cumplimiento durante la ejecución del contrato. A continuación se incluye la tabla de propuestas, común a todo tipo de contratos.

ÁMBITO	CRITERIO
Reducción de residuos y reciclaje	Se valorará con [--] puntos la utilización de envases secundarios y/o de transporte con un contenido reciclable superior al 45%.
Alimentos ecológicos	<p>Se valorará la inclusión de más platos según, por ejemplo, la siguiente ponderación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 plato más a la semana mes [--] puntos - 2 platos más a la semana mes [--] puntos - 3 platos más a la semana mes [--] puntos <p>Se valorará el hecho de que los huevos sean exclusivamente ecológicos en [--] puntos.</p> <p>Se valorará el hecho de que los huevos sean exclusivamente del Grupo 1 en [--] puntos.</p> <p>Se valorará el hecho de que el aceite de oliva utilizado en la prestación del servicio sea ecológico en [--] puntos.</p> <p>Para verificar el cumplimiento de este criterio, los ofertantes harán especificar el porcentaje de platos con ingrediente primario ecológico que utilizarán en la</p>

	prestación del servicio así como la periodicidad en su uso para favorecer una presencia regular de estos alimentos en los menús.
Productos de circuito corto	Se valorará en [--] puntos la inclusión de alimentos de origen vegetal de circuito corto. Se entenderá como de circuito corto, aquellos que entre el consumo en el comedor y su cultivo no exista más de dos intermediarios.

Un resumen de las recomendaciones expuestas se muestra en la figura siguiente:

Figura 2: Resumen de las recomendaciones

OBJETIVOS

PRODUCTOS SOSTENIBLES

1. Productos de temporada
2. Alimentos ecológicos/ producción integrada
3. Producción sostenible
4. Reducción envases e introducción granel
5. Vajilla reutilizable
6. Reducción de residuos
7. Aparatos cocina eficientes en energía y agua
8. Optimizar y reducir transporte
9. Productos limpieza ecológicos



INTEGRACIÓN PRODUCTORES

1. Lotes de licitación más pequeños
2. Talleres formación a PYMES y sector primario
3. Circuito corto: máximo dos intermediarios
4. Incluir cultura alimentaria del territorio en el objeto del contrato



ALIMENTOS SALUDABLES

1. Adecuar la oferta de las máquinas expendedoras
2. Aumentar el consumo de frutas y verduras, sobre todo ecológico y local
3. Fomentar la alimentación saludable y de proximidad en restauración colectiva
4. Reducir sal, azúcares y grasas "trans"
5. Definir con claridad ¿qué es alimentación saludable?



PROPUESTAS PARA CONTRATOS

EN LA FORMULACIÓN

- Objeto del contrato
- Contratación de servicio de restauración prestado con arreglo a criterios de sostenibilidad y vida saludable.
- Solvencia técnica
- Por ejemplo: conocimientos de gestión ambiental o para incluir la alimentación en el proyecto educativo de centro.

EN LA EJECUCIÓN

1. Envases y residuos

La entrega de los productos alimenticios a la empresa adjudicataria por parte de sus proveedores sólo podrá hacerse en envases individual cuando no haya alternativa posible al mercado y siempre que la normativa sobre seguridad e higiene alimentaria lo permita.

2. Trazabilidad y control de la calidad

3. Productos ecológicos

• Al menos tres días a la semana se servirá el menú un plato (primero, segundo o postre) donde al menos el ingrediente primario sea ecológico.

• 4. Sistemas de cocción saludables

• No podrán servirse "comidas preparadas" más de tres veces al mes.

• 5. Productos calidad diferenciada

• Los productos alimenticios indicados a continuación deberán ser utilización en la elaboración de los menús de productos alimenticios con Denominación Geográfica o Indicación Geográfica que se indica a continuación (o equivalente): Naranjas (IGP Citricos Valencianos) Aceite (DOP Aceite de la Comunidad Valenciana), Chufa (DOP chufa Valenciana), Arroz (DOP Arroz de Valencia.)

• 6. Comercio Justo

- ESPECÍFICAS MÁQUINAS EXPENDEDORAS
- ESPECÍFICAS COMEDORES ESCOLARES

EN LA ADJUDICACIÓN

- Mejoras en residuos y reciclaje
- Mejoras en cantidad de alimentos ecológicos
- Mejoras en cantidad de alimentos de circuito corto

5.3. Propuesta de hoja de ruta para 2017 en adelante

Con los resultados preliminares del estudio y el proceso iniciado por la Concejalía de Agricultura, Huerta y Pueblos de Valencia para cumplir con el Pacto de Políticas Urbanas Alimentarias de Milán firmado por el Ayuntamiento, se propone seguir trabajando en esta línea para afianzar la transición hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles con el liderazgo de la ciudad y resaltando los vínculos tradicionales entre Valencia y su huerta.

Para ello, se destacan tres grandes áreas identificadas y propuestas de continuación:

a) Compra pública

- i. Educación: seguir trabajando en los pliegos de contratación para los servicios de comedor y suministros de alimentos para los próximos cursos de forma progresiva y firme en la introducción de criterios ambientales y sociales.
- ii. Máquinas expendedoras o vending: trabajar en los pliegos para incluir cláusulas sostenibles y ambientales, junto a las incorporadas ya de comercio justo.
- iii. Comedores o cafeterías institucionales: incorporar estos criterios identificados y que pueda servir de imagen y modelo del consistorio, no sólo hacia dentro si no también hacia fuera.
- iv. Propuestas innovadoras: la creación de un banco de alimentos público que cumpliera con esos criterios sociales y ambientales y, que además, tuvieran en cuenta criterios de derechos humanos y dignidad para las personas, por ejemplo.
- v. Otras instituciones dependientes de la Generalitat Valenciana, especialmente hospitales: la dimensión municipal es más amplia que la dependiente directamente del Ayuntamiento, por lo que es imprescindible una coordinación constante con las Consellerías competentes en las que se encuentran competencias compatibles y sinergias para potenciar este tipo de iniciativas. No se puede ignorar la función que realizan estos organismos en el espacio municipal y los beneficios mutuos que tiene esta coordinación.

b) Educación

- i. Pedagógica: cuyo foco son los estudiantes. Se debe trazar una estrategia más a largo plazo de formación e inclusión en la currícula y actividades diarias. Además, se debe tener en cuenta las particularidades de la *escoleta*.
- ii. Empresas: se debe realizar un acompañamiento a las empresas para que estén preparadas para los cambios y los procesos hacia un modelo alimentario más sostenible, que incluya la contratación pública, la relación con proveedores y la viabilidad, entre otros temas.
- iii. Formación a monitoras y monitores: elaborar un curso continuo para monitores, en formato on-line para realizar cada año. Debe

incidir en la incorporación de este modelo en los monitores y en la implementación de un programa educativo acorde.

c) Espacios de diálogo y concertación: Consejo Alimentario Municipal

- i. Fortalecer este espacio desde el Ayuntamiento y las organizaciones de la sociedad civil implicadas hasta el momento, entre las que VSF Justicia Alimentaria se encuentra dispuesta a formar parte.
- ii. Dotar de contenido a los grupos de trabajo que se generen.
- iii. Apoyar la Capitalidad Mundial de la Alimentación 2017 en la que este espacio juegue un rol relevante.

La implementación del Pacto de Políticas Urbanas Alimentarias de Milán y la transición hacia un modelo alimentario más sostenible por parte de la ciudad de Valencia, depende en gran medida, de la voluntad efectiva del Ayuntamiento. Para ello es necesario que adopte medidas y acciones que potencien este proceso y que, al mismo tiempo, se comunique y se haga partícipe a la ciudadanía, ya sea a través de campañas de comunicación, ya sea a partir de una participación activa y de incidencia política.

Para ello es necesario que el Ayuntamiento dedique recursos humanos y materiales de forma más permanente, con apoyo de organizaciones y expertas que ayuden a trazar esta hoja de ruta. El presente estudio incorpora algunas de las vías a seguir.

Anexos

- 1 Encuesta realizada a las concejalías, servicios y áreas del Ayuntamiento sobre compra pública alimentaria.
- 2 Encuesta realizada a organismos autónomos y empresas públicas sobre compra pública alimentaria.
- 3 Listado y clasificación de pliegos relacionados con la alimentación.
- 4 Listado de entrevistas realizadas.
- 5 Propuesta de criterios ambientales y sociales para la licitación de comedores escolares de gestión municipal.
- 6 Propuesta de protocolo para eventos del Ayuntamiento.
- 7 Fotos.