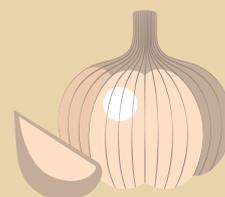
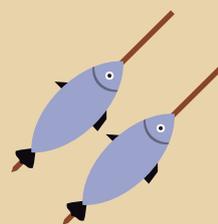
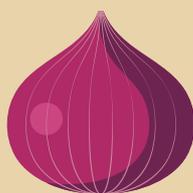
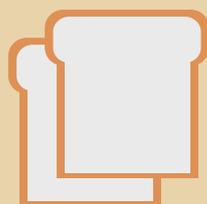
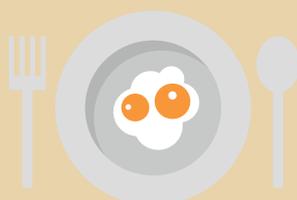


# ALIMENTAR EL CAMBIO



Diagnóstico sobre los **comedores escolares de la Comunidad de Madrid** y su transición hacia **modelos más saludables y sostenibles.**



**Coordinación:**

Garúa S. Coop. Mad.  
www.garuacoop.es

**Elaboración diagnóstico:**

José Luis Fernández Casadevante de Garúa S. Coop. Mad.  
Nerea Morán de Asociación Surcos Urbanos.  
Julia del Valle de Germinando S. Coop. Mad.  
Abel Esteban Cabellos de Garúa S. Coop. Mad.

**Financiación:**

Fundación Daniel y Nina Carasso, en el marco del proyecto *Fomento de la alimentación saludable y sostenible en centros educativos de la Comunidad de Madrid.*

**Maquetación:**

Taller de Diseño de Traficantes de Sueños.

*Licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar la obra original con finalidades comerciales.*

Madrid, Enero 2017.



fundación  
daniel & nina carasso

Afiliada a la Fondation de France



# Índice

Resumen Ejecutivo.	5
Introducción	13
Apuntes metodológicos	15
<b>1   Un debate que recorre Europa: grandes datos y tendencias.</b>	<b>17</b>
1.1 Iniciativas de compra pública alimentaria desde Europa.	17
1.2 Buenas Prácticas de comedores saludables y sostenibles en Europa.	20
<b>2   Avanzando en la compra pública alimentaria en el Estado español.</b>	<b>29</b>
2.1 Tendencias compra pública alimentaria.	29
2.2 Apuntes para una radiografía de los comedores escolares.	32
2.3 Políticas públicas de referencia.	35
2.4 Barreras y retos.	39
<b>3   Diagnóstico de la Comunidad de Madrid.</b>	<b>42</b>
3.1 Análisis normativo.	42
3.2 La situación de los comedores escolares en la Comunidad de Madrid.	49
Evolución de la asistencia al comedor y ayudas.	49
Cocinar en el colegio o servicio de catering: un debate abierto.	51
La percepción de las AMPAS y las asociaciones sectoriales sobre los comedores escolares.	53

El caso de las escuelas infantiles públicas.	57
3.3 Las empresas de restauración colectiva en la Comunidad de Madrid.	59
Percepciones desde las empresas de restauración colectiva y comedores escolares.	60
Las mejoras voluntarias: una realidad problemática.	63
3.4 Y las empresas de distribución de productos ecológicos ¿qué percepciones tienen?	65
3.5 Iniciativas inspiradoras de comedores escolares sostenibles.	67
3.6 Los comedores escolares como motor de impulso del sector ecológico en la región.	73
<b>4   Conclusiones y recomendaciones.</b>	<b>76</b>



# Resumen Ejecutivo

Cada vez son más las administraciones que están recurriendo a la compra pública alimentaria para fomentar la producción y consumo de alimentos ecológicos y/o procedentes de producciones pequeñas y medianas enraizadas en el tejido local. En el caso de los comedores escolares, pueden además convertirse en un espacio privilegiado para impulsar la ecologización de los currículos y prácticas educativas a través de la universalización de hábitos alimentarios saludables y sostenibles.

Este diagnóstico analiza en que medida los comedores escolares madrileños están incorporando las demandas de cada vez más comunidades escolares y otros actores sociales a favor de una alimentación más saludable y beneficiosa para las comunidades locales; concluyendo con una serie de recomendaciones a nivel normativo y práctico. Realizado por un equipo interdisciplinar liderado por GARÚA S. Coop. Mad., este trabajo ha combinado un exhaustivo trabajo de revisión bibliográfica y de normativa, análisis de buenas prácticas, así como un trabajo cualitativo de entrevistas con actores relevantes de la región.

## El contexto europeo y estatal

Tanto la Directiva sobre contratación pública (2014/24/EU) como múltiples proyectos respaldados por instituciones comunitarias, vienen desde hace años resaltando el enorme potencial de la compra pública alimentaria como herramienta para, entre otros, fomentar buenos hábitos alimentarios, apoyar al empleo local, reducir los impactos ambientales negativos de la producción agroalimentaria, fomentar la innovación social, etc. Las Buenas Prácticas con las que concluyen algunos de esos proyectos recomiendan incluir en la contratación de la administración medidas favorables al uso de alimentos de producción ecológica certificada, ingredientes frescos y de temporada, producciones con marcas de calidad vinculadas a territorios determinados, etc.

En el ámbito estatal la alimentación no se incluyó en el *Plan Nacional de Contratación Pública Verde de 2011*, a pesar de ser uno de los 10 ámbitos estratégicos identificados por la UE. Este bloqueo es el resultado de la falta de voluntad política, y no responde a la existencia de problemas técnicos o legales. Existen numerosos manuales desarrollados por la UE, por el Estado español y por distintas administraciones autonómicas y provinciales, destinados a facilitar la compra pública sostenible. Para intentar solucionar esta importante laguna, en 2016 se ha presentado una PNL para la “contratación pública de alimentos con criterios de responsabilidad social y medioambiental”.

En este contexto, las iniciativas de compra pública alimentaria sostenible han tenido muy poca implantación. El número de experiencias existente es limitado, y responden al impulso de administraciones autonómicas o municipales. Destaca un número creciente de experiencias innovadoras y ejemplarizantes en el ámbito de los comedores escolares, que tienen como principales motivaciones tanto la mejora de la salud y la nutrición de los/as escolares, como el fomento de las producciones regionales, con especial atención a la ecológica. Sin ser las únicas, cabe mencionar:

- Programa Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía.
- Ekolapiko, Guipuzcoa.
- Programa Ecocomedores Escolares, Canarias.
- Proyecto Alimentación saludable y de producción ecológica en los comedores escolares de Asturias.

Más allá de estas y otras iniciativas pioneras, los servicios de comedor escolar están caracterizados por:

- Diferentes normativas y modelos de gestión en las distintas CCAA, con una tendencia creciente y generalizada en todas ellas hacia la externalización del servicio, y a su concentración en manos de grandes empresas de restauración colectiva. Actualmente menos del 40% de los servicios públicos de restauración son gestionados de forma directa por las administraciones. No obstante, en nuestra geografía todavía persiste un volumen elevado de empresas locales y familiares que aún manejan una parte, menguante, del sector.
- Crecimiento de la prestación del servicio de “línea fría”, por el que se

elaboran los menús en cocinas centrales, y se transportan en frío a los centros, en detrimento de las cocinas en las propias escuelas. Se ha normalizado incluso la construcción de nuevos centros sin cocina.

- Percepción extendida en las comunidades escolares, entre los diversos territorios, del deterioro del servicio de comedor escolar.

## **Los comedores escolares en la Comunidad de Madrid**

Según las encuestas oficiales, la dieta en la población de 5-12 años de la CM se aleja de los objetivos y recomendaciones nutricionales para una dieta sana y equilibrada. Uno de cada cuatro niños/as de 4 años presenta sobrepeso u obesidad, y más del 90% presentan un aporte de proteínas superior al recomendado, e inferior de hidratos de carbono. La ingesta de grasas es superior al máximo recomendado en el 80% de los/as niños/as, superando el 90% para las grasas saturadas. A la luz de estos datos, el fomento de patrones de alimentación saludable en los comedores escolares debería ser considerado por la administración una prioridad estratégica<sup>1</sup>.

Un 73% de los centros escolares públicos de la región disponen de comedor escolar, sumando 858.549 comensales. Este número ha oscilado sensiblemente en la última década siguiendo la evolución de las becas de comedor: bajó sustancialmente en los años de mayores recortes presupuestarios, y se recuperó parcialmente con el incremento posterior los presupuestos para becas. Los programas de becas deben acompañar, por lo tanto, cualquier intervención que pretenda universalizar patrones alimentarios en la población escolar.

Los servicios de comedor de los centros educativos públicos madrileños se gestionan de la siguiente manera:

**1. Escuelas infantiles:** Existen escuelas con gestión directa (18% del total), incluyendo el servicio de comedor, por parte de personal de la administración, en las que la cuota de comedor que pagan las familias está regulada (4,88€ para el curso 2016/17). En cambio, la gestión de la mayoría de las escuelas (82%) está externalizada a empresas o cooperativas. Estas tienen cierto margen para modificar la cuota de comedor, habiéndose denunciado casos en los que reducciones en esta ha supuesto la pérdida de calidad en el menú y las materias primas. En sólo un 25% de las escuelas se cocina

<sup>1</sup>Díez-Gañán L, Galán Labaca I, León Domínguez CM, Zorrilla Torras B. *Encuesta de Nutrición Infantil de la Comunidad de Madrid. Madrid*. Consejería de Sanidad de la Comunidad y Madrid; 2008.

en el centro, recurriendo el resto a catering de línea caliente, y en menor medida, fría.

2. Colegios públicos: Responsabilidad de la Consejería de Educación, la normativa madrileña es una de las pocas en España que descarta la gestión directa del servicio de comedor por parte de personal de la administración o del propio centro (equipo directivo y/o AMPA). Así, los comedores están gestionados por empresas de restauración, que o bien cocinan en el centro (85% de los casos), o siguen la modalidad de “línea fría”. Estas empresas deben en primer lugar ser homologadas por la administración madrileña, y posteriormente ser seleccionadas por el Consejo Escolar del centro. La cuota del servicio está regulada (4,88€ para el curso 2016/17). La mitad se destina al suministro y elaboración del menú, y la otra mitad al *servicio de atención, apoyo y vigilancia*.

Los pliegos de condiciones técnicas publicados por la administración regional establecen los requisitos nutricionales y otras características del servicio, asignando a las diferentes variables una puntuación máxima. Los criterios y requisitos nutricionales siguen el *Documento de consenso sobre la alimentación en centros educativos: recomendaciones acordadas en el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*. Por su parte, los criterios ambientales o de fomento de la alimentación ecológica tienen un papel en dichos pliegos totalmente marginal, pudiendo recibir un máximo de un punto sobre cien. Esta raquítica asignación contrasta con la de otras CCAA, en las que diferentes criterios de carácter ambiental pueden sumar hasta 45 puntos de un total de 100. A modo de ejemplo, en Aragón se asignan 10 puntos por incluir un menú ecológico mensual, 10 puntos por incluir fruta y hortaliza de temporada y por diversidad de menús, y 5 puntos por eliminar la barqueta de plástico y usar otros materiales más seguros.

Las mejoras voluntarias que las empresas de restauración suelen ofrecer como parte de su oferta pueden servir, en el caso de las comunidades más sensibilizadas, para incorporar elementos de sostenibilidad que la norma no contempla ni valora. Pero en muchos otros casos, en un contexto de recortes presupuestarios educativos, es habitual que las mejoras negociadas no tengan nada que ver con el servicio de comedor y se destinen a otras necesidades de los centros: pago de extraescolares, gastos estructurales del centro, etc. Así, esta práctica supone en la práctica un limitante para la mejora del servicio, ya que una parte de los recursos que pagan los/as usuarios/as se desvían a otros usos no relacionados con el comedor.

## ¿Qué opinan los diferentes actores?

La Plataforma Ecocomedores, compuesta por representantes de AMPAS y varias organizaciones sociales del ámbito madrileño de la agroecología, es el principal actor que viene impulsando el debate sobre los comedores escolares en la región. Sus principales demandas son la recuperación de las cocinas en los centros, junto al fomento de menús más saludables y sostenibles, incluyendo la incorporación de productos de proximidad y/o ecológicos en los menús. Para ello ven necesario modificar la normativa autonómica. Coinciden en estas reivindicaciones con la Federación de AMPAS Giner de los Ríos, quien pone el énfasis además en los programas de becas y en la recuperación de la gestión directa de los comedores con personal de la administración.

En cuanto a las empresas de restauración colectiva, en Madrid conviven PYMES con otras empresas de gran dimensión y/o naturaleza multinacional. Las empresas entrevistadas perciben una inquietud creciente a favor de menús más saludables (más verduras y productos frescos, alimentos de proximidad, reducción de fritos y procesados, o exclusión de pescados como la pangas o perca), que en los últimos 5 años incluye también el uso de alimentos ecológicos, elemento presente en unos pocos centros. Prácticas como incrementar el uso de vegetales de temporada son habituales en una mayoría del sector al resultar más económicos. En cambio, el uso de alimentos ecológicos o de proximidad -menos habitual- responde en la mayoría de los casos a negociaciones con los clientes, y en menor medida, a compromisos socioambientales de las empresas o a la búsqueda de una mayor seguridad para los/as comensales gracias a generar relaciones de confianza con los proveedores.

Las producciones ecológicas y agroecológicas madrileñas, pese a estar experimentando un importante crecimiento, no parecen estar por sus características (pequeñas dimensiones, baja capacidad de inversión, estructuras de coordinación y comercialización conjunta inexistentes o inmaduras, etc.) en condiciones en el corto plazo de poder suministrar a colectividades. No obstante, el desarrollo de la demanda vinculada a la compra pública supondría un importante motor de apoyo tanto para productores/as ecológicos/as como convencionales de la región.

Por su parte, las dos empresas distribuidoras de alimentos ecológicos consultadas coinciden en que cada vez se encuentra más extendido el

consumo regular de productos ecológicos en centros escolares, aunque está lejos de ser algo normalizado. Afirman que a nivel estatal existe producción suficiente para garantizar el suministro a una creciente demanda de colectividades escolares. El precio de la materia prima sigue siendo un elemento central. Los costes logísticos de la distribución ecológica han mejorado, si bien aún existe margen de mejora vinculado a que la demanda de los centros crezca y se estabilice. Por su parte, denuncian la política de compras de algunas empresas de restauración, que exigen grandes volúmenes a precios muy reducidos, generando mucha presión sobre productores/as y distribuidoras.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Varios ayuntamientos de la región (Madrid, Getafe, Fuenlabrada) han firmado el Pacto de Milán<sup>2</sup>. Por su parte, la Asamblea de Madrid aprobó por unanimidad en 2016 una Propuesta No de Ley (PNL 146/16 RGEP 682) a favor del fomento del consumo de alimentos de temporada, proximidad y/o ecológicos mediante las licitaciones de servicios de restauración de la administración autonómica. Por lo tanto, la coyuntura política actual ofrece importantes oportunidades para la realización de cambios normativos y desarrollar políticas de incentivos a favor del consumo agroecológico en los comedores escolares, tal y como ocurrirá en la Red de Escuelas Infantiles Municipales de Madrid. El Ayuntamiento de la capital ha mostrado buena predisposición a fomentar la incorporación de grupos de alimentos de producción ecológica y/o de *canal corto* como uno de los elementos valorables en la licitación de sus escuelas.

En base a las experiencias en otros territorios, el impulso del consumo agroecológico a nivel autonómico mediante un hipotético Plan de Comedores Escolares Saludables y Sostenibles, tendría un efecto muy importante y cuantificable en el medio plazo para el sector agrario de la región. La multidimensionalidad de las iniciativas requiere la coordinación con otras áreas de gobierno como Agricultura o Sanidad. En particular, sería especialmente relevante y natural una alianza con el Área de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, responsable del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunidad de Madrid 2014-2020, que tiene entre sus prioridades “fomentar los circuitos cortos, los regímenes de calidad y los mercados

---

<sup>2</sup> Un Pacto de Política Alimentaria Urbana por el que se comprometen a “trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos”.

locales” o “mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias, su competitividad y su sostenibilidad”.

Conviene tener en cuenta que el sector agrario ecológico y agroecológico madrileño se encuentra en un momento crucial en el que, el impulso del consumo social a través de los comedores escolares, podría suponer un salto de escala importante para el crecimiento y la profesionalización del mismo. Este salto de escala tendría un impacto importante sobre el mantenimiento de la actividad agraria sostenible en los espacios rurales y periurbanos de la CM.

La viabilidad legal, técnica y económica de este tipo de proyectos es una realidad. La voluntad política debe ser la llave que abra un proceso estratégico con un enfoque de medio plazo, y que contemple: una investigación previa detallada, una planificación minuciosa, un calendario de implantación progresiva, una programación realista para alcanzar objetivos concretos, una inversión en infraestructuras logísticas y de apoyo a la producción local, prácticas de sensibilización, procesos formativos especializados o la puesta en marcha de proyectos piloto.

En el contexto de transición planteado, resumimos una serie de modificaciones del marco normativo a nuestro juicio recomendables. (Ver tabla en página siguiente).

1. Incorporar la gestión directa de los servicios de comedor por parte de los centros escolares y las AMPAS, como reconoce la propia normativa estatal.

2. Innovaciones en los criterios de homologación de empresas de restauración y en los criterios de prestación del servicio:

2.1. Objeto del contrato: Establecer un porcentaje mínimo obligatorio de alimento ecológico y de otras características (ver siguiente epígrafe), que crezca progresivamente siguiendo objetivos asumibles en el medio plazo.

2.2. Criterios de adjudicación: Otorgar el 30% de la puntuación a distintos criterios relacionados con la sostenibilidad del servicio:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje y variedad de alimento ecológico.</li> <li>• Porcentaje y variedad de productos del mar (restringiendo especies como panga o perca).</li> <li>• Porcentaje y variedad de productos con denominación de origen.</li> <li>• Compromiso de uso de frutas, verduras y hortalizas de temporada.</li> <li>• Compromiso de productos libres de OMGs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distancia entre cocinas centrales y centros escolares, tiempo de reposición de productos.</li> <li>• Compromiso de utilización de productos de canal corto de comercialización.</li> <li>• Mecanismos para reducir el desperdicio alimentario y otros residuos.</li> <li>• Acreditación de gestión medioambiental de las empresas.</li> <li>• Compromiso de productos sin aceite de palma.</li> </ul>
--	--

2.3. Cláusulas de ejecución de los contratos: obligaciones contractuales en la prestación del servicio. Debe incluirse un sistema de control y seguimiento, definiendo las sanciones por incumplimiento. Se recomienda incorporar mecanismos que faciliten la investigación social aplicada, orientada a la superación de dificultades y búsqueda de innovaciones. Las cláusulas tendrán relación con:

- Materias primas: % mínimo del presupuesto destinado a materias primas; trazabilidad.
- Características y elaboración de los menús: reposición de alimentos (línea fría) cada 3 días o menos; % y variedad mínima de alimentos frescos; de temporada; menús alternativos por motivos culturales o éticos.
- Instalaciones y material de cocina y comedor: menaje reutilizable; eficiencia energética de equipos de cocina y transporte; barquetas de materiales seguros (línea fría), etc.
- Servicio de atención y apoyo a comensales: programación educativa; formación del personal; inserción sociolaboral en nuevas contrataciones.



# Introducción

Nuestras sociedades han sufrido en las últimas décadas una erosión de la cultura alimentaria y una creciente deslocalización de las actividades agrícolas y ganaderas. Una doble problemática que está dando lugar a negativos impactos sociales, económicos, ambientales y para la salud: dependencia de combustibles fósiles, alta responsabilidad en emisiones de gases de efecto invernadero, creciente desigualdad de poder entre grandes empresas y pequeños agricultores, impactos ambientales y sanitarios de pesticidas y abonos de síntesis... Organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y entidades de la sociedad civil plantean desde hace tiempo la necesidad de una transición hacia modelos agroalimentarios mucho más locales y sostenibles.

Para responder a este desafío, cada vez son más las administraciones que están recurriendo a la compra pública alimentaria para fomentar la producción y consumo de alimentos ecológicos y/o procedentes de producciones pequeñas y medianas enraizadas en el tejido local. Aprovechando que en nuestro entorno cultural la principal comida se da a medio día, los comedores escolares pueden convertirse en un espacio privilegiado para impulsar iniciativas donde confluyan la renovación pedagógica y la ecologización de los currículos y prácticas educativas a través de los hábitos saludables y sostenibles, con la puesta en marcha de circuitos económicos alternativos orientados al fortalecimiento de economías locales. Experiencias donde inter-cooperen de forma virtuosa diversos agentes de la sociedad civil (fundaciones, cooperativas, asociaciones de familias, pequeños agricultores, comunidades escolares, administraciones locales...), construyendo formas de colaboración que pueden servir de referencia para el diseño de políticas públicas encaminadas a una nueva gobernanza alimentaria.

Además de todas estas cuestiones, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, y en buena medida debido al impacto de la crisis socioeconómica, España es el país con mayor prevalencia de

obesidad infantil en toda Europa. Un problema que se concentra en las familias con pocos recursos y con menor nivel educativo. Los centros escolares pueden actuar como herramientas para políticas redistributivas, que de forma universal hagan accesible una alimentación saludable, convirtiéndose en entornos facilitadores para el cambio de valores, creencias, actitudes y prácticas en hábitos de consumo para el conjunto de actores de la comunidad educativa. Ante situaciones parecidas, países como Reino Unido han seguido estrategias como convertir las clases de cocina en una asignatura evaluable, y han planteado la gratuidad de los comedores escolares entre 7-12 años.

¿Qué proponen las directrices de la Unión Europea que impulsan la compra pública alimentaria y qué margen de maniobra ofrecen?, ¿Cómo se están traduciendo las políticas públicas innovadoras en la normativa?, ¿Qué Buenas Prácticas hay en Europa y en otras comunidades autónomas?, ¿Qué situación y normativa tenemos en la Comunidad de Madrid?, ¿Cómo perciben los distintos actores la posibilidad de realizar un cambio hacia la sostenibilidad en el modelo de la Comunidad de Madrid?, ¿Qué pasos podrían empezar a darse?

Los comedores escolares son una pieza estratégica en cualquier proceso de transición hacia modelos alimentarios saludables y sostenibles, dentro y fuera de los propios centros educativos. El trabajo que tienes entre manos se orienta a dar respuesta a estas preguntas y tiene la vocación de servir como una aportación más al creciente debate en la esfera pública sobre el funcionamiento del sistema alimentario, el papel que juegan las políticas públicas y, especialmente, las potencialidades que encierra la restauración colectiva en comunidades educativas.



# Apuntes metodológicos

El presente informe es fruto de un trabajo de cerca de tres meses de un equipo interdisciplinar liderado por GARÚA S. Coop. Mad., en colaboración con la asociación Surcos Urbanos y Germinando S. Coop. Mad. Durante este tiempo hemos aplicado diversas metodologías de investigación, de cara a recopilar la información necesaria para poder realizar un diagnóstico sobre los comedores escolares de la Comunidad de Madrid (CM) y su posible transición hacia modelos más saludables y sostenibles. Una tarea que ha combinado un exhaustivo trabajo de revisión bibliográfica y de normativa, análisis de Buenas Prácticas, así como un trabajo cualitativo de entrevistas con los distintos actores implicados en la región.

Revisión bibliográfica	-Nivel Europeo.
Revisión normativa	-Estatal y Comunidades Autónomas.
	-Comunidad de Madrid.
Revisión de Buenas Prácticas	-Plataforma Eco-comedores.
Entrevistas a actores implicados	-Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos "Giner de los Ríos".
	-Consejería de Educación. Subdirector General de Centros de Educación Infantil, Primaria y Especial.
	-Consejería de Agricultura. Director General de Desarrollo Rural.
	-Junta de Portavoces de escuelas públicas de 0-6.
	-Empresas de Restauración Colectiva. (ver cuadro)
	-Distribuidoras comerciales de producto ecológico (ver cuadro).
Cuestionario centros escolares de la Plataforma Ecocomedores	
Triangulación de la información	
Redacción del Informe Final	

El listado de empresas que han colaborado en el diagnóstico es:

Restauración colectiva	Distribución comercial de productos ecológicos
Gastronomic	Gumendi
Coespa	Eurobanan
Santillán	
Comedores Blanco	



# 1 | Un debate que recorre Europa: grandes datos y tendencias.

## 1.1 Iniciativas de compra pública alimentaria desde Europa.

Desde hace más de veinte años organismos internacionales como la ONU, a través del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o de la FAO, vienen planteando la importancia de la compra pública como una herramienta para avanzar en la redistribución, la inclusión social y la transición hacia la sostenibilidad del modelo productivo. Otra de las instituciones pioneras en valorar el papel que puede jugar la compra pública a la hora de mejorar la calidad de vida de nuestros municipios sería ICLEI –Local Governments for Sustainability–, la red global de más de 1.500 ciudades, pueblos y regiones que celebró en 2016 el vigésimo aniversario de la primera plataforma internacional de ciudades para el fomento de la compra pública sostenible<sup>3</sup>. Desde esta red de ciudades, denominada PROCURAPLUS, varias decenas de municipios han ido compartiendo durante años sus innovaciones prácticas, acumulando experiencia y dando visibilidad a estas acciones.

Y es que la compra pública representa entre el 15 y el 20% del PIB en la mayoría de países de la UE, y en España se sitúa en torno al 18,5%<sup>4</sup>. Esto quiere decir que una quinta parte de la actividad económica está directamente relacionada con el papel que decida tener el Estado a la hora de intervenir en la economía a través de los bienes y servicios que contrata o consume, fomentando buenas o malas prácticas ambientales, siendo ejemplarizante o no con las condiciones laborales, apoyando a las grandes corporaciones

<sup>3</sup> Ver: <http://www.sustainable-procurement.org/20years>

<sup>4</sup> Según el Observatorio de la Contratación Pública, <http://www.obcp.es/>

o apostando por la democratización económica y las pequeñas empresas. En muy pocos temas resulta más evidente cómo la voluntad política se demuestra en la forma en la que se organiza y distribuye el presupuesto público.

Más allá de la voluntad política demostrada por distintas administraciones locales al implicarse han incorporado la compra pública sostenible, desde la Unión Europea se ha ido imponiendo como una de las prioridades que aparecen recurrentemente en sus planes y documentos estratégicos. También en las sucesivas directivas aprobadas durante los últimos años; y en manuales y guías de recomendaciones se ha dado espacio a la incorporación de criterios de sostenibilidad y responsabilidad social en la evaluación de ofertas en las licitaciones públicas. El hecho diferencial en la transposición de las normativas marco europeas ha sido la introducción del criterio de asignación de los contratos públicos en base a la *oferta económicamente más ventajosa*, superando la concepción del *precio más bajo*, y valorando criterios de calidad y sostenibilidad en las ofertas. Así, en el documento vinculante actual, la Directiva sobre contratación pública (2014/24/EU), cuyo plazo de trasposición a la legislación de los países miembros era abril de 2016, se especifica en el artículo 76, que:

*“Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación. Además, los Estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales.”*

Es previsible que, al igual que ya lo han hecho algunos estados miembro (como Reino Unido o Dinamarca<sup>5</sup>), se avance a medio plazo desde las recomendaciones actuales hacia la definición de unos mínimos legales.

En la Estrategia Europa 2020, la innovación ecológica y la innovación social se encuentran entre los principales motores del modelo económico futuro, y la contratación pública ocupa un lugar central a la hora de hacerlo viable,

---

<sup>5</sup> Ver Estándares Oficiales de compra para servicios alimentarios en Reino Unido: <https://www.gov.uk/government/publications/sustainable-procurement-the-gbs-for-food-and-catering-services>; y marco normativo para la contratación pública sostenible en Dinamarca: <http://www.ansvarligeindkob.dk/viden-vaerktoejer/retningslinjer>

cumpliendo los compromisos de reducción de emisiones y efectuando un uso eficaz de los recursos. Otros documentos estratégicos como el Plan de Acción sobre Economía Circular, adoptado a finales de 2015 contemplan la compra pública como uno de los principales motores del cambio.

De forma más específica, la Comisión Europea ha realizado estudios, recomendaciones y guías para fomentar la compra pública verde, como la guía *Buying Green*, cuya tercera edición se editaba a principios de 2016. Una útil herramienta para demostrar la forma en la que las Administraciones Públicas pueden impulsar estas prácticas sin vulnerar la legalidad, ni restringir los mecanismos de transparencia o libre competencia<sup>6</sup>.

Desde los debates iniciales el funcionamiento del sistema alimentario ha sido uno de los diez sectores clave identificados por la UE desde los que desarrollar las potencialidades de la compra pública. Y es que se trata de uno de los sectores económicos estratégicos en cualquier propuesta de cambio de modelo productivo, debido a las necesidades que satisface, a sus elevados impactos sociales y ambientales, así como a su transversalidad y capacidad de generar sinergias con diversos sectores económicos. En 2008 la Comisión publicaba una ficha específica para la compra de suministros y la contratación de servicios de restauración<sup>7</sup>, en la que se recomendaba qué criterios establecer en las distintas fases del proceso de contratación:

- Especificar como objeto del contrato un porcentaje mínimo obligatorio de producto ecológico y el diseño de menús de temporada.
- En los criterios de adjudicación otorgar puntos adicionales a las ofertas que incrementen el porcentaje de alimento ecológico, que introduzcan productos de acuicultura sostenible, criterios de bienestar animal, o de reducción de envases.
- Incluir la experiencia en gestión medioambiental como criterio de selección de empresas.
- Incluir cláusulas de reducción y gestión de residuos, de transporte y formación de personal.
- Especificar medidas de verificación, seguimiento y penalización.

Actualmente se está evaluando y revisando el contenido de esta ficha, y se prevé que en 2017 se publicará una actualización de la misma.

---

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

En 2012 se impulsaba desde la Comisión Europea el European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability (EIP-AGRI), dedicado al estudio del funcionamiento del sistema alimentario en Europa y sus países miembros. Un trabajo realizado en colaboración con los actores innovadores (agricultores, universidades, entidades ciudadanas, empresas...) de cara a mejorar la eficiencia, en términos sociales y ambientales, de la cadena alimentaria. EIP-AGRI desde sus inicios, pero especialmente durante los últimos años, está planteando la importancia que puede tener la compra pública en este proceso:

*“La compra pública es vista como una herramienta poderosa para conectar crecimiento con sostenibilidad, promover la resiliencia local y apoyar las innovaciones. La compra pública alimentaria puede contribuir a la educación alimentaria (comprensión de los impactos en la salud, el medio ambiente y la comunidad de nuestras elecciones sobre cómo alimentarnos), complejizar las políticas públicas y apoyar a los productores locales y sus empleos<sup>8</sup>.”*

Además de las recomendaciones de compra pública de la Comisión, con las que coincide, el EIP-AGRI identifica otros factores de éxito relacionados con el apoyo a circuitos cortos de comercialización, como la necesidad de que se separen y dividan los lotes de compra pública entre convencionales, y aquellos que son de temporada y locales. Una fórmula que ofrece una mayor probabilidad de competir con éxito para los pequeños productores locales, y que debería acompañarse de políticas que incentiven la creación de centrales de compra que faciliten la logística de las administraciones para comprar a una amplia variedad de pequeños productores<sup>9</sup>.

## 1.2 Buenas Prácticas de comedores saludables y sostenibles en Europa.

Existen diversos proyectos europeos (Foodlinks, EUPOPP, URBACT, INNOCAT...) que se han encargado de rastrear y sistematizar ejemplos de políticas locales, identificando criterios de éxito y recopilando un abanico de Buenas Prácticas que pueden ser inspiradoras para las ciudades y regiones que quieran comenzar a introducir cambios en su compra pública.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri\\_fg\\_innovative\\_food\\_supply\\_chain\\_management\\_final\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_fg_innovative_food_supply_chain_management_final_report_2015_en.pdf)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri\\_fg\\_innovative\\_food\\_supply\\_chain\\_management\\_final\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_fg_innovative_food_supply_chain_management_final_report_2015_en.pdf)

Destacamos a continuación algunas de las experiencias de referencia a escala municipal, desarrolladas con objetivos de mejora ecológica, de equidad social, de nutrición y salud. Presentan formas de gestión variadas, desde los servicios de restauración prestados directamente con personal e instalaciones públicas, a otros externalizados a empresas de restauración colectiva. En todos los ejemplos se ha mostrado como fundamental la inclusión en el proceso de los distintos agentes, mediante el desarrollo de herramientas de participación, seguimiento y formación.

Una de las principales dificultades del desarrollo de estos proyectos ha sido la necesidad de ajustarse a los presupuestos disponibles, en un contexto europeo de recorte del gasto público. En general las estrategias han sido coincidentes, e incluyen medidas como la reducción del consumo de carne (también por criterios ecológicos y nutricionales), o ajustar las raciones fomentando que se repita antes de que sobre comida en los platos. Para conseguir que las iniciativas salgan adelante es imprescindible el compromiso de todos los agentes, especialmente de los equipos técnicos y del personal de cocina, debido al esfuerzo extra que les exige la adaptación y gestión de los nuevos modelos de comedor ecológico. En todos los casos se destaca la mayor capacidad de innovación y mejora que se produce cuando hay personal comprometido y consciente de las relaciones entre adquisición-elaboración-consumo-desperdicio.

Como rasgos comunes de los casos destacados se pueden identificar los siguientes:

- **Producción ecológica:** se fija un porcentaje mínimo que debe ser justificado mediante certificaciones oficiales. En algunos casos se especifica que no se admiten Organismos Modificados Genéticamente.
- **Cambio en los menús:** priorización de alimentos frescos y de temporada, reducción de consumo de carne, opciones vegetarianas, consideración de diversidad cultural.
- **Origen y calidad:** se establecen referencias al etiquetado (Indicación Geográfica Protegida, Denominación de Origen Protegida, etc), al tiempo de servicio y reposición de frescos, o a tiempos de transporte.
- **Gestión ecológica:** cuestiones de eficiencia energética del transporte y de los equipos, uso de productos de limpieza ecológicos, menaje reutilizable, reducción de embalajes, reducción de desperdicio y reutilización.
- **Responsabilidad social:** contratos en lotes para favorecer el acceso a pequeña y mediana empresa, comercio justo.

**ROMA, ITALIA**

Escala	Municipal.
Tipo de gestión	Empresa de restauración con cocina en el centro.
Nº de menús	150.000
% ecológico	70% ecológico   26% local   14% comercio justo   2% economía social.

**Criterios de sostenibilidad:**

## Alimentos:

- Fresco, ecológico y de temporada: fruta y verdura (no más de 3 días entre cosecha y consumo, algunos productos pueden ser congelados, como guisante, espinaca o ajete).
- Ecológico: legumbre y cereal, harina y pan, pastelería, pasta, arroz, mozzarella, trucha, huevo, vinagre, miel, mermelada, zumo.
- Pan sin conservantes (periodo máximo entre horneado y consumo).
- Carne con Indicación Geográfica Protegida IGP (debido a evaluación negativa de los alumnos respecto a la ecológica, y a la calidad nutricional) y fresca (no más de 4 días desde envasado).
- Procedente de agricultura social: cooperativas y empresas sociales.
- Procedente de comercio justo: plátano, chocolate, galletas, otros.
- No OMGs.

## Menús:

- de temporada invierno/verano: 160 recetas diferentes.
- carne roja o blanca máximo 2 raciones semanales.
- adaptación ética o religiosa (incluida dieta vegetariana).
- una vez al mes menú especial didáctico-educativo (regional, de integración cultural, etc).

## Desperdicio alimentario:

- Distribución de comida sobrante (raciones no servidas) a organizaciones

asistenciales.

- Compostaje de restos o consumo animal.

Otros criterios:

- uso de productos de limpieza con bajo impacto ambiental.
- vajilla, cristalería y cubertería reutilizables.
- Bajo impacto ambiental de medios de transporte (distancia inferior a 150 km, uso de ferrocarril y vehículos eficientes) y plan de transporte que asegure máximo 15 minutos entre cocina y centro de consumo.
- Reducción de embalajes, envases reciclables, recogida separada de residuos.

**Fuentes:**

Bock, Bettina (coord.) (2013) Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe - An Action Plan for Sustainability. Informe. Foodlinks.

GPP (2010) Sustainable food procurement for schools in Rome. GPP in Practice. Green Public Procurement, European Commission.

Morgan, Kevin; Sonnino, Roberta (2010) Rethinking School Food: The Power of the Public Plate. State of the World 2010. World Watch Institute. Pp 69-74.

**COPENHAGUE, DINAMARCA**

Escala	Municipal.
Tipo de gestión	Catering municipal (cocinas centrales).
Nº de menús	20.000 a 60.000 diarias.
% ecologico	88% en 2016 (objetivo 90%).

Desde 1990 y como parte de la Estrategia Estatal de Alimentación Sostenible, se venía realizando en el municipio la compra pública de alimentos ecológicos. En 2000 se produce la adhesión municipal a la Red Dogme (actualmente Green Cities), programa de cooperación intermunicipal, que tiene entre sus objetivos la protección de aguas subterráneas contaminadas por pesticidas. Por tanto, una de las líneas de actuación se refiere a incrementar la sostenibilidad de las prácticas agrícolas, y como acción concreta de apoyo se promueve la compra pública verde.

En sus inicios dirigía el programa el Departamento Municipal de Tecnología y Medio Ambiente, hasta que en 2009 se transfiere la gestión a la Casa de los Alimentos de Copenhagen, fundación sin ánimo de lucro (aunque la competencia sobre las cocinas centrales no es de esta fundación, lo que en ocasiones genera problemas de gestión). Es importante la parte del presupuesto del programa que se destina a diseñar y realizar actividades de formación y sensibilización para el personal de cocina, y de información a los consumidores, aunque como objetivos futuros del programa se destaca que aún es necesario estrechar la relación entre productores y escolares mediante la realización de actividades concretas.

Uno de los problemas que ha afrontado el programa fue el hecho de que los pequeños productores ecológicos locales a los que se quería apoyar, tenían dificultades para cumplir con la variedad, cantidad, puntualidad y requerimientos de envasado que exigía la restauración pública, y los proveedores convencionales no estaban preparados para realizar el salto a ecológico.

La definición de las condiciones de licitación se realiza en diálogo con los agentes implicados, con el fin de fomentar que se presenten pequeños y medianos productores. Se celebran reuniones con las cocinas para ver sus necesidades concretas, y con los proveedores para ver la capacidad de respuesta. Las principales cuestiones de este proceso se publican anónimamente para que todos los concursantes tengan acceso a la información. Una vez redactado y publicado el pliego se realiza un acto informativo explicando las novedades. Además se ofrece apoyo administrativo sobre el proceso y los documentos necesarios para concursar.

### **Criterios de sostenibilidad:**

Alimentos:

- de temporada: se otorgan 25 puntos a las ofertas que más variedad de producto estacional aseguren. Así se ha conseguido contar con hasta 183 variedades de manzana, de pequeños y medianos productores de toda Europa.

Menús: Para no aumentar el presupuesto y mantener criterios nutricionales se han cambiado los menús. Principios:

- Menos carne y más variada (se establecen días sin carne).
- Productos de temporada (pescado fresco semanalmente, verdura).

- Frescos (no precocinados).
- Más verdura y fruta.
- Más cereales y legumbres.

Desperdicio alimentario:

- reducción mediante criterios de cocinado y raciones.

Otros criterios:

- Reducción de embalajes y reciclabilidad.
- Transporte: se deben utilizar vehículos que según su peso cuenten con certificado ambiental municipal, o con estándar de emisiones Euro 5. También es necesario informar de la cantidad de combustible consumido.

**Fuentes:**

Bock, Bettina (coord.) (2013) Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe - An Action Plan for Sustainability. Informe. Foodlinks.

Bergmann, Bettina (2016) Future Green public procurement in the municipality of Copenhagen. EIP-AGRI Workshop Cities and Food, 21-22 Septiembre, Cracovia, Polonia.

Chandler, Caroline ; Franklin, Antoinette; Ochoa, Amalia ; Clement, Simon. (2015) Sustainable Public Procurement of School Catering Services. A good practice report. INNOCAT Project (Procurement of Eco-Innovative Catering), ICLEI.

**VIENA, AUSTRIA**

Escala	Municipal
Tipo de gestión	Predomina el catering municipal, aunque se incrementa la presencia de servicios privados. Gestión del centro en cocina propia
Nº de menús	85.000 – 100.000 diarias
% ecológico	Obligatorio al menos 30% del presupuesto. En escuelas infantiles y 90 colegios se ha alcanzado más del 50% y el 91% en lácteos.

El programa Ecocompra Viena (ÖkoKauf Wien) está activo desde 1999, como parte del Programa de Protección Climática, y es coordinado por el Departamento de Protección Medioambiental. Un programa más reciente complementario de este es el denominado Natürlich Gut Teller (platos naturalmente buenos).

Para la definición de criterios de compra alimentaria se realiza un proceso participativo, mediante grupos de trabajo en los que se cuenta con hasta 180 personas provenientes de ONGs, distintas áreas municipales, empresas, expertos externos, etc. También se encargan del seguimiento y evaluación, proponiendo medidas de mejora.

La asociación de productores ecológicos Bio Austria y diversos productores locales, como la Granja Urbana Municipal de Viena, también se han ido sumando al programa y participando en el abastecimiento de productos. El porcentaje de productos regionales es alto, llegando a un tercio, aunque se recurre a la distribución internacional en el caso de productos cuya cantidad es insuficiente, como la carne blanca, o el pescado.

A pesar de centralizar las compras y de incorporar distintas medidas para reducir el gasto (como reducir la compra de carne, comprar las piezas enteras, etc), cuesta ajustarse al presupuesto, y es previsible que haya que reducir la adquisición de productos ecológicos. Por otra parte existe una tendencia a la externalización del servicio mediante empresas de catering, lo que también puede incidir negativamente en un programa en el que gran parte de su éxito se debe al compromiso de empleados públicos de cocinas municipales centrales o de cocinas in situ.

### **Criterios de sostenibilidad:**

Alimentos:

- Fruta y verdura ecológica y de temporada.
- Prioritarios criterios de producción ecológica y libre de OMGs.
- Comercio justo.
- Bienestar animal.

Menús:

- Alimentación saludable: reducción de ácidos grasos transaturados.

- Reducción del consumo de carne: como mínimo dos tercios del menú son productos vegetales.
- Un tercio del menú es de origen regional.

Otros criterios

- Venta directa.
- Cantidades mínimas garantizadas por parte del proveedor.
- Reducción de embalajes.

**Fuentes:**

Bock, Bettina (coord.) (2013) Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe - An Action Plan for Sustainability. Informe. Foodlinks.

Kromp, Bernhard (2016) Criteria for Green Public Food Procurement in Vienna: Status Quo and prospects for the future. EIP-AGRI Workshop Cities and Food, 21-22 Septiembre, Cracovia, Polonia.

<http://www.wien.gv.at/english/environment/protection/oekokauf/>

**MALMÖ, SUECIA**

Escala	Municipal.
Tipo de gestión	Catering municipal (cocinas centrales). Gestión del centro en cocina propia
Nº de comidas	40.000 comidas escolares, se está empezando a trabajar también en escuelas infantiles y centros de mayores.
% de alimentos ecológicos	En 2014 el 44% era ecológico.

Desde 1996 había compra de alimentos ecológicos en colegios. En 2010 se aprueba la Política Municipal para el Desarrollo Sostenible y Alimentación, que establece como objetivo para 2020 que el 100% de los alimentos sean ecológicos, y que las emisiones relacionadas con la alimentación se reduzcan en un 40% respecto a 2002.

El programa parte de la Iniciativa municipal del Partido Verde, con fondos del Departamento de Medio Ambiente, que inicia un proceso participativo

en el que se involucra a los equipos de cocina, equipos docentes, personal escolar y representantes políticos. Se ha puesto también énfasis en la labor de sensibilización y formación en los centros docentes y orientado a las familias.

La gestión del servicio de comedor escolar está centralizada a escala municipal, los alimentos se adquieren y se cocinan en 25 cocinas centrales, desde las que se distribuyen a los centros, aunque algunas escuelas también cuentan con cocina propia. De esta forma se ha podido mantener el presupuesto por debajo de la media sueca.

### **Criterios de sostenibilidad:**

Alimentos:

- Ecológico.
- Hortalizas y pan son de productores locales.

Menú:

- Hacer menús más saludables e incrementar productos de temporada.
- Reducción de consumo de carne, y selección de carne según su huella de carbono.
- Todos los días se ofrece opción de menú vegetariano, que es obligatorio un día a la semana.

### **Fuentes:**

Chandler, Caroline; Franklin, Antoinette; Ochoa, Amalia; Clement, Simon. (2015) Sustainable Public Procurement of School Catering Services. A good practice report. INNOCAT Project, ICLEI.

Bock, Bettina (coord.) (2013) Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe - An Action Plan for Sustainability. Informe. Foodlinks.



## 2 | Avanzando en la compra pública alimentaria en el Estado español.

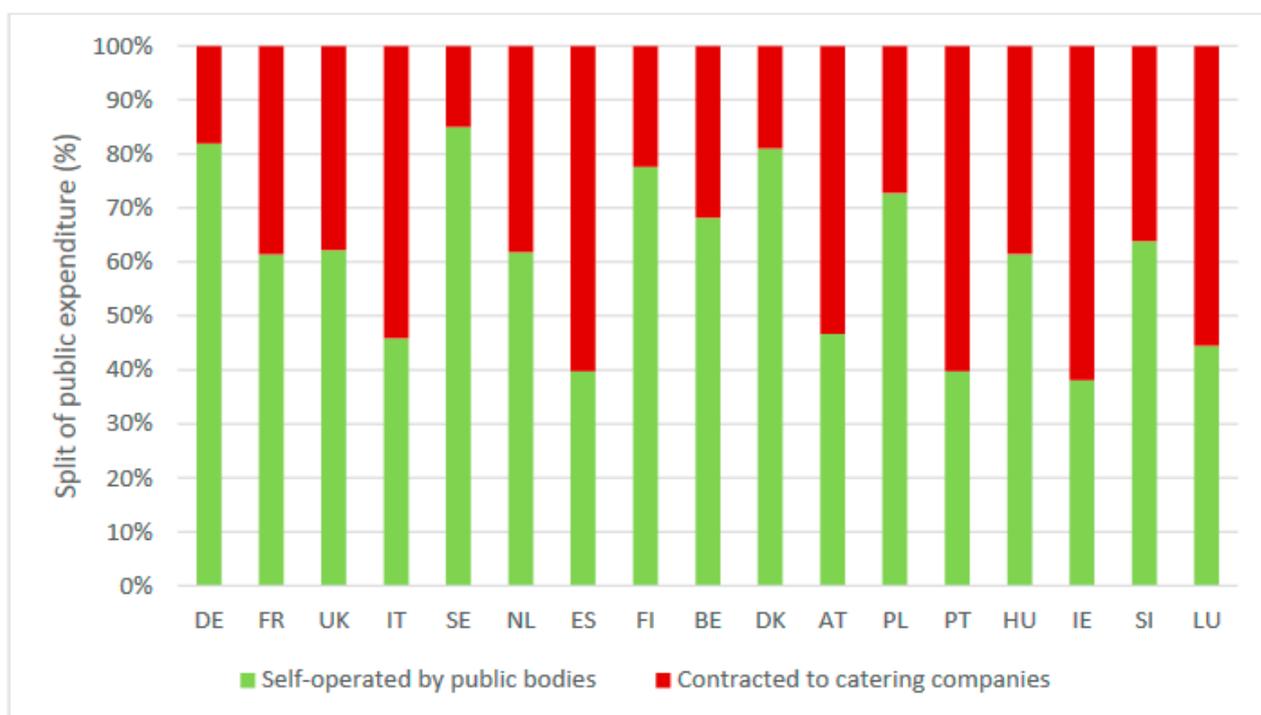
### 2.1 Tendencias compra pública alimentaria

La compra pública con criterios sociales y de sostenibilidad ha sufrido un fuerte impulso durante los últimos años, aunque comparativamente se encuentra muy por debajo de los estándares de la mayor parte de los países europeos. En 2011 los Ministerios de Agricultura, y Economía redactan el *Plan Nacional de Contratación Pública Verde* que aborda una serie de ámbitos temáticos sobre los que intervenir (construcción, transporte, energía, equipos de oficina, papel, mobiliario, limpieza y eventos). Sin embargo, y pese a encontrarse entre los diez ámbitos que la UE destaca como prioritarios, la alimentación no se incluye en este plan . En 2013 se presentó al Parlamento una Proposición No de Ley (PNL) que pretendía cubrir este vacío proponiendo el desarrollo de un Plan de Contratación Pública Alimentaria complementario, pero fue desestimada; más suerte ha corrido la PNL similar presentada en 2016 para la “contratación pública de alimentos con criterios de responsabilidad social y medioambiental”.

Con este contexto de falta de apoyo político a escala estatal, donde sólo el Ministerio de Agricultura mantiene en las cafeterías de sus sedes criterios de compra de alimentos ecológicos, de temporada y de comercio justo, manteniendo la novedad iniciada en 2010 cuando existía Ministerio de Medio Ambiente, las iniciativas de compra pública alimentaria sostenible han tenido un carácter primordialmente autonómico, y salvo algunas experiencias innovadoras y ejemplarizantes en el ámbito de los comedores escolares, a las que haremos referencia, ha sido una práctica con muy escasa implantación.

El marco legal que ofrece el Texto refundido Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011)<sup>10</sup>, permitiría incorporar en las licitaciones criterios de valoración sobre la calidad, sostenibilidad y responsabilidad social del suministro de alimentos y de los servicios de restauración. En definitiva, el bloqueo a la compra pública alimentaria con criterios sociales y ambientales responde más a una cuestión de falta de voluntad política que a la existencia de problemas técnicos o legales, teniendo en cuenta además que existen numerosos manuales desarrollados por la UE, por el Estado español y por distintas administraciones autonómicas y provinciales, destinados a facilitar la compra pública sostenible.

La situación de la restauración colectiva en el Estado español evidencia que nuestro modelo tiene algunas particularidades que lo diferencian de los países de su entorno. El primer rasgo diferenciador sería el tener uno de los mayores índices de privatización en la prestación de estos servicios, junto a Portugal e Irlanda. Actualmente menos del 40% de los servicios públicos de restauración son gestionados de forma directa por las administraciones, sino que se hace mayoritariamente a través de empresas.



\*Cuadro elaborado por JRC, 2015. Columna verde operado por empresas públicas, columna roja operado por empresas de restauración colectiva.

La dinámica generalizada que se está dando en Europa presenta una fuerte tendencia a la concentración empresarial, grandes corporaciones que

<sup>10</sup> Pendiente de modificación para adaptarse a la directiva europea DIR 2014/24/UE

acaparan enormes cuotas de mercado. Sin embargo, aun compartiendo la tendencia, en nuestra geografía todavía persiste un volumen elevado de empresas locales y familiares que suministran estos servicios. Un rasgo diferencial que solo se comparte con Italia y algunos países centroeuropeos, casos en los que además tienen una gran importancia las cooperativas y empresas sociales sin ánimo de lucro<sup>11</sup>. La existencia de este ecosistema empresarial es muy vulnerable si queda abandonado a las dinámicas de mercado, dominadas por las grandes empresas y su capacidad de abaratar costes por economías de escala y por imponer determinadas condiciones laborales. El enfoque agroecológico aparece como una oportunidad de diferenciación del mercado convencional, una manera de que las pequeñas empresas puedan ofrecer un valor añadido a sus iniciativas.

En el año 2013 VSF-Justicia Alimentaria Global realizó el Informe *CortoCircuito. Compra Pública en sistemas alimentarios locales* donde trataba de poner números a lo que supone el gasto alimentario realizado desde las administraciones públicas. Debido a la descentralización de la compra pública, la gran cantidad de compradores (aproximadamente 10.000 entidades) y la falta de un portal de recopilación de información desglosada, tuvieron que realizar estimaciones partiendo del supuesto que se destina en el Estado español el mismo porcentaje de la compra pública a la alimentación que en el Reino Unido. Siguiendo esta metodología, con una serie de factores correctores, se calcula que la administración pública en el Estado español destina entre 2.000 y 3.000 millones de euros a las compras alimentarias, abasteciendo a escuelas públicas, hospitales, residencias, comedores sociales<sup>12</sup>... Analizando la información existente de forma detallada vemos como en 2011 dos empresas multinacionales acaparaban el 20% del mercado de la restauración social colectiva, y cómo el 50% está en manos de diez grandes empresas que se reparten la mitad de los 3.100 millones de euros estimados que genera el sector. De todo el volumen de compra únicamente el 2,8% se hace en el entorno local o directamente a las personas que producen los alimentos, tal y como se señala en el informe de Amigos de la Tierra titulado *Soberanía alimentaria en las mesas del colegio*<sup>13</sup>.

11 JRC (2015): Market Analysis (draft) Working Document. Comisión Europea. Disponible en: [http://susproc.jrc.ec.europa.eu/Food\\_Catering/docs/Task%202%20Food%20and%20catering\\_Market%20Analysis.pdf](http://susproc.jrc.ec.europa.eu/Food_Catering/docs/Task%202%20Food%20and%20catering_Market%20Analysis.pdf)

12 VSF (2013): Informe *CortoCircuito. Compra Pública en sistemas alimentarios locales*. Ed VSF. Barcelona.

13 Soler, C. (2011): *La soberanía alimentaria en las mesas de los colegios*. Ed. Amigos de la Tierra. <https://revistasoberaniaalimentaria.files.wordpress.com/2011/12/final-en-pdf.pdf>

## 2.2 Apuntes para una radiografía de los comedores escolares.

El trabajo en torno a comedores escolares a escala estatal se ha centrado en las recomendaciones nutricionales, vehiculándose a través de la Estrategia NAOS (mejora del equilibrio nutricional del menú, y aspectos educativos en hábitos alimentarios). El principal aporte de esta iniciativa sería la redacción en 2010 de un *Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos*, aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Un texto donde no se entra a valorar cuestiones como la compra de proximidad o la producción ecológica, afirmando que no existe evidencia científica de que los alimentos ecológicos sean mejores en términos nutricionales.

Más allá de las divergencias normativas y los variados modelos de gestión existentes en las distintas comunidades autónomas, una dinámica común en todas ellas es la tendencia a la externalización y privatización del servicio, y a su concentración en manos de grandes empresas de restauración colectiva. Los términos de las licitaciones favorecen en muchas ocasiones que esto ocurra, al establecer requerimientos que no pueden cumplir las pequeñas o medianas empresas, como es el servir a gran número de centros, las exigencias financieras de garantías y volumen de negocio, o las exigencias técnicas e higiénico-sanitarias, relativas a las instalaciones y número de comidas que se pueden servir, y que en muchas ocasiones no diferencia si el servicio se va a prestar en una pequeña escuela rural o mediante una *megacocina* centralizada de catering<sup>14</sup>.

Además, en general el diseño y construcción de nuevos colegios se realiza prescindiendo de las cocinas, y los pliegos de contratación han ido priorizando progresivamente el modelo de la llamada 'línea fría'. Este sistema consiste en la preparación de miles de platos en cocinas centralizadas, donde se refrigeran, conservan y son distribuidos, a diario a distintos centros, incluso a centenares de kilómetros de distancia, donde solamente deben ser recalentados y servidos. Algunas de estas cocinas centrales, como la de SERUNION en Málaga, se han certificado para producir una serie de platos 100% ecológicos.

Más allá de los escándalos acontecidos en algunos comedores escolares gestionados por grandes empresas debido a la escasez o falta de calidad de los alimentos servidos a los escolares, o de los casos de falta de transparencia

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

como es la multa impuesta por la Autoridad Vasca de Competencia a las empresas adjudicatarias en el País Vasco por pactar precios y repartirse los lotes, lo relevante es la creciente dependencia de los centros escolares y las comunidades educativas de un determinado modelo empresarial, con la consecuente pérdida de autonomía para definir el sistema de alimentación que se desea ofertar.

Una situación que ha abierto debates sobre la democracia y la participación ciudadana en las comunidades educativas, sobre el apoyo o la indiferencia hacia las economías locales y los modelos de producción ecológicos, sobre el sabor, las cualidades organolépticas y la seguridad alimentaria en modelos industriales o de cocina tradicional con alimentos frescos. Y es que existe una percepción extendida, entre los diversos territorios, de que se ha dado un deterioro del servicio y de las condiciones en las que se presta el mismo.

La consecuencia es que, más allá de los conflictos locales y regionales, por primera vez la Confederación Estatal de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos CEAPA ha impulsado un grupo de trabajo a nivel estatal, que confluye con ONG, organizaciones ecologistas y plataformas locales, para reclamar una mejora del modelo de gestión de los comedores escolares. De la mano de la creciente preocupación ciudadana y de los conflictos abiertos, la alimentación escolar ha saltado a la esfera pública y tímidamente se va incorporando a la agenda política como una cuestión que gana centralidad. Un interés que se ha traducido también en la presentación de informes e investigaciones por parte de entidades sin ánimo de lucro (como Amigos de la Tierra, Veterinarios Sin Fronteras o diversas AMPAS y FAMPAS), y con la presentación y aprobación de Propositiones No de Ley en Parlamentos Autonómicos relativas a la calidad y sostenibilidad de los comedores escolares (Cataluña, Navarra, Andalucía, País Vasco o Madrid).

Resulta relevante destacar la forma en que desde estas plataformas ciudadanas se está realizando un enfoque integral sobre los comedores, que permite contemplar y abordar la problemática asumiendo su multidimensionalidad. Un enfoque que incorpora sus vertientes sobre la justicia social, salud, la economía, el medio ambiente, la pedagogía, la participación ciudadana... y que puede encontrarse en el manifiesto firmado en el I Encuentro Estatal.

## **Manifiesto por unos comedores colectivos de calidad.**

### **Las personas y organizaciones que suscribimos este documento afirmamos que:**

- Somos lo que comemos, y la alimentación forma parte de nuestro aprendizaje.
- Los comedores colectivos son una pieza clave en la construcción de los sistemas alimentarios locales, siempre que se basen en criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental.
  - En pocos años se ha pasado de consumir alimentos locales, elaborados in situ, a comer productos llegados de cualquier rincón del mundo, con el correspondiente deterioro de calidad. Esto es consecuencia de primar el beneficio empresarial por encima de otras consideraciones. Los productores y el pequeño comercio han perdido su mercado de cercanía.
  - Es necesario cambiar el modelo de gestión de los comedores para favorecer la producción local y apoyar a las pequeñas y medianas empresas.
  - Los comedores son una pieza clave para sensibilizar a las personas como futuras consumidoras y productoras, promover hábitos de alimentación saludables y prevenir la obesidad y otras enfermedades.
  - El modelo predominante nos desliga de la Tierra, de la cultura alimentaria y de la tradición gastronómica, y convierte la alimentación escolar en un negocio de “clientes cautivos”.

**Conscientes de que no es posible plantear determinados objetivos mientras las políticas públicas actúan en sentido contrario, invitamos a todos los partidos políticos y a las administraciones responsables de Educación, Salud, Agricultura, Medio Ambiente y Economía, a que se sumen al reto que planteamos para mejorar la situación:**

1. Promover la adaptación normativa
2. Recuperar la función pedagógica del comedor escolar
3. Crear o mantener los servicios de cocina y comedor
4. Dar cobertura a quienes más lo necesitan
5. Respetar la autonomía de los centros de enseñanza
6. Controlar y supervisar la calidad del servicio
7. Fomentar y reforzar la promoción de la salud
8. Mejorar el medio ambiente y luchar contra el cambio climático
9. Favorecer estudios relacionados con la alimentación, la salud y el medio ambiente
10. Fomentar y reforzar la economía social

## 2.3 Políticas públicas de referencia.

La situación de la restauración escolar presenta diferencias considerables en las distintas Comunidades Autónomas. Entre los programas más ambiciosos de comedor escolar ecológico, es interesante constatar que en la mayoría de estos casos la iniciativa no es unilateral y ni siquiera tiene por qué partir de las Consejerías de Educación, sino que se realiza mediante la colaboración entre varias áreas del gobierno. Las motivaciones tras estos programas son tanto la mejora de la salud y la nutrición de la población escolar como el fomento de la producción ecológica regional (en el marco de Planes de Agricultura Ecológica, por ejemplo). La transversalidad e intersectorialidad de la alimentación se hace evidente en estos proyectos, que tocan cuestiones económicas, de equidad, de salud, de educación y cultura...

### **Andalucía.**

#### **Programa Alimentos Ecológicos para el Consumo Social en Andalucía.**

Destacable por su carácter pionero, arranca en 2005 como iniciativa de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Se incluye en el *II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica 2007-2013*, teniendo como objetivo no solo la introducción de alimento ecológico en comedores escolares, sino también en otros espacios de consumo social e institucional.

En el curso 2005-06 la Consejería de Agricultura y Pesca comienza el programa con el fin de reorientar la distribución de productos ecológicos andaluces, hasta el momento destinados mayoritariamente a la exportación. Lo hace junto a la Consejería de Educación, en 2006 se une la de Igualdad y Bienestar Social y la de Salud, al introducir alimento ecológico también en hospitales.

Los centros escolares participantes se unen de forma voluntaria al programa, con la condición de que la gestión sea directa, cuenten con cocina propia y se compromentan a la adquisición de al menos un 50% de producto ecológico. Se va aumentando progresivamente el número de centros participantes, hasta alcanzar los 119 en el curso 2008-09. Mientras, se va trabajando tanto en la esfera escolar como en la de la producción.

Por una parte se capacita a los equipos de cocina, se adaptan las instalaciones de los centros escolares, se trabaja con el equipo docente,

se ofrece información a las familias y se diseñan actividades formativas extraescolares. Por otra parte se trabaja en la coordinación de agrupaciones de productores locales a escala comarcal, para planificar la producción, adquirir los alimentos que no pueden producir, acordar precios de venta y ofrecer una oferta conjunta a los centros escolares. El desarrollo de infraestructuras logísticas se desvela como un factor fundamental para asegurar el aprovisionamiento en proximidad.

Se realizó también un importante trabajo de sistematización de recetas de temporada en la que colaboraron nutricionistas, productores y cocineros, de elaboración de boletines periódicos, así como de extensión del consumo de producto ecológico a otros espacios dependientes de la Junta de Andalucía como hospitales, residencias y centros de día.

Desde el año 2009 el uso de ingredientes ecológicos en la elaboración de los menús y el trabajo con agricultores de proximidad es un elemento que puntúa en los pliegos de contratación del servicio de comedor en Andalucía. Aunque el apoyo a la inserción de alimentos ecológicos se mantiene, el programa de Consumo Social ha perdido el impulso político que le caracterizó en sus inicios.

<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/web/educacion-ambiental/ecoalimentacion/-/libre/detalle/B93v/dossier-ecoalimentacion-en-los-comedores-ecologicos>

## **Cataluña.**

### **Ecomenjadors**

Durante 2008 arrancaba en Catalunya la iniciativa de ECOMENJADORS que comenzaba a promover la inclusión de alimentos ecológicos en los comedores escolares. Un proyecto impulsado desde la ONG Entrepobles, logrando la posterior incorporación de instituciones como la Generalitat o el Ajuntament de Barcelona. De esta forma se conformó la *Taula de Treball d'Alimentació Escolar Ecològica*, activa desde 2007 y en la que participaban distintas agrupaciones de producción ecológica, ayuntamientos, consejos comarcales, AMPAS, asociaciones y ONGs.

El trabajo de esta mesa se enmarcará en el *Pla d'acció per a l'alimentació i l'agricultura ecològiques 2008-2012*, que contemplaba la promoción del consumo social de alimentos ecológicos, tanto en comedores escolares como en hospitales. En 2010 se publica la guía *A taula! Manual per a la introducció d'aliments*

*ecològics i de proximitat a les escoles* (Generalitat de Catalunya, 2010), manual de referencia por ser el primero que sistematizaba los pasos a dar en el desarrollo de un comedor escolar ecológico y de proximidad. Del mismo modo se elaboran materiales didácticos y de sensibilización para abordar estas temáticas tanto en el aula como en el comedor.

[http://www.gencat.cat/mediamb/butlleti/bev/graf\\_but37/Manual\\_A\\_Taula.pdf](http://www.gencat.cat/mediamb/butlleti/bev/graf_but37/Manual_A_Taula.pdf)

## **País Vasco.**

### **Ekolapiko**

Es una iniciativa dirigida por la Fundación Cristina Enea, la asociación Biolur (asociación guipuzcoana de fomento de la agricultura y ganadería ecológica), y ENEEK (Consejo de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi). Es un proyecto integral y transversal que busca optimizar la producción ecológica de proximidad mejorando la organización de los productores y el abastecimiento a centros escolares que adoptan menús variados, equilibrados y con productos de temporada.

Se puso en marcha en 2007 con la participación de 3 escuelas infantiles municipales de San Sebastián, actualmente participan escuelas de 9 municipios vascos, un total de casi 700 menús ecológicos diarios. El proceso de incorporación al proyecto se inicia con sesiones informativas al equipo docente, personal de cocina y familias, y un diagnóstico de los menús. Posteriormente se elaboran los menús adaptados y se pone en contacto al centro con la red de productores/as. Hay un proceso de evaluación trimestral, en el que se van incrementando la cantidad y variedad de productos ecológicos. Además se complementa con un completo programa educativo para las familias, que incluyen revistas, reuniones informativas, cursos de cocina, y visitas a los centros de producción.

[http://www.cristinaenea.org/GABINETE/gabinete\\_fichanoticia.php?queidioma=1&quenodo=3053](http://www.cristinaenea.org/GABINETE/gabinete_fichanoticia.php?queidioma=1&quenodo=3053)

## **Canarias.**

### **Programa Ecocomedores Escolares**

Activo desde 2013 como parte del *Plan de Actuación para el Desarrollo de la Producción Ecológica en Canarias* (2010), plantea la introducción

de alimentos ecológicos, de temporada y proximidad en los comedores escolares. La idea es dinamizar el sector primario ecológico local, fomentar el consumo de productos ecológicos y de temporada, favoreciendo el uso de variedades locales, el mantenimiento de sistemas de cultivo tradicionales, la cultura asociada y la biodiversidad.

En el curso 2013-14 se realiza la selección de los primeros centros, que va aumentando año a año hasta alcanzar en el curso 2015-16 los 42 centros participantes, con más de 8.000 comensales y 113 productores. Los criterios de incorporación al programa exigen que los comedores sean de gestión directa y con personal propio, y que los centros participen en otros proyectos autonómicos de salud, huertos escolares o sostenibilidad. En 2015 se presenta el programa también a empresas de restauración colectiva y se evalúa la posibilidad de incorporar centros de mayores.

Se han ido generando distintas mesas de trabajo, realizando asesoramientos, tareas de seguimiento y evaluación, y facilitando herramientas de trabajo tanto para los agricultores (protocolos de calidad, planificación de cultivos), como para los centros (diagnóstico y revisión de los menús por parte de nutricionistas, elaboración de un ecorrecetario, sensibilización de las comunidades educativas). Además han realizado dos encuentros anuales donde compartir experiencias y reflexiones sobre el desarrollo del proyecto.

<http://www.ecocomedoresescolaresdecanarias.com/>

### **Asturias.**

#### **Proyecto Alimentación Saludable y de producción ecológica en los comedores escolares de Asturias.**

Este proyecto es destacable debido a su enfoque, ya que tiene por fin la mejora de la calidad nutricional de los menús escolares. Es una iniciativa conjunta de las Consejerías de Educación y Cultura, la de Sanidad y la de Medio Rural y Pesca, vinculando los planteamientos nutricionales con el fomento de la agricultura ecológica, de los circuitos cortos, y de la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

El programa se inicia como respuesta a un estudio realizado por la Consejería de Salud en 2009, que concluía que los menús escolares asturianos ofrecían una cantidad insuficiente de verdura, fruta y hortaliza, mientras el consumo

de carne era demasiado elevado. El proyecto incluye el asesoramiento para el diseño de menús equilibrados nutricionalmente, y la incorporación de alimentos ecológicos, mediante acciones formativas a personal municipal (de centros de salud y de responsables de elaborar los pliegos de comedor), y personal docente y de cocina de los centros escolares, así como a familias y AMPAS.

Entre 2010 y 2015 se recibieron 285 solicitudes de participación, la mayoría de centros con cocina propia y gestión directa. Al menos 36 centros introdujeron algún producto eco en el menú en un proceso paulatino.

<https://www.asturias.es/portal/site/astursalud/menuitem.2d7ff2d-f00b62567dbdfb51020688a0c/?vgnextoid=5df45f75a235f210VgnVC-M10000098030a0aRCRD>

## 2.4 Barreras y retos

Una vez analizadas las principales políticas públicas puestas en marcha en las distintas comunidades autónomas, se pueden identificar una serie de dificultades comunes con las que se han encontrado las distintas experiencias de comedores escolares ecológicos.

### **Barreras debidas al marco normativo y el planteamiento de las políticas públicas:**

**Falta de normativas vinculantes.** Generalmente las políticas de compra pública ecológica, y más específicamente las experiencias de comedores escolares ecológicos, no generan un marco de obligado cumplimiento, en el que se establezcan unos porcentajes mínimos o unos estándares obligatorios. De esta forma la incorporación y aplicación de consideraciones de sostenibilidad depende del interés, recursos, prioridades y competencias de las distintas escalas del gobierno, y no tiene asegurada su permanencia ante cambios en las direcciones políticas. Además en muchas ocasiones las normativas no permiten el desarrollo de modelos alternativos con mayores exigencias ecológicas, por lo que no solo es que las administraciones públicas no lideren el cambio a una mayor sostenibilidad del

servicio de comedor escolar, sino que impiden que este se desarrolle en forma de innovación social.

**Falta de instrumentos de apoyo.** Como políticas fiscales, ayudas, subvenciones, etc.

**Dificultad de la coordinación, colaboración y relación intersectorial.**

Como se ha visto, las experiencias más interesantes de comedor escolar ecológico aúnan acciones en los ámbitos de la producción, distribución y consumo, y responden a necesidades de salud, educativas, ambientales... Se trata por tanto de una cuestión transversal que requiere una coordinación y colaboración efectiva entre distintos ámbitos para alcanzar su mayor potencial de desarrollo. Sin embargo es difícil encontrar iniciativas coordinadas entre las distintas escalas o entre distintos ámbitos sectoriales de las administraciones públicas. En general no se establecen acciones conjuntas, sino que se desarrollan por separado en programas o planes de agricultura ecológica, de compra pública ecológica, de desarrollo local, de educación, de nutrición, etc.

**Visión cortoplacista.** Algo que puede extenderse a gran parte de las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, es la resistencia por parte de los gestores públicos a abordar cambios de gran calado, pues no se perciben beneficios visibles a corto plazo.

**Barreras de gestión y administrativas:**

**Esfuerzo extra de gestión por parte de la administración pública.** La incorporación de criterios de sostenibilidad exige dedicar más tiempo y recursos del personal público a la redacción de los pliegos y al seguimiento posterior. Es necesario además formar al personal técnico en cuestiones de sostenibilidad que asegure que se realice una gestión adecuada.

**Esfuerzo extra por parte de equipos de cocina y comedor.** Los equipos de cocina y comedor, tanto si son empleados públicos, como de empresas que gestionan los servicios, se verán obligados a un esfuerzo de adaptación, debido al cambio entre recibir los productos preparados (lavados, cortados, pelados, conservados o congelados) o no, a tener que cocinar nuevas recetas, o a transmitir a los/as comensales el sentido del cambio de menús. En muchas ocasiones esto requiere también invertir en la formación del personal.

**Capacidad de respuesta del mercado.** En muchas ocasiones se ha detectado como una barrera la escasez de productos ecológicos disponibles en el mercado para abastecer puntualmente con la cantidad y variedad que exige un comedor escolar. También por parte de las empresas de restauración colectiva y de distribución es necesaria una adaptación que puede requerir cambios en el servicio, e inversiones que deben plantearse a medio plazo para que resulten rentables.

**Capacidad de participación de pequeñas empresas.** Los criterios de solvencia económica y técnica establecidos en los concursos públicos, el nivel de burocracia que exige la participación en los mismos, y el tamaño de los lotes ofertados pueden constituir obstáculos a la participación de pequeños productores y empresas.

### **Barreras culturales:**

**Falta de conciencia ambiental, especialmente en el sector público,** que influye en la concepción de que los servicios públicos, y la contratación pública deben seguir el criterio del menor precio posible, y no el de la prestación de un mejor servicio en términos ecológicos y sociales.

**Percepción de que el alimento ecológico supone mayor precio.** En un contexto económico de crisis en el que los presupuestos públicos se recortan, la alimentación ecológica no se entiende como un derecho, una necesidad o una prioridad. Sin embargo es posible desarrollar comedores ecológicos sin aumentar los presupuestos siempre que se realice una adaptación de los menús y la gestión de las cocinas.

**Resistencias a los cambios de menú.** Los cambios en el menú pueden provocar reacciones negativas, tanto por parte de personal de cocina y comedor (por el aumento de trabajo comentado previamente), como por parte de comensales (sobre todo de escolares de mayor edad que no se han acostumbrado previamente a los nuevos sabores y texturas), y por parte de las mismas familias (debate sobre cómo debe ser una alimentación sana y nutritiva).

**Cultura de la participación.** Aunque existen diferencias entre países y ámbitos geográficos, una cuestión fundamental es establecer espacios de encuentro y debate, donde todos los actores implicados (administración pública, sector privado, sociedad civil) tengan oportunidad de exponer y confrontar sus necesidades y sus propuestas.



## 3. Diagnóstico de la Comunidad de Madrid.

Este diagnóstico se va a centrar en analizar la red pública de centros educativos, que en el caso de la CM solamente representaría al 51,96% del total, siendo el 32,53% concertados y el 15,5% privados. Los centros privados se concentran en la educación infantil, donde prácticamente duplican a la red pública existente, mientras que los concertados se concentran en la educación primaria y secundaria, suponiendo un tercio de la red total de centros educativos<sup>15</sup>. Los centros escolares concertados y privados gozan de una mayor autonomía, que también se traduce en el funcionamiento de los comedores, así como en las cuotas que pagan las familias por este servicio. Aunque los comedores escolares saludables y sostenibles no sean una práctica muy extendida, son algunos de estos centros quienes han comenzado a desarrollar iniciativas innovadoras en la región.

### 3.1 Normativa de la Comunidad de Madrid.

La normativa vigente<sup>16</sup> que rige el funcionamiento de los comedores escolares de los colegios públicos en la Comunidad de Madrid (CM en adelante), reconoce tres tipos de gestión:

a) Contratación del servicio de comedor mediante el suministro y elaboración de comidas en el centro docente.

---

15 <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheader-name1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3Dlibro+datos+y+cifras+2015-2016+navegable.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352898013282&ssbinary=true>

16 ORDEN 917/2002, de 14 de marzo, de la Consejería de Educación, por la que se regulan los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

b) Contratación del servicio de comedor mediante el suministro de comidas elaboradas en cocinas centrales y transportadas al centro docente.

c) Concierto con el Ayuntamiento, previa firma del convenio correspondiente.

La modalidad utilizada con carácter general será la a), salvo cuando ello no sea posible por causa justificada, en cuyo caso se prestará por la modalidad b).

En los dos primeros casos, que son los más habituales, la selección de las empresas de restauración colectiva es un proceso de dos fases, en el que en primer lugar la CM hace una convocatoria pública para la homologación de empresas (el acuerdo marco actual se publicó en 2013, ha tenido una vigencia de dos cursos y se ha prorrogado dos más), asignándoles un número máximo de comedores que pueden servir, bien sea ocupándose del servicio en las cocinas de los propios centros o transportando menús preparados en cocinas centrales de la empresa. La CM adjudica a las empresas la posibilidad de ofertar a un número determinado de centros escolares, en función del volumen de negocio en el sector de la empresa, así como de su nivel de solvencia financiera y técnica, que se acredita según su actividad en los tres años previos<sup>17</sup>:

- Solvencia económica y financiera: contar con una cifra de negocio global de 36.000 € por cada centro al que opten, mediante declaración de solvencia acreditada por una entidad financiera o con un seguro de indemnización.
- Solvencia técnica o profesional: haber realizado, al menos tres suministros de comedor por importe igual o superior a 12.000 € por cada centro al que opten; y contar en plantilla con al menos un cocinero.

En una segunda fase, cada centro a través del Consejo Escolar, tiene libertad para seleccionar, entre las empresas homologadas, a la que se ocupará del servicio. Existe un consenso entre los diversos actores en que la libertad de elección de empresa ofrece un margen de libertad para que las comunidades educativas puedan elegir y sirve para incentivar el buen servicio de las empresas. Sin embargo, en cuanto al hecho de que la normativa no contemple

---

<sup>17</sup> Pliego de cláusulas administrativas particulares del Acuerdo Marco para adopción de tipo del suministro de menús escolares a los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y actuaciones complementarias inherentes al mismo. Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid.

el modelo de gestión directa, al contrario de lo que ocurre en la mayor parte de Comunidades Autónomas (solo Baleares, Castilla y León, Madrid y el País Vasco han eliminado esta forma de gestión<sup>18</sup>), la FAPA Giner de los Ríos y la Plataforma Ecocomedores plantean la necesidad de recuperar la gestión propia de los comedores mediante personal laboral de la CM, así como la instalación de cocinas en los centros escolares que carecen de las mismas, y abrir la puerta a la gestión directa de las cocinas desde los centros escolares.

El precio del menú en los colegios públicos se fija anualmente, para el curso 2016-17 se estableció en 4,88 euros<sup>19</sup>. De esta cantidad la mitad se destinará al suministro y elaboración del menú, y la otra mitad al servicio de atención, apoyo y vigilancia. Contar con un precio fijado tiene la ventaja de evitar una guerra de precios a la baja que previsiblemente repercutiría en la calidad de los menús así como en las condiciones de las personas que trabajan en cocinas y comedores. El caso de las escuelas infantiles públicas es distinto ya que las de gestión directa, que son una minoría, sí se rigen por el precio oficial, pero en el resto las empresas que licitan por la escuela lo hacen por un presupuesto global que luego repercute sobre las cuotas de las familias, de forma que se pueden dar situaciones como que en un mismo barrio exista una diferencia de hasta 20 Euros entre la cuota de comedor de una de la red escuela pública y otra<sup>20</sup>. Esta guerra de precios afecta negativamente a la calidad del servicio ya que termina afectando a la cantidad y calidad de materia prima usada en el comedor, como denuncia la Junta de portavoces de 0-6 de la CM.

Los pliegos de condiciones técnicas de la CM ponen el énfasis en los requisitos nutricionales que las empresas deben cumplir a la hora de otorgar la puntuación. Desde que la Comunidad de Madrid gestiona las competencias en materia educativa (curso 1999/2000) y con la publicación de la ORDEN 917/2002, de 14 de marzo, es la Consejería de Educación la que regula los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios.

---

18 De acuerdo a la legislación de Baleares: Resolución de 9 de septiembre de 2003 del consejero de Educación y Cultura, por la cual se regulan la organización y el funcionamiento del servicio escolar de comedor en los centros públicos no universitarios; Castilla y León: DECRETO 20/2008 de Servicio de comedor. Desarrollado en la ORDEN EDU/693/2008; y País Vasco: ORDEN de 22 de marzo de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y educación infantil (2.º ciclo).

19 ORDEN 2276/2016, de 13 de Julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece el precio del menú escolar a aplicar durante el curso 2016-2017 en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid

20 [http://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2015/09/30/BOCM-20150930-12.PDF](http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2015/09/30/BOCM-20150930-12.PDF)

Los pliegos de condiciones técnicas de la CM<sup>21</sup> orientan sobre las características para la elaboración de los menús que las empresas deben cumplir a la hora de otorgarles la puntuación. Además desde el 2011 y tras la aprobación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, “Los menús que presentan las empresas deben ser supervisados por profesionales con formación acreditada en nutrición humana y dietética.”(art.40).

Los criterios y requisitos nutricionales formulados son establecidos por la Consejería de Sanidad teniendo en cuenta entre otros el *Documento de consenso sobre la alimentación en centros educativos: recomendaciones acordadas en el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, reunido el 29 de junio de 2005, que a su vez fue revisado por sociedades científicas como la Federación Española de Sociedades de Nutrición, Alimentación y Dietética (FESNAD) y la Fundación Española de Nutrición (FEN).

Sin embargo, desde diversas ONG se ha cuestionado la independencia real de entidades como la Fundación Española de Nutrición, pues su financiación depende de la gran industria alimentaria (Mc Donalds, Nestlé, Telepizza, Coca Cola...) lo que puede llegar a condicionar posicionamientos críticos con determinados productos o patrones de consumo<sup>22</sup>.

Además hay que tener en cuenta que muchos de los criterios que se recogen en el aspecto nutricional de los pliegos técnicos son recomendaciones y por lo tanto no estrictamente exigibles. En un contexto en el que según las encuestas oficiales la dieta en la población de 5-12 años de la Comunidad de Madrid se aleja de los objetivos y recomendaciones nutricionales para una dieta sana y equilibrada, conviene remarcar que uno de cada cuatro niños/as de 4 años presenta sobrepeso u obesidad y más del 90% presentan un aporte de proteínas superior al recomendado, e inferior de hidratos de carbono. La proporción de grasas es superior al máximo recomendado en el 80% de los niños, principalmente las grasas saturadas para las que el 90,6% excede las recomendaciones<sup>23</sup>.

---

21 Pliego de Prescripciones Técnicas por las que se regirá el Acuerdo Marco de adopción de tipo para el suministro de menús escolares a los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y actuaciones complementarias inherentes al mismo.

22 “Confiad en mí. Puertas giratorias, conflictos de intereses y amistades peligrosas entre la industria alimentaria y los organismos de salud”. Informe realizado por VSF-Justicia Alimentaria Global. 2015.  
[https://vsf.org.es/sites/default/files/docs/informe\\_lobby\\_lobo.pdf](https://vsf.org.es/sites/default/files/docs/informe_lobby_lobo.pdf)

23 Díez-Gañán L, Galán L abaca I, León Domínguez CM, Zorrilla Torras B. Encuesta de Nutrición Infantil de la Comunidad de Madrid. Madrid. Consejería de Sanidad de la Comunidad y Madrid; 2008.

Desde la Plataforma Ecocomedores valoran positivamente la variedad que formalmente deben incorporar: variedad en los alimentos, en sus formas de elaboración, diversificando los procesos culinarios (hervidos, plancha, fritos, estofados, etc.) y de presentación. Sin embargo se quejan de que en la práctica de muchos centros escolares esta variedad no se produce, ni en las materias primas, ni en su proceso de elaboración o presentación.

En relación con la puntuación de criterios ambientales o de fomento de la alimentación ecológica, la CM no realiza una valoración que de forma seria incentive la puesta en marcha de cambios hacia la sostenibilidad por parte de las empresas. Los criterios de adjudicación puntuables establecidos en las cláusulas administrativas del acuerdo marco son los siguientes:

Elaboración y programación de menús y mejoras en la prestación del servicio (70 puntos sobre 100):

- Requisitos nutricionales (22 ptos)
- Elaboración y distribución (7 ptos)
- Composición y variedad (29 ptos)
- Calidad y variedad de menús alternativos por alergias e intolerancias (5 ptos)
- Otras mejoras: desayuno, merienda, menú singular por cultura o religión, productos integrales (7 ptos)

Aspectos de ejecución del servicio (30 puntos sobre 100):

- Formación del personal de cocina y de apoyo (7 ptos)
- Mejora en los recursos de personal exigido (3 ptos)
- Plan de coordinación con el centro escolar (5 ptos)
- Programación de actividades y material (10 ptos)
- Controles y estándares de calidad: APPCC, encuestas, certificación de sistemas de calidad, condiciones ambientales (5 ptos)

Es en este último punto donde entre diversos aspectos relativos a los controles y estándares de calidad, se otorga un punto sobre cien por la incorporación de cualquier criterio ambiental: “menor impacto ambiental,

ahorro y uso eficiente del agua, la energía y los materiales, coste ambiental del ciclo de vida, procedimientos y métodos de producción ecológicos, generación y gestión de residuos, uso de materiales ecológicos.” Se trata de una puntuación claramente testimonial, que no está en el rango de las establecidas por otras autonomías que han decidido apostar por menús ecológicos, de mayor calidad, y más saludables.

En los siguientes ejemplos de referencia, se encuentran formas de valorar distintas cuestiones que afectan a la sostenibilidad del comedor: la referencia al producto ecológico, fresco y de temporada es la más evidente, pero también existen cuestiones relacionadas con la distancia que recorren los alimentos preparados desde la cocina de la empresa hasta el centro escolar o con el tiempo y frecuencia de reposición de productos, especialmente en el caso del catering de línea fría. Otras cuestiones recurrentes tienen que ver con la gestión de los residuos o con los materiales utilizados en el servicio.

En autonomías que tienen un sistema similar al madrileño, es decir, que las licitaciones afectan a la mayoría de los centros escolares, se llegan a valorar con hasta 30 puntos sobre 100 los criterios ecológicos:

- Andalucía<sup>24</sup> (30/100): 10 puntos por la cantidad de producto ecológico en el menú, y 20 puntos si la cocina central se encuentra a menos de 160 km de los centros escolares.
- Aragón<sup>25</sup> (30/100): 10 puntos por incluir un menú ecológico mensual, 10 puntos por incluir fruta y hortaliza de temporada y por diversidad de menús, y 5 puntos por eliminar la barqueta de plástico, utilizando otros materiales más seguros.
- Cantabria<sup>26</sup> (20/100): 20 puntos por asegurar que los menús de línea fría se entregan con una frecuencia de menos de 2 días. Además de establecerse un compromiso obligatorio de distancia máxima de 100 km entre la cocina y los centros.

24 Gestión del servicio público de comedor escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación. Pliego de cláusulas administrativas (2016). N° expediente 0048/ise/2016/sc.

25 Instrucción 2/2016/SGECAG de la Secretaría General Técnica sobre los criterios de adjudicación a incluir en la licitación del servicio de comedores escolares (2016).

26 Pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el acuerdo marco para la contratación del servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria. Expediente 2014-1-09-04-0264

En otras licitaciones que afectan a menor número de centros escolares, por ejemplo las de escala comarcal que se convocan en Cataluña, se pueden encontrar criterios aún más exigentes, llegando hasta los **45 puntos sobre 100**:

- Comarca del Maresme<sup>27</sup>, 11 centros (45/100): se pueden obtener 16 puntos sobre 100 si se ofrece un 60% de fruta, legumbre, cereal y carne ecológica, 19 puntos si el 75% de los productos son de temporada, y 10 puntos si se realiza un plan de residuos.
- Comarca de l'Urgell<sup>28</sup>, 7 centros (30/100): 10 puntos por productos ecológicos, 10 puntos por producto de temporada y 10 puntos por criterios de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.
- Comarca de la Noguera<sup>29</sup>, 19 centros (21/100): 6 puntos por uso de materia prima ecológica y *de km0*, 5 puntos por variedad en los menús de temporada, y 10 puntos si la cocina central se encuentra a menos de 40 km del centro escolar.

Existen además casos puntuales en los que en el mismo objeto del contrato se especifica que se trata de un servicio de comedor escolar ecológico, es decir, que no se incluye únicamente como criterio puntuable, estableciéndose los **requisitos mínimos obligatorios** en cada contrato. Estos casos corresponden a centros escolares en los que la decisión de contratación y la fijación de criterios están en manos del Consejo Escolar, o en los que los comedores son gestionados directamente por las AMPAS:

- Cantabria. Los Consejos escolares establecen requisitos adicionales a los definidos en el protocolo autonómico de homologación de empresas. En el último curso cinco centros (CEIP Cisneros, CEIP Eloy Villanueva, CEIP Magallanes y CEIP Antonio Mendoza de Santander; CEIP Fernando de los Ríos, de Astilleros) han contratado a la empresa social Ampros “De personas trabajando con sentido”<sup>30</sup>, que ofrece menú ecológico y de proximidad.

27 Gestió del servei escolar de menjador, sense el servei de monitoratge, als centres docents de la comarca del Maresme. [https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin\\_pscp/AppJava/notice.pscp?reqCode=viewCn&idDoc=14289418](https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/notice.pscp?reqCode=viewCn&idDoc=14289418)

28 Contracte de gestió del servei de menjadors escolars de la comarca de l'Urgell [https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin\\_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?idDoc=18890121&lawType=2&reqCode=viewDcan&idCap=1451841&](https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?idDoc=18890121&lawType=2&reqCode=viewDcan&idCap=1451841&)

29 Contractació del servei públic dels menjadors escolars gestionats pel Consell Comarcal de la Noguera per al curs 2016-2017

30 <https://depersonascocinandoconsentido.wordpress.com/>

- Valencia. Contratación por parte del Consejo Escolar, algunos centros con menú ecológico son el CEIP Pare Català (desde 2013) y el CEIP Santa Teresa (desde 2016, ecológico y con opción de menú vegetariano) de Valencia, o el CEIP Santa Águeda de Benicàssim (desde 2016).
- Aragón. El CEIP Eliseo Godoy, de Zaragoza, gestionado por el AMPA tiene menú ecológico (toda la hortaliza, legumbre, fruta y pasta) desde 2005, y el CEIP Asunción Pañart, de Aínsa (Huesca) de gestión directa, desde 2013.
- País Vasco. En el marco de un proyecto piloto autonómico de gestión propia de comedores escolares, se están desarrollando cuatro iniciativas en las que se explora la transición a un modelo de comedor escolar ecológico, estableciendo alianzas con productores y asociaciones locales: Escuela pública infantil de Larrabetzu, Ikastola Alzaga de Erandio, Escuela Pública Bekobenta de Markina, y la Escuela Pública de Primaria y Secundaria Allende Salazar de Guernika.

## 3.2 La situación de los comedores escolares en la Comunidad de Madrid

### **Evolución de la asistencia al comedor y ayudas.**

La Comunidad de Madrid es la autonomía, según datos de 2014, que menos invierte en educación por alumno y alumna de todo el país, y donde la inversión de los hogares ha aumentado más durante el contexto de crisis socioeconómica. Entre 2009 y 2013 el gasto público ha caído en un 13%, mientras que el gasto de las familias ha subido un 75,77%<sup>31</sup>. Unas medidas que han encontrado su traducción en la estructura y funcionamiento de los comedores escolares, principalmente debido a las modificaciones en los horarios y en la reducción de las Becas de comedor.

- Desde 2012 en la CM se impulsó la jornada continua en los centros escolares, rebajando las exigencias que familias y profesorado debían superar para adoptarla. Así, facilitó el voto no presencial, eliminó el informe municipal preceptivo sobre la situación económica de la zona y

<sup>31</sup> [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita\\_mejorar-anexocomunidad\\_de\\_madrid.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita_mejorar-anexocomunidad_de_madrid.pdf)

las posibles de la nueva organización. Estos cambios han facilitado que la jornada continua haya p repercusiones asado del 29,4% al 55,6% en 2014<sup>32</sup>. Unos cambios que han supuesto una caída radical en el número de comensales en los comedores escolares, pues con la jornada partida el 72% del alumnado se queda a almorzar en el colegio, cayendo hasta el 38,5% en el caso del alumnado con jornada continua<sup>33</sup>.

- Desde el inicio de la crisis socioeconómica se ha producido una reducción de un tercio de la inversión en becas o ayudas al comedor. En 2009 la CM ofertaba 121.330 becas de comedor, que fueron menguando hasta ser sustituidas por un precio reducido del que se beneficiaron únicamente 44.232 familias en 2013<sup>34</sup>. Esta cifra ha aumentado los últimos años hasta rondar las 60.000 ayudas, lo que supone casi un tercio del conjunto de comensales según datos de la Consejería de Educación.

Estas medidas, en pleno contexto de crisis, dificultaron la accesibilidad del servicio de comedor a familias de bajos ingresos, lo que provocó una reducción del alumnado que se quedaba a comer en los centros escolares. En el curso 2013/14 el número de alumnos cayó hasta 157.000 para irse recuperando progresivamente hasta recuperar los 183.000 en el curso 2016/17. De esta recuperación de 26.000 comensales por el aumento en las familias más del 60% corresponderían con el aumento de familias beneficiadas por los precios reducidos introducidos por la CM, mostrando la fuerte influencia que tienen para estimular la asistencia del alumnado a los comedores escolares.

Cursos escolares	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
N.º de comensales en los comedores escolares de los colegios públicos	157.000	165.000	173.000	183.000

Datos Consejería Educación.

32 <http://www.elmundo.es/espana/2014/11/13/5463939fe2704e492d8b4572.html>

33 <http://www.20minutos.es/noticia/1931892/0/jornada-continua/colegios/anpe-giner-de-los-rios/>

34 [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita\\_mejorar-anexocomunidad\\_de\\_madrid.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita_mejorar-anexocomunidad_de_madrid.pdf)

Sin embargo, estableciendo una comparación con el conjunto de CCAA, la Comunidad de Madrid se encuentra por encima de la media. Según datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte<sup>35</sup> para el curso 2013-14, 858.549 alumnos son usuarios del servicio de comedor escolar en centros públicos, principalmente en educación infantil y primaria (añadiendo los centros privados el número prácticamente se duplica llegando al 1.639.376). Alrededor del 59% de los centros educativos públicos cuentan con comedor escolar (se sitúan por encima de la media País Vasco con 75%, Madrid 73%, La Rioja 68%, Andalucía y Cantabria 64%, Navarra 63%, Asturias 62%, Galicia 61%, Baleares 60% y C&L 59%). En números absolutos esto supone un total de 8.513 centros, el mayor número de los cuales se sitúa en Andalucía (2.356) seguido de Madrid (1.201), Galicia (816), C&L (638), País Vasco (556), Canarias (495), y CLM (450).

### **Cocinar en el colegio o servicio de catering: un debate abierto.**

Como se ha descrito anteriormente, el modelo de gestión del comedor escolar en la CM incluye tres posibilidades:

- Modalidad A: La cocina en el propio centro, que es la mayoritaria suponiendo el 85%<sup>36</sup> del total. El personal de cocina y de apoyo en el comedor pertenecen a alguna de las empresas homologadas por la CM.
- Modalidad B: El servicio de catering, donde la comida es elaborada en instalaciones industriales ubicadas fuera del centro y transportada a los centros. Aquí hay que distinguir entre la *línea fría* y la *caliente*. En la *línea caliente* la comida se sirve a diario, mientras que en la *línea fría* se reparte con una menor periodicidad y se conserva en frío en los centros, pudiendo pasar hasta dos semanas desde que el menú es elaborado hasta que es consumido (los pliegos técnicos de la CM establecen un tiempo máximo de reposición dos semanas<sup>37</sup>). En ambos casos los centros cuentan con personal de cocina y de apoyo proporcionado por la empresa homologada por la CM que esté al cargo del servicio.
- Modalidad C: La gestión directa por parte de los ayuntamientos, que es

35 Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2016). Las cifras de la educación en España. Curso 2013-2014 (Edición 2016). <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2013-14.html>

36 [http://politica.elpais.com/politica/2015/03/06/actualidad/1425679165\\_659915.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/06/actualidad/1425679165_659915.html)

37 Pliego de cláusulas administrativas particulares del Acuerdo Marco para adopción de tipo del suministro de menús escolares a los centros docentes públicos no no universitarios de la Comunidad de Madrid y actuaciones complementarias inherentes al mismo. Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid.

una modalidad poco explorada, donde la responsabilidad del comedor recae sobre los ayuntamientos y estos tienen libertad para gestionarlo de la manera que consideren más oportuna. Esta modalidad resulta muy interesante para aquellos lugares donde existe poco alumnado que use el servicio de comedor, y por tanto exista dificultad para poder contar con una empresa homologada por la CM que pueda prestar el servicio. En la actualidad sólo ha sido puesta en marcha en algunos municipios pequeños de la sierra que generan un concierto con un bar donde puede ir a comer el alumnado<sup>38</sup>.

Formalmente la CM defiende como modelo preferente desde 2002 la cocina in situ en los propios centros escolares, ya que la orden que regula los comedores escolares y que está vigente en la actualidad dice literalmente: “La modalidad utilizada con carácter general será la A, salvo cuando ello no sea posible por causa justificada, en cuyo caso se prestará por la modalidad B”. Sin embargo, durante los últimos años muchos de los nuevos centros se han construido sin instalaciones de cocina, lo que en la práctica anula la libertad de elegir una modalidad u otra.

La Consejería de Educación plantea que en la actualidad no existe al respecto un criterio para decantarse de forma preferente por un único modelo de elaboración del menú escolar.

*Todas las modalidades son consideradas válidas y su implantación concreta en cada centro viene determinada, en buena parte, por la disponibilidad de uno u otro tipo de instalaciones en cada centro. No existe al respecto un criterio de la administración educativa que se decante por un único modelo de elaboración del menú escolar... El núcleo de la normativa reguladora de los comedores escolares es antigua y no podía prever o recoger realidades técnicas que en el momento de su elaboración todavía no estaban ampliamente implantadas. En este sentido, aproximadamente desde hace una década ya están plenamente disponibles, y suficientemente probadas en otras comunidades autónomas, las instalaciones de almacenamiento y regeneración de comida para su aplicación en centros educativos.*

---

38 Respecto a la modalidad c), la normativa es ligeramente ambigua y no queda claro si esta debe ser contemplada, siempre después de explorar la a) y la b), únicamente tras descartar las opciones a) y b), o si puede ser adoptada de manera directa por un centro previo acuerdo con el Ayuntamiento. Las consultas con la DAT Oeste aclararon que es una modalidad que no está supeditada a las anteriores y que se puede adoptar siempre que exista acuerdo con el ayuntamiento correspondiente.

De hecho, en la circular del curso 2016/17<sup>39</sup> se autoriza a las empresas que estén homologadas en el modelo A a servir en el B a los centros que no tengan cocina tradicional pero sí centro de regeneración de la comida elaborada mediante *línea fría*.

En los últimos años la polémica<sup>40</sup> en torno a la la gestión de los comedores a través de catering, especialmente la línea fría, ha sido objeto de intensos debates y posturas encontradas. Desde la Consejería de Educación se considera que *independientemente de la modalidad a través de la que se elabore la comida para el comedor escolar, la preocupación de las comunidades educativas y de las familias está más directamente relacionada con la variedad, calidad y seguridad alimentaria de la comida que se ofrece en los comedores escolares.*

Una postura contraria al catering de la gama fría es la mantenida por la FAPA Giner de los Ríos y la Plataforma Ecocomedores, partidarias de descartar su uso en los comedores escolares y hacer obligatoria la existencia de cocinas en todos los centros escolares. Además es especialmente controvertido el uso de las barquetas de plástico para el transporte y regeneración de los alimentos de la línea fría, hasta el punto que la presión de las AMPAS en la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>41</sup> ha desembocado en la modificación de los pliegos de condiciones para las empresas con el fin de eliminar el uso de las mismas<sup>42</sup>.

## **La percepción de las AMPAS y las asociaciones sectoriales sobre los comedores escolares.**

Desde las AMPAS, y en especial desde la Federación de Asociaciones de

39 Circular de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Secundaria sobre el funcionamiento del servicio de comedor escolar en centros educativos públicos no universitarios durante el curso 2016/2017. [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Media\\_FA&cid=1354521542595&pagename=ComunidadMadrid%2FCM\\_Media\\_FA%2FabrirDocumento](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Media_FA&cid=1354521542595&pagename=ComunidadMadrid%2FCM_Media_FA%2FabrirDocumento)

40 [http://politica.elpais.com/politica/2015/03/06/actualidad/1425679165\\_659915.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/06/actualidad/1425679165_659915.html)  
<http://www.20minutos.es/noticia/2794585/0/comedores-escolares-quejas-padres-caterings-linea-fria-lucha-cocinas-locales/>  
[http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/educacion/2016-10-30/el-catering-conquista-las-es-cuelas\\_1282448/](http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/educacion/2016-10-30/el-catering-conquista-las-es-cuelas_1282448/)

41 <http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2016/04/19/la-dga-plantea-limitar-uso-del-plastico-los-comedores-escolares-843653-300.html>

42 [https://servicios.aragon.es/pcon/pcon-public/controlAdjudicacionPublico?accion=ACCION\\_SELECCIONAR\\_ADJUDICACION\\_PUBLICO&iddatoadjudicacion=507428](https://servicios.aragon.es/pcon/pcon-public/controlAdjudicacionPublico?accion=ACCION_SELECCIONAR_ADJUDICACION_PUBLICO&iddatoadjudicacion=507428)

Padres y Madres de Alumnos FAPA Giner de los Ríos, perciben un deterioro del comedor escolar como servicio público y como política redistribuidora, pues para hogares en riesgo de exclusión esta sería la principal comida que se realiza por parte de niños y niñas. Una de las luchas de la FAPA ha sido precisamente la apertura de los comedores escolares en días no lectivos en Madrid. Ante lo que se concibe como una tendencia hacia la mercantilización del servicio, plantean desarrollar la función educativa del comedor escolar en educación primaria mediante la asistencia de todo el alumnado. Una fórmula desarrollada en los países nórdicos, orientada a fomentar la centralidad perdida como espacio educativo y de socialización escolar. Las demandas de la FAPA plantean una serie de medidas en relación al funcionamiento de los comedores escolares. La introducción de alimentos ecológicos o de proximidad es una reivindicación que se defiende, sin ser una prioridad estratégica en la actualidad:

- Recuperación de comedores y de personal laboral de la CM.
- Recuperación de las cocinas en los centros.
- Abrir el debate de que todos los menores coman en los centros de cara a potenciar la dimensión educativa de los mismos.
- Apertura los 365 días del año.
- Recuperar becas.
- Descartar la línea fría y en la medida de lo posible incorporar productos de proximidad y ecológicos.
- Apuesta por las empresas pequeñas frente a las grandes, al considerarlas más cercanas y accesibles en su relación con las familias y entidades.

La Plataforma Ecocomedores es el principal actor que está impulsando el debate sobre los comedores escolares saludables y sostenibles en la región. Un espacio donde confluyen AMPAS que de forma local habían tratado de impulsar con anterioridad cambios en sus centros escolares, intentos que en los casos más exitosos han logrado únicamente ligeras modificaciones de los menús, pues estas cuestiones no formaban parte del imaginario colectivo. La Plataforma surge de la necesidad de generar dinámicas de encuentro y apoyo, de facilitar el acceso a información y experiencias que puedan servir como referencias inspiradoras, así como una forma de visibilización conjunta que ayude a que estas cuestiones vayan ganando presencia en la esfera pública y en la agenda política.

Aunque en sus primeros meses de vida la Plataforma funcionó de manera autónoma pronto se vió la necesidad de formar parte de otros espacios que ya estaban funcionando a nivel de la CM y Estatales. Es por esto que la Plataforma Ecocomedores se incorporó en el primer trimestre del 2016 como una comisión de trabajo permanente en la Plataforma Madrid Agroecológico<sup>43</sup> que durante los últimos dos años ha estado trabajando en el impulso y la visibilización de la agroecología en la biorregión de Madrid. En Mayo del 2016 la Plataforma de Ecocomedores, junto con la CEAPA, Ecologistas en Acción, la FAMPA Alhambra, la plataforma por unos comedores escolares públicos de calidad y VSF justicia alimentaria global, participó en la constitución de la “Plataforma por una Alimentación Responsable en la Escuela<sup>44</sup>”, que trabaja por un cambio de modelo en la gestión de los comedores escolares y de otras colectividades a nivel estatal.

Desde la Plataforma Ecocomedores consideran que hasta tiempos recientes el comedor escolar era concebido más como un servicio que se ofrece para cubrir las necesidades de las familias que no pueden hacerse cargo de sus hijos e hijas a la hora de la comida, que como proyectos con una relevancia propia en cuestiones educativas y de salud. La calidad del servicio se ha empezado a plantear en tiempos recientes, en la medida en que hay mucha más información accesible y ha aumentado la preocupación social sobre el funcionamiento del sistema alimentario. La Plataforma tiene mucha sintonía con las demandas de la FAPA, que comparten en su totalidad. La principal diferencia es su consideración de que la parte de calidad del servicio, diseño de los menús y la procedencia de las materias primas, son reivindicaciones que han quedado arrinconadas o excesivamente subordinadas.

Aunque se mantiene una postura crítica con la normativa autonómica y se demandan cambios legislativos, se entiende que la existente en otros territorios es todavía mucho más hostil a sus planteamientos. Las principales demandas de cara a la CM serían:

- Cambio legislativo que reconozca la modalidad de gestión directa de las cocinas tal y como contempla la normativa estatal, con personal de la administración y mayor participación de las AMPAS, incluyendo apoyo a las asociaciones de familias que apuesten por la cogestión del servicio.
- Revisar criterios nutricionales de obligado cumplimiento.

<sup>43</sup> <http://madridagroecologico.org/category/comisiones/ecocomedores/>

<sup>44</sup> <http://comedoresresponsables.org/quienes-somos/>

- Incorporar criterios puntuables para las empresas en cuestiones sobre proveedores de proximidad, productos ecológicos, producto fresco...
- Recuperar la cocina en todos los centros escolares y descartar el catering.

Las dinámicas de innovación social suelen surgir empujadas desde organizaciones de la sociedad civil, y en muchos casos evolucionan hacia la demanda de renovación de determinadas políticas públicas. A la hora de introducir cambios en la gobernanza de los comedores escolares debería considerarse la participación de la Plataforma, pues despunta como un actor relevante en estas cuestiones, debido a su especialización temática y a su trabajo sostenido en el tiempo de coordinación entre las distintas comunidades educativas. Hemos considerado pertinente introducir un cuadro donde caracterizamos las principales Fortalezas y Debilidades de la Plataforma, de cara a comprender la composición, funcionamiento y enfoques que vienen desarrollando.

Fortalezas	Debilidades
Agrupación en torno a veinte centros escolares públicos y se ha convertido en actor de referencia en la región. Protagonismo principal de las AMPAS.	Muy concentrada su influencia en Madrid capital y el área metropolitana.
Vinculación a la Plataforma Madrid Agroecológico y a la Plataforma Estatal por unos comedores públicos de calidad: facilitando la coordinación, el acceso a información, el intercambio de conocimientos y experiencias...	No hay una apuesta fuerte por parte de la FAPA Giner de los Ríos por algunas de las cuestiones que demanda la Plataforma. En otros territorios las Federaciones locales de AMPAS están siendo uno de los actores claves para liderar el proceso.
El Pacto de Milán suscrito por el Ayuntamiento de Madrid ha generado un contexto positivo donde se están abordando estas cuestiones a nivel municipal.	Inexistencia de interlocución política con la Comunidad de Madrid.
La existencia de proyectos como el de la Fundación Daniel y Ninna Carasso, que ofrecen recursos, apoyo y acompañamiento.	Dificultades en la participación por problemas de disponibilidad de tiempo, al ser madres y padres con hijos/as pequeños/as. No haber logrado habilitar espacios de conciliación: cuidado de la infancia durante las reuniones y sesiones de trabajo, para facilitar la participación de las familias.
Multidimensionalidad del enfoque de la problemática (salud, ecología, economía local, educación...), facilitando la pluralidad de intereses presentes en la Plataforma.	Necesidad de incorporar o vincular a otros actores (producción, sanitario...) para ganar profundidad en los diagnósticos y apoyo en las reivindicaciones.

## El caso de las escuelas infantiles públicas.

Los comedores escolares de las escuelas infantiles públicas de la CM se rigen por una normativa propia que está condicionada a su modelo de gestión<sup>45</sup> ya que, en la actualidad, coexisten 3 modelos: las escuelas de gestión directa de la CM, las escuelas de gestión directa de los ayuntamientos y las escuelas de gestión mixta CM-Ayuntamiento. En la actualidad existen unas 360 escuelas en toda la CM. de las cuales 57 son de gestión directa de la CM, entre 8-10 son de gestión directa de los ayuntamientos y el resto salen a concurso y se gestionan por parte de empresas privadas que deben concursar a través de los pliegos elaborados por la CM.

Según los datos que maneja la Junta de portavoces de educación pública de 0 a 6, de las 360 escuelas infantiles públicas aproximadamente el 25% posee cocina propia con personal del centro y el otro 75% recurren al catering de línea caliente, aunque también existe un pequeño porcentaje de línea fría. En los últimos 10 años las escuelas que se han construido por parte de la CM se han hecho sin cocina, instalándose salas de regeneración para el catering.

Las principales problemáticas detectadas por la Junta de Portavoces de escuelas públicas de 0-6 en torno a los comedores escolares se podrían resumir en:

- La falta de una normativa específica en cuanto a los requisitos nutricionales. Algunas escuelas colaboran con los centros de salud o con nutricionistas para que validen los menús pero no es algo obligatorio.
- La cuota la marca la CM cuando salen a concurso pero se permite que las empresas bajen el precio a las familias, lo que termina repercutiendo en la calidad del menú y de las materias primas. Actualmente en muchas escuelas se usa mucho congelado y producto elaborado. Incluso se han detectado casos en los que las familias se han quejado de la cantidad de comida porque los niños estaban perdiendo peso.
- El abaratamiento del precio de los menús está llevando a que en muchas escuelas se descuide el comedor como espacio de aprendizaje y se tienda a ofrecer menús poco adaptados a las necesidades que existen en cada etapa infantil. *“En general hay una mala alimentación. En esas*

45 [http://www.bocm.es/bocm/Satellite?blobcol=urlordenpdf&blobheader=application%2fpdf&blobkey=id&blobtable=CM\\_Orden\\_BO CM&blobwhere=1142576580368&ssbinary=true](http://www.bocm.es/bocm/Satellite?blobcol=urlordenpdf&blobheader=application%2fpdf&blobkey=id&blobtable=CM_Orden_BO CM&blobwhere=1142576580368&ssbinary=true)

*edades tienen que aprender a comer y hay que tener paciencia y personal suficiente y bien formado pero no se está haciendo. Se dan purés en vez de hacer menús que puedan comer a cachitos porque resulta más sencillo y barato que tener que elaborar distintos menús que se adapten a cada etapa evolutiva”.*

Y en cuanto a las demandas que se realizan a la Comunidad de Madrid se resumen principalmente en que:

- Todas las escuelas tengan cocina y personal de cocina y los menús se elaboran in situ. Que desaparezca la *línea fría*.
- Los menus esten revisados por personal con conocimientos nutricionales.
- Que la materia prima sea de calidad.

Finalmente hay que destacar que el próximo curso 2017/2018, 54 escuelas infantiles públicas de la red de la CM que están en la ciudad de Madrid pasarán a ser de gestión exclusiva del Ayuntamiento formando una red de propia de 56 escuelas<sup>46</sup>. En la actualidad el ayuntamiento de Madrid ya cuenta con 2 escuelas infantiles propias: El Sol y La Paloma, una de las cuales, El Sol, lleva diez años funcionando con un proyecto de comedor escolar ecológico, modelo que se va a ampliar a la otra de gestión directa, La Paloma, después de que el Ayuntamiento de Madrid asumiera una serie de compromisos vinculados a la firma del Pacto de Milán<sup>47</sup>. Actualmente el ayuntamiento de Madrid está trabajando en la elaboración de los pliegos que regirán la contratación de las empresas que van a gestionar las escuelas de la red y una de las cuestiones que se van a incorporar son los criterios agroecológicos para la gestión de los comedores.

---

46 [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/05/05/madrid/1462446888\\_316153.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/05/05/madrid/1462446888_316153.html)

47 Auspiciado por la FAO, Agencia de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 133 ciudades que representan a más de 460 millones de habitantes suscribieron un pacto que las compromete a reorganizar el funcionamiento de los sistemas alimentarios urbanos en base a criterios de accesibilidad y justicia social, así como de sostenibilidad ambiental. Un pacto que supone un abordaje integral de las políticas alimentarias producción (alianzas con el medio rural, protección y puesta en valor agricultura periurbana, impulso agricultura urbana...), distribución (apuesta por circuitos cortos y producción local, infraestructuras logísticas al servicio de pequeños y medianos productores, reducir despilfarro...), consumo (equidad en el acceso a la alimentación, fomento del consumo ecológico, local y de temporada, incentivar dietas saludables...).

### 3.3 Las empresas de restauración colectiva en la Comunidad de Madrid.

El ecosistema empresarial en el sector de la restauración colectiva de la Comunidad de Madrid se caracteriza por una mayor heterogeneidad que en otras comunidades autónomas, conviviendo más empresas de diversos tamaños. Un ecosistema frágil pues la tendencia general, en coincidencia con las dinámicas europeas, es a una mayor concentración empresarial con menor cantidad de empresas y de mayor tamaño.

Tamaño de las empresas	Pequeñas: entre 1-9 colegios autorizados	Medianas: entre 10 y 39 colegios autorizados	Grandes: entre 40 y 630 colegios autorizados
Nº de empresas	30	35	21

Una forma de caracterizar el nivel de concentración empresarial y la estructura del mercado sería valorar el nº de centros escolares a los que pueden concurrir las distintas empresas. Las empresas tienen la capacidad potencial de cubrir legalmente la demanda de 2.945 comedores escolares, a pesar de que en la CM existen únicamente 1.201 centros que ofrezcan ese servicio. Veamos un poco en detalle cómo se estructura esta oferta:

- 2.192 centros deberían ser con cocina in situ y 753 podrían ser de catering; lo que supone que un 25,5% de los centros podría llegar a regirse bajo el modelo de catering sin cocina.
- De las 86 empresas acreditadas solo 30 estarían autorizadas para operar en menos de 10 centros, lo que consideramos pequeñas empresas suponen cerca de un tercio del total.
- Las 10 empresas más grandes concentran la posibilidad de ofertar 1.671 centros, lo que supone un 56,7% del total de la oferta.
- Las 10 empresas más grandes de las que ofrecen cocina in situ, concentran la posibilidad de ofertar 1.284 centros, lo que supone un 58,5% del total.
- Las 10 empresas más grandes de catering concentran la posibilidad de ofertar 479 centros, lo que supone un 63,6% del total.

Desde la FAPA y la Plataforma Ecocomedores apuestan por las empresas pequeñas, pues generalmente resultan más accesibles y facilitan el

diálogo y negociación con las familias. Según se distancia la gestión de los centros escolares (desde la más cercana gestión directa de los centros, pasando por empresas pequeñas que cocinan en el centro hasta llegar a las cocinas centrales de la línea fría/caliente), se percibe una pérdida de control y de posibilidades de participación, así como una mayor desconexión entre el servicio, los sentires y necesidades particulares de las comunidades escolares.

### **3.3.1 Percepciones desde las empresas de restauración colectiva y comedores escolares.**

La muestra de empresas de restauración colectiva que han sido entrevistadas se resumiría en tres de un tamaño pequeño y una de las de tamaño grande. Las grandes empresas del sector, así como la patronal que las agrupa AERCOCAM Asociación de Empresas de Restauración Colectiva de la Comunidad de Madrid, han declinado ser entrevistadas. Evidentemente esto introduce un sesgo en cuanto a la percepción de las empresas, pero nos permite disponer de una serie de reflexiones realizadas por profesionales del sector sobre los cambios en la demanda y las estrategias que se están desarrollando.

#### **Cambios en las demandas:**

De forma generalizada no existe una activa reivindicación de cambio en los menús escolares, aunque sí que todas las empresas empiezan a percibir demandas concretas y se va explicitando una preocupación creciente durante los últimos años. Una inquietud que se traduce especialmente en una redefinición de los menús: mayor presencia de verdura y productos frescos, cocina casera, reducción de fritos, procesados y algunos pescados como panga y perca.

Antes suministrar mucha carne era un sinónimo de calidad y de que la empresa no recortaba en materia prima. Desde 2011, más o menos, el 40-50% de los clientes quieren introducir más verdura y no tanta carne, nos están solicitando ese cambio en base a nuevos patrones de calidad nutricional.

Y durante los últimos cinco años también comienza a percibirse una cierta efervescencia en torno a la demanda de productos ecológicos, que comenzó

como un goteo de peticiones aisladas hasta ir ganando cierta consistencia y llegar a convertirse en bandera de algunos centros escolares concertados o privados. Un factor relevante ha sido la puesta en marcha de experiencias como las de los centros de la Fundación FUEM<sup>48</sup>, que se han convertido en referencia y han servido para visibilizar estas cuestiones.

Una demanda inexistente hace diez años y que ahora existe, y se prevé que tenga crecimiento.

La principal preocupación de quienes demandan estos cambios es la salud y de forma secundaria el fomentar modelos de producción y consumo más sostenibles.

### **Motivaciones para introducir cambios:**

Las empresas que han impulsado cambios en este sentido, de promover productos de proximidad y/o ecológicos, lo hacen básicamente por dos motivos: a demanda de los clientes o por voluntad propia.

- Las empresas que lo hacen a demanda se encuentran inicialmente desmotivadas ante una exigencia que les obliga adaptarse y aprender de una realidad desconocida. Las complicaciones iniciales dan paso a una especialización profesional que se termina considerando relevante.

Una de las empresas entrevistadas lo resumía de esta forma: Hace tres años se nos hacía un mundo, hoy es costoso, dificultoso pero vemos que está bien saber de esto. Una forma de diferenciarse, que no va afectar al conjunto de los clientes pero que ya está funcionando.

- Entre las empresas que han realizado cambios a la hora de impulsar este tipo de alimentación encontramos dos motivaciones principales, la voluntad de innovación al incorporar compromisos socioambientales y la de ofrecer una mayor seguridad a sus consumidores, al conocer directamente a algunos de sus proveedores y establecer relaciones de confianza. La proliferación de alergias e intolerancias también ha supuesto una puerta de entrada a la alimentación sostenible.

### **Cambios introducidos:**

Las realidades y casuísticas de los centros escolares y de las empresas es muy variada, dándose un abanico muy amplio de situaciones. Desde las empresas que perciben las nuevas demandas pero no realiza transforma-

---

<sup>48</sup> En el apartado de prácticas inspiradoras se desarrolla el proyecto desarrollado por esta entidad.

ciones, a aquellas donde los cambios oscilan entre los “menús ecológicos” servidos de forma puntual, la introducción de criterios diferentes a la hora de elegir proveedores (proximidad, ecológico, confianza...), pasando por la transición completa hacia comedores ecológicos.

A demanda del cliente hemos dado un salto cualitativo al introducir en ecológico todo el alimento fresco, las legumbres, los cereales y el aceite de oliva de cultivo. Además todos los productos de cercanía (península) y de temporada, no ha sido sencillo.

Introducimos algo de verdura ecológica, carnes, patatas y huevos de Ávila porque los conozco y me da seguridad.

Somos una empresa inquieta. Empresa familiar con bastante arraigo en el territorio. La carne de cerdo la traen de una empresa local que está en Moraleja de Enmedio y la verdura que pueden la traen del parque agrario de Fuenlabrada. Sobre todo cosas de hoja como lechuga y acelga. La lechuga es de la Charquilla que está intentado obtener el certificado ecológico. Además realizan visitas al parque agrario con los peques de los comedores con ayuda de Amigos de la Tierra Fuenlabrada. Siempre han trabajado con proveedores locales. No usan procesados, todo lo elaboran ellos (croquetas, albóndigas, hamburguesas etc. ), usan aceite virgen extra para todo, y una vez al mes “menú ecológico” .

### **Temporalidad:**

Todas las empresas entrevistadas manejan criterios de temporalidad en el diseño de los menús. La principal motivación para introducirlos tiene que ver con la reducción de precios, más que por cuestiones ambientales asociadas al transporte a larga distancia de los productos fuera de temporada y/o sociales relacionadas con la falta de compromiso con los productores locales en otoño-invierno. La oferta abundante y los precios más ajustados hacen que se opte por productos de temporada, en este caso la economía juega a favor de la sostenibilidad.

### **Seguridad y normativa higiénico sanitaria:**

Las empresas coinciden en el elevado control al que son sometidas por parte de las administraciones públicas en materia de seguridad, algo que se valora de forma positiva en el sector. Medidas que se complementan con controles aleatorios acerca de la calidad y variedad de los menús que se sirven en los colegios públicos, de cara a que se ajusten a la normativa vigente.

El conjunto del sector asume la importancia de velar por estas garantías, por incómodas que puedan resultar en algunos casos. Y esta consideración se realiza también por parte de las pequeñas empresas, a pesar de la complejidad y sobrecarga que les exigen algunas de estas medidas (recetarios, fichas técnicas de cocinado de cada plato...). Alguna de las empresas se queja de que la incuestionable importancia de la seguridad se está llevando a límites injustificados, pues en ocasiones las inspecciones están llegando a recomendar el uso de congelados frente al producto fresco por cuestiones de mayor seguridad higiénico sanitario.

La valoración por parte de las empresas del sector de los cambios y demandas para hacer más saludables y sostenibles los comedores escolares, así como las implicaciones que se derivan, se encuentran resumidas en el siguiente cuadro.

Ventajas-oportunidades	Obstáculos-dificultades
Una forma de diferenciarse en el mercado y de ofrecer un valor añadido como empresa.	La demanda de cambios en el modelo es todavía débil, por lo que no se considera una prioridad el implementarlos.
Cambio en las demandas nutricionales de las familias (reducción de proteína animal, mayor equilibrio, aumento de verduras...).	Formativas: necesidad de reactualizar y adaptar conocimientos en los equipos de cocina y monitores/as de comedor.
Aumento sostenido de la demanda de productos ecológicos y de proximidad en la región.	Muchas Administraciones Públicas se proveen a partir de unos catálogos de compra centralizada, que resultan excluyentes para muchos pequeños proveedores.
Precios cada vez más competitivos especialmente en producto de temporada. Los ahorros de una menor ingesta de proteína animal pueden destinarse a reequilibrar presupuestos.	Precios generalmente algo más caros en materia prima. ¿En qué medida estas iniciativas resultan viables en términos empresariales?
Logísticas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolución hacia una mayor profesionalización del sector (calibres, garantía de suministro, presentación...).</li> <li>• Puedes aprovechar pieles y en algunos casos ahorrar pelados.</li> </ul>	Logísticas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ligero aumento de la mano de obra necesaria (limpieza producto, cortado...).</li> <li>• La planificación de las temporadas se ve sujeta a imponderables como el tiempo.</li> </ul>

### **Las mejoras voluntarias: una realidad problemática.**

Un fenómeno que nos hemos encontrado en la elaboración de este informe ha sido la existencia de las mejoras voluntarias pactadas entre las empresas

de comedor y los colegios públicos como una práctica bastante extendida. Se trata, sin duda, de un factor a tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre el funcionamiento de los comedores escolares en la región.

Como detalla CCOO<sup>49</sup>, en su análisis de los presupuestos generales de educación para el año 2016, la partida destinada a cubrir los gastos de funcionamiento de los centros no ha dejado de disminuir en los últimos años, lo que acompañado de un aumento de los ratios generalizado en todos los niveles de enseñanza hace que muchos centros tengan que realizar malabarismos para poder afrontar los gastos básicos. En este contexto una parte del dinero que recaudan las empresas que gestionan los comedores se destina a ofrecer mejoras para los centros escolares, que en muchos casos no suelen tener que ver directamente con el servicio de comedor, convirtiendo de esta manera la calidad del servicio y de los menús en potencial moneda de cambio para poder afrontar otros gastos.

De los colegios que forman parte de la Plataforma Ecocomedores y que respondieron a la encuesta que se realizó 10 de 11 reconocieron que esas prácticas existían en su centro. En la mayoría de los casos las AMPAS de los centros conocían el contenido de la negociación y en unos pocos casos se reconoce la práctica pero se desconoce el acuerdo final. Algunas de las cuestiones que se están costeando desde las empresas de comedor son: el pago de actividades extraescolares, el gasto de ascensor o las agendas escolares. En otros dos casos, las mejoras que se han planteado desde las empresas tienen que ver con la introducción de productos ecológicos y locales semanalmente, o con la contratación de más personal del obligado por parte de la CM para atender el horario del comedor.

Este fenómeno implica una pérdida de transparencia en los procesos de selección, pues aunque formalmente la elección de las empresas de comedor debe realizarse por parte del Consejo Escolar, en la mayoría de los casos esta contratación se termina gestando a través de los equipos directivos, encargados de negociar estas mejoras a puerta cerrada. Además estas mejoras repercuten sobre el conjunto del centro pero no directamente sobre los usuarios del comedor, que son quienes aportan este dinero.

Desde la FAPA se reconoce la existencia de estas prácticas, y aunque no se oponen a que las empresas voluntariamente ofrezcan mejoras que repercutan en mejorar la calidad de la actividad de los centros, consideran problemático

---

49 [http://www.fecco-madrid.org/comunes/recursos/15708/2135186-Anexo\\_resumen\\_del\\_informe.pdf](http://www.fecco-madrid.org/comunes/recursos/15708/2135186-Anexo_resumen_del_informe.pdf)

que los excedentes generados por el comedor se reviertan en el conjunto del centro y no en quienes lo financian.

Por su parte desde la Plataforma de Ecocomedores identifican la existencia de estas prácticas como una anomalía, pues en algunos casos las empresas financian gastos estructurales que debían estar cubiertos desde las administraciones públicas. El hecho de que sea un secreto a voces permite que en las negociaciones con las empresas exista flexibilidad para financiar las prioridades que cada centro identifique (gastos como el ascensor o un aumento de becas de comedor, monitores/as de comedor extra o desayunos), pero lo lógico sería que lo que pagan las familias por asistir al comedor se invirtiera en mejorar la calidad de dicho servicio.

Además, contra más se haya consolidado en el tiempo la financiación de determinados servicios a un centro escolar, más difícil suele ser reorientar el uso de dichos fondos hacia otros fines. En algún caso se ha logrado por ejemplo que la inserción de alimentos ecológicos y de producción local se haya realizado en base a estas mejoras voluntarias.

¿Y qué opinan las empresas que hemos entrevistado? Algunas no reconocen la existencia de estas prácticas y otras lo denuncian como una dificultad añadida para poder ofrecer un servicio de calidad.

*“Los coles lo han pasado muy mal con los temas económicos y achuchan a las empresas de comedor para que les cubran gastos, pero nosotros no lo vemos porque eso influye en la calidad de la materia prima porque los costes laborales no los puedes tocar.”*

### 3.4 ¿Y las empresas de distribución de productos ecológicos qué percepciones tienen?

En la Comunidad de Madrid el consumo ecológico se ha encontrado tradicionalmente ligado a pequeños productores de la región y alrededores, que de forma mayoritaria han vendido a través de circuitos cortos de comercialización (grupos de consumo, tiendas especializadas, mercadillos...). Debido a la estructura productiva estos siguen sin dar el salto a la distribución comercial, que hasta hace poco tiempo tampoco realizaba un manejo especializado. Recientemente comienza

a contemplarse como una salida para aquellas explotaciones de unas dimensiones más grandes.

Las principales distribuidoras mantienen relación con las empresas de restauración que trabajan en los comedores escolares de la región, coincidiendo con estas a la hora de fechar hace dos o tres años el momento en el que se ha producido un cambio significativo en las demandas que se realizan desde los centros escolares y las familias. Las principales motivaciones que perciben, se asocian tanto a una mayor sensibilidad social hacia las cuestiones ambientales, como especialmente por la preocupación de las familias por la salud de sus hijos e hijas.

Ambas empresas coinciden con que anteriormente se trabajaba de forma muy puntual y para cosas muy concretas (una semana o fecha en concreto, algún producto en particular...), pero cada vez se encuentra más extendido el consumo regular de productos ecológicos en centros escolares, aunque lejos de ser algo normalizado. Además de la preocupación por lo ecológico también se observa un crecimiento sobre la preocupación del origen de los productos que se distribuyen.

El sector de la distribución ecológica ha sufrido un acelerado proceso de modernización y profesionalización: el aumento de la demanda y unos mayores niveles de exigencia por parte de los/as clientes y consumidores/as han supuesto un cambio cualitativo en la logística y la garantía de suministro, la variedad de producto disponible, los estándares de calidad o calibres, así como del desperdicio alimentario. Una de las distribuidoras ilustra este cambio con una anécdota: al principio cuando empezamos la distribución en ecológico una tienda me devolvió los puerros porque iban sin barro y eso le hacía dudar de que fueran ecológicos. El imaginario los asociaba automáticamente, hoy los estándares de calibre y limpieza son similares al convencional y sí llevas aquellos puerros con barro te los tiran a la cabeza.

Ventajas y oportunidades	Obstáculos y retos
Actualmente la garantía de suministro no es un problema pues la producción ecológica de nuestra geografía se destina mayoritariamente a la exportación. Únicamente se trataría de reorientar parte de la producción hacia la demanda interna.	Necesidad de que en cada centro exista un determinado consumo mínimo para poder rentabilizar el coste de la distribución sin tener que generar sobrecostes.
Los márgenes con los que se trabaja en ecológico se asemejan cada vez más, sino igualan, a los que se trabajan en convencional. Hasta hace unos años el mercado no absorbía un volumen de producto suficiente como para hacer eficientes logísticamente los transportes.	Las empresas de restauración colectiva de distintos tamaños están dando pasos en esta dirección, el reto es hacer que estos productos lleguen a un precio lo suficientemente asequible.
El conjunto de la cadena tiene margen para una notable reducción de precios si se optimizara la logística, especialmente de transporte. Los centros escolares consumen grandes cantidades, ayudando a aumentar significativamente la demanda.	Las empresas de restauración colectiva tienen unos contratos cerrados con compromisos de servicio de gran cantidad de producto ecológico a unos precios muy reducidos, lo que redundará sobre la calidad de los productos con los que se trabaja. En este sentido es muy común la compra de productos de calibres muy pequeños, o de calidad algo inferior a la de mercado, para obtener unos precios más económicos en las compras. En alguna ocasión desde la distribución han tenido que dejar de trabajar con algunas empresas de restauración al negarse a servir productos de una calidad baja para este fin.
Ya existe una cuarta gama de verdura congelada en ecológico que es competitiva.	

Las dos empresas distribuidoras ven una línea de desarrollo con futuro en los comedores escolares, cuya velocidad de implantación dependerá de la presión que se ejerza desde los/as consumidores/as finales, así como desde las políticas públicas que incentiven o no este tipo de cambios. Además se resalta el papel tractor que pueden tener las Administraciones Públicas a la hora de promover transformaciones significativas al aumentar la legitimidad social e incorporar una dimensión educativa, que genera consumidores más conscientes y unos hábitos de vida más saludables que benefician a la sociedad en su conjunto.

### 3.5 Iniciativas inspiradoras de comedores escolares sostenibles.

Nuestra geografía cuenta con escasas iniciativas de centros escolares que hayan desarrollado proyectos específicos de introducción de enfoques de sostenibilidad en los comedores escolares. La mayoría se encuentran en centros escolares concertados, donde sí que contamos con algunas de las que mayor reconocimiento e impacto mediático han tenido a nivel estatal.

Entre los centros privados y concertados que han impulsado este tipo de iniciativas, pero de los que no hemos realizado ficha de experiencia, destacarían los colegios El Porvenir y Juan de Valdés de Madrid ligados a la Fundación Federico Fliedner, la escuela Ideo o varios de los centros asociados a pedagogías Waldorf.

## CENTROS PÚBLICOS

Escuela infantil El Sol, distrito Chamartín, Madrid.

Escala	Centro escolar.
Tipo de gestión	Gestión directa del centro en cocina propia.
% ecológico	100% ecológico frutas y verduras, arroz, legumbres, aceite de oliva y carne de ternera con certificado de producción ecológica. Producto ecológico, preferencia local, pero cuando no hay viene de fuera (sobre todo fruta es habitual procedencia internacional).

Funcionando desde 2006, surge en el marco de la Agenda 21 Escolar como proyecto conjunto de familias, equipo docente y equipo de cocina. Pudo superar las trabas burocráticas debido al apoyo del Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento, y al compromiso de la Junta de Distrito. Sin embargo el comedor puede ser ecológico y controlar la certificación y origen de los alimentos gracias a que se ha realizado una excepción administrativa en el procedimiento general.

El equipo directivo ha mantenido el proyecto en marcha a lo largo de 10 años, a pesar de las distintas dificultades a las que ha tenido que hacer frente: excepción administrativa en el procedimiento general (por la que quien realiza la compra es la sección de Educación de la Junta Municipal del Distrito de Chamartín), retraso en los pagos, mayor esfuerzo en cuadrar cuentas y mantenerse en el presupuesto, aumento del trabajo en cocina, resistencias iniciales en el profesorado por aspecto, texturas y sabores de producto eco frente a convencional, problemas de espacio en el centro para almacenaje. Además al haber solo dos grupos de edad y una alta rotación de familias se requiere un mayor esfuerzo en comunicación.

Actualmente, en el marco del Pacto de Milán, a demanda de la Plataforma Ecocomedores, el Ayuntamiento ha manifestado su interés en comenzar

un proyecto piloto en la otra escuela infantil de gestión directa siguiendo el modelo de la Escuela El Sol. Además se ha mostrado receptividad a las propuestas de Ecocomedores para mejorar los criterios de los nuevos pliegos que regirán la red de escuelas infantiles municipales de gestión indirecta: que la alimentación esté contemplada obligatoriamente dentro del proyecto educativo de centro, el uso exclusivo de aceite de oliva virgen extra, o valorar dentro de los criterios puntuables la incorporación de grupos de alimentos de producción ecológica y/o de proximidad.

### Fuentes:

Luengo, Gema; (2012) Análisis de las implicaciones educativas de la soberanía alimentaria: comedor ecológico de la Escuela Infantil “EL SOL”. Proyecto investigación Curso Experto Soberanía Alimentaria ISEC.

Entrevista personas Plataforma Ecocomedores.

### CEIP San Bartolomé. Fresnedillas de la Oliva. Madrid

Escala	Centro escolar.
Tipo de gestión	Empresa de restauración con cocina en el centro.
% ecológico	10%. Toda la legumbre, las verduras para cremas y las ensaladas y el pan y la carne que además son de proveedores locales.

En los últimos 2 años existen cada vez más experiencias de colegios públicos que, mediante la negociación con las empresas de restauración colectiva, son capaces de introducir productos ecológicos y en algunos casos locales.

El caso del CEIP San Bartolomé es especialmente destacable porque se trata de un centro pequeño, con un número de comensales muy reducido (una media de 35-40), que hasta hace poco contaba con servicio de línea fría de catering pero que en el curso 2016/2017 han inaugurado cocina. Además se ha producido la incorporación paulatina de manera habitual de productos ecológicos y locales con el fin de avanzar hacia un comedor más sostenible.

La incorporación de estos productos no ha tenido un coste extra sobre las familias usuarias y se prevé que antes de final de curso se vayan incorporando

otros proveedores tanto ecológicos como locales. Este ejemplo puede servir para otros centros públicos que en la mayoría de los casos cuentan con un mayor número de comensales, lo que aumenta el margen de beneficios con el que cuentan las empresas adjudicatarias y por tanto la posibilidad de negociación de los centros.

La introducción de estos productos se ha ido acompañando de un trabajo de sensibilización en la comunidad educativa y de la elaboración de un proyecto educativo en el horario del comedor que sea acorde con los principios de la alimentación sostenible.

### Comedores escolares ecológicos, San Fernando de Henares.

Escala	Proyecto Piloto Concejalía de Medio Ambiente.
Tipo de gestión	Empresa de restauración con cocina en el centro.

Iniciativa piloto, impulsada por la Concejalía de Medio Ambiente en colaboración con la cooperativa Garúa, que ha arrancado a finales de 2016. El proyecto arranca con un diagnóstico en profundidad de dos centros escolares del municipio que se encuentran altamente motivados, para posteriormente realizar una serie de propuestas de rediseño de los menús, incorporación progresiva de productos de proximidad, temporada y, si es posible ecológicos, y trabajo sobre el desperdicio alimentario.

Una iniciativa que puede resultar modesta, pues el grueso de las competencias recaen sobre la Comunidad de Madrid y donde la sustitución de materias debe negociarse con las empresas de restauración colectiva, pero que como política pública es pionera, pues tiene el valor de abrir el debate sobre estas cuestiones en el municipio, de desarrollar actividades formativas especializadas y de empezar a introducir cambios en el funcionamiento cotidiano de los comedores. Además servirá como experimento para ver el margen de trabajo y la flexibilidad que permite la normativa actual.

## COLEGIOS CONCERTADOS/PRIVADOS

### Centros concertados FUHEM

Escala	3 centros (2 en Madrid y uno en Rivas Vaciamadrid).
Tipo de gestión	Empresa de restauración con cocina en el centro.
Nº de menús	2.500 diarios.
% ecológico	100% ecológico en productos frescos, aceite oliva virgen extra, legumbres, arroz, pastas y harinas.

La iniciativa “Alimentando Otros Modelos” ha sido impulsada desde la FUHEM, en colaboración con la cooperativa Garúa que ha realizado asesoría técnica, elaboración de materiales, trabajo educativo y apoyo en la dinamización del proceso. Un proyecto con un marcado enfoque integral: sustitución de las materias primas por ecológicas, creación de grupos de consumo en todos los centros, trabajo de sensibilización y formación en aula, con familias y con equipos de cocina y comedor.

El proyecto arranca en el curso 2013-14 mediante la parte formativa y de sensibilización, junto a una incorporación de forma progresiva de platos 100% ecológicos, llegando a 8 platos del menú mensual. Desde curso 2014-2015 las nuevas condiciones para que el comedor se convierta en ecológico se introducen en el pliego de condiciones a cumplir por la empresa concesionaria de la gestión del servicio:

Toda la fruta, verduras, hortalizas, tubérculos, legumbres, cereales (menos el pan), aceite: ecológico y de origen peninsular.

Pescado, carne, huevos, lácteos, conservas (que no pueden ser platos principales) y congelados (que no pueden ser más del 25% del fresco) de origen peninsular (en el caso del pescado, de caladeros del Atlántico Norte o del Mediterráneo).

Productos de temporada (que además son más baratos)

El aumento de la cuota de comedor ha sido muy bajo, menos de 20 euros más al año, aunque existe una diferencia sustancial al ser la cuota superior a la de los colegios públicos: en FUHEM, este curso las cuotas están entre 105

y 119€ al mes (contando mecanismos de solidaridad internos); mientras que en los públicos supondría 97€ (4.88€/alumno y día). Al realizar la compra centralizada para los tres centros se logra abaratar costes.

La iniciativa impulsa la creación de grupos de consumo de productos ecológicos para familias y personal de todos los centros. Además se ha puesto mucho énfasis en las actividades de sensibilización y participación (concurso de logos y lemas, itinerario formativo de infantil a 2º ESO, encuentros, información y encuesta a familias; sesiones con Comisiones de Comedor y con AMPAS, elaboración de materiales didácticos, vínculo con proyectos previos como huertos escolares, formación equipos de cocina y de monitores/as de comedor...).

Los principales retos a superar han sido las reticencias ante el cambio de sabor en los platos, el aumento de trabajo en cocinas (hay que lavar, pelar, trocear), la reducción de la proteína de origen animal que ha generado bastante oposición por parte de las familias, o que al ser la empresa gestora quien tiene relación directa con los proveedores, es difícil obtener la información detallada de precios y el origen de alimentos.

La iniciativa ha recibido el Premio a la innovación y transformación social de la Obra Social La Caixa, que “reconoce la capacidad de innovación y transformación social de las organizaciones que, adoptando nuevas metodologías, contribuyen a una mejora efectiva de la vida de las personas a las cuales se dirigen.”

#### Fuentes:

Alimentando otros modelos en FUHEM. Luis González Reyes y Víctor Manuel Rodríguez Muñoz, en [https://tiempodeactuar.es/content/uploads/Alimentando\\_otros\\_modelos\\_FUHEM\\_blog.pdf](https://tiempodeactuar.es/content/uploads/Alimentando_otros_modelos_FUHEM_blog.pdf)  
<https://alimentarotrosmodelos.wordpress.com/>

### 3.6 Los comedores escolares como motor de impulso del sector agroecológico en la región.

La CM ha sufrido una fuerte desagrarización en los últimos 30 años<sup>50</sup>. Esta tendencia, que también se detecta a nivel nacional, es el resultado de diversos procesos sociales, que han abocado a los agricultores y agricultoras de nuestro país a soportar unos precios en origen cada vez más bajos y unos costes de producción cada vez más elevados, con la consecuente pérdida de rentabilidad.

Frente al abandono paulatino de las explotaciones agrarias convencionales, en los últimos 10 años y especialmente en el comienzo de esta década, una nueva generación de productores/as ha comenzado a tomar el relevo del sector vinculados a las prácticas promovidas por la agricultura ecológica y la agroecología. Por un lado nos encontramos con el sector de la agricultura ecológica certificada, que como demuestran los datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente MAGRAMA no ha parado de crecer en la Comunidad de Madrid, aumentando tanto en número de productores/as como en número de ventas. Las estadísticas más recientes muestran un crecimiento exponencial en los últimos 10 años, tanto en número de productores (se ha pasado de 76 productores en el 2007 a 254 en el año 2015), como en número de hectáreas (se ha pasado de 4.900 hectáreas en el 2007 a 9.472 en el año 2015)<sup>51</sup>.

Por otro lado nos encontramos con una nueva tipología de productores<sup>52</sup> vinculados a los principios de la agroecología que en la mayoría de los casos no están certificados como ecológicos, pero que se autodefinen como productores agroecológicos y ponen en práctica la agroecología. Entendiendo esta como una propuesta que plantea una alternativa al sistema agroalimentario actual dominado por las grandes empresas de distribución y planteando métodos de cultivo más respetuosos con el medio ambiente y con las personas. En la actualidad no contamos con estudios que nos aporten datos estadísticos globales sobre este conjunto de productores/as y por lo tanto es difícil estimar su importancia relativa y su capacidad productiva. En base a los datos con los que contamos, gracias a algunos estudios enfocados

---

50 <https://daniellopezagroecologia.files.wordpress.com/2010/10/agricultura-y-mr-en-la-cam.pdf>

51 [http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/estadisticaseco2015connipoymetadatos\\_tcm7-435957.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/estadisticaseco2015connipoymetadatos_tcm7-435957.pdf)

52 <http://www.elmundo.es/grafico/madrid/2015/01/02/5492eeacca47412d038b4579.html>

sobre el sector hortofrutícola<sup>53</sup> agroecológico, todo parece apuntar a que podríamos estar hablando de casi el doble de hectáreas de las registradas por el MAGRAMA como certificadas en algunos de los sectores como la ganadería y el sector hortofrutícola.

Nos encontramos por lo tanto con un sector joven, en plena expansión y con gran potencial innovador, pero que aún debe enfrentarse a múltiples retos y dificultades. En lo que la mayoría de los análisis parecen estar de acuerdo es que la comercialización se ha convertido en una de las cuestiones fundamentales a abordar, de cara a un posible salto de escala de la agricultura ecológica y agroecológica madrileña. Pues a pesar de que la CM es el segundo mercado de productos ecológicos del Estado español parece existir un desacople entre la oferta y la demanda, pues la mayoría de los productores señalan esta cuestión como una de sus principales dificultades para asegurar la rentabilidad de sus proyectos<sup>54</sup>.

A pesar del importante estímulo que podría suponer para el sector una reorientación del funcionamiento de los comedores escolares, en el corto plazo el tejido agroecológico local no tendría un perfil productivo funcional a las necesidades del sector de colectividades: pequeñas superficies, baja capacidad de inversión, limitaciones para ofrecer simultáneamente variedad y cantidad, precios muy elevados para los presupuestos de los comedores colectivos, fragilidad de estructuras de coordinación entre productores, que posibilitaran superar algunas de las limitaciones anteriores. Lo cual plantea el reto de apoyar y acompañar al sector para que a medio plazo resultara factible.

Por otro lado en el sector convencional local, que en los últimos años se ha impulsado a través de políticas regionales como la creación del sello Alimentos de Madrid<sup>55</sup> o políticas locales como la creación del Parque Agrario de Fuenlabrada, existe una dificultad manifiesta para dar salida a su producto más allá de las grandes distribuidoras presentes en Mercamadrid.

El consumo social impulsado por las administraciones públicas se configura como un interesante motor de apoyo e impulso para el sector agrario

---

53 <http://germinando.es/wp-content/uploads/2014/04/Dime-c%C3%B3mo-eres-y-te-dir%C3%A9-c%C3%B3mo-vendes-TFM-Julia-del-Valle.pdf>

54 <http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf%5FREEAP%2FPdf%5FREEAP%5Fr241%5F49%5F80%2Epdf>

55 <http://www.mproductocertificado.es/es/>

local. Aunque cada contexto territorial es único, y es difícil comparar una Comunidad Autónoma con otra, es interesante tener como referencia el trabajo realizado en Andalucía. La puesta en marcha del programa “Alimentos ecológicos para el consumo social en Andalucía” en el año 2005 tuvo una importante repercusión sobre los productores locales ecológicos ya que supuso un impulso para la profesionalización y el crecimiento del sector<sup>56</sup>.

Como se recoge en el presente estudio ya existen experiencias en los comedores escolares de la CM donde las empresas están poniendo en valor y visibilizando la producción local, y como se ha apuntado ya los pliegos de condiciones que determinarán la elección de los equipos que gestionen las 56 escuelas infantiles del Ayuntamiento de Madrid van a incluir cláusulas vinculadas a la alimentación sostenible, lo que puede suponer un primer impulso para los productores locales certificados en ecológico y los agro-ecológicos.

Además hay que tener en cuenta que muchas de la directrices marcadas desde la Unión Europea en política agraria priorizan, a través de sus partidas presupuestarias vinculadas a los planes de desarrollo rural, el fomento de los canales cortos de comercialización y el impulso de la agricultura ecológica y que luche contra el cambio climático a través de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>56</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/EVALUACION\\_IMPACTO\\_EN\\_LOS\\_PRODUCTORES.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/EVALUACION_IMPACTO_EN_LOS_PRODUCTORES.pdf)



## 4 | Conclusiones y recomendaciones

### **El momento es ahora.**

La demanda de comedores escolares sostenibles y saludables se perfila como una realidad emergente, que se conecta con la creciente preocupación social por las implicaciones en la salud, la economía, el modelo territorial y el medio ambiente del funcionamiento del sistema agroalimentario. Un asunto que ha ido ganando presencia en la esfera pública y en la agenda política, especialmente tras la firma en 2015 del Pacto de Milán por las políticas alimentarias urbanas. Madrid, Getafe, Fuenlabrada y Villanueva de la Cañada han suscrito dicho Pacto, siendo una de las regiones con mayor número de municipios comprometidos con este cambio de modelo.

El Pacto plantea cuestiones clave en torno al fomento de la alimentación sostenible y el impulso de las producciones locales como se puede ver en los siguientes extractos:

*“Considerando que las empresas agrícolas familiares y los pequeños productores de alimentos, (en particular las mujeres productoras en diferentes países) juegan un papel fundamental en el abastecimiento de alimentos en las ciudades y los territorios colindantes, contribuyendo a preservar sistemas alimentarios resilientes, justos y culturalmente adecuados; y que la reorientación de los sistemas alimentarios y de las cadenas de valor a favor de dietas sostenibles permite volver a acercar consumidores y productores rurales y urbanos; ... Considerando que la agricultura urbana y periurbana ofrecen diferentes oportunidades para la conservación e integración de la biodiversidad en el contexto urbano/regional y en los sistemas alimentarios, contribuyendo así en la creación de sinergias entre seguridad alimentaria y nutricional, los servicios relacionados a los ecosistemas y el bienestar humano;”*

“Los municipios se comprometen a trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción

basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos”.

En este caso vemos cómo las recomendaciones de organismos internacionales, las demandas de los movimientos sociales (AMPAS, ecologistas, vecinales...) y las políticas públicas más innovadoras a nivel municipal convergen en una línea de trabajo. Además en la región existe formalmente un consenso político en torno a estas cuestiones, a través de la PNL 146/16 RGEP 682<sup>57</sup> que fue aprobada por unanimidad de todos los partidos políticos. En la misma se plantean cuestiones como:

1. Fomentar la contratación de productos de temporada, de proximidad y/o con sello de certificación ecológica en la alimentación que se dispense en los comedores colectivos existentes en la Comunidad de Madrid...
2. Establecer en los procedimientos de licitación de servicios de restauración pública en dependencias de la administración autonómica unos porcentajes mínimos que a criterio de los equipos técnicos, especialmente aquellos de dietistas, nutricionistas y endocrinólogos dedicados, deban introducirse de productos de temporada, de proximidad y que hayan optado por el sello de certificación ecológica...
3. Establecer cláusulas sociales y medioambientales en dichos procedimientos de licitación de comedores, de forma que no se atienda únicamente al criterio económico, sino que se puntúen también los criterios sociales y ambientales asociados a los productos utilizados para la alimentación...

Esta propuesta debe ser el marco de referencia y el punto de partida para transformar dicho acuerdo formal en una base para el diseño de políticas públicas proactivas. Las urgencias socioambientales y la favorable coyuntura política, con el alto grado de consenso existente entre una amplia pluralidad de actores, exigen no aplazar en el tiempo la toma de decisiones. El liderazgo de la Comunidad de Madrid deviene esencial a la hora de articular un proceso que implique los cambios normativos y las políticas de incentivos que sean necesarias, de forma realista, factibles y sin vulnerar la legalidad de contratación vigente.

---

<sup>57</sup> Ver: <http://www.asambleamadrid.es/DDSS%20Legislatura%20X/X-DS-254.pdf>

## **Coherencia con otras políticas públicas.**

Ante la incapacidad de abarcar en una única iniciativa la multidimensionalidad (alimentaria, económica, pedagógica, ambiental) y la complejidad de una transición hacia los comedores escolares sostenibles y saludables, debemos inspirarnos por la filosofía del economista Manfred Max-Neef, cuando afirma que: ante grandes males son necesarias muchas soluciones pequeñas, coordinadas, coherentes. Por lo tanto, el despliegue de una iniciativa de este tipo debería buscar sinergias y ser coherente con otras políticas públicas tanto a nivel municipal como de otras autonómicas.

A nivel municipal cabría destacar el Plan que quiere impulsar el Ayuntamiento de Madrid con la red municipal de escuelas infantiles que ya se ha comentado en el apartado 3.2.4, muy en consonancia con las directrices que define la PNL. Aunque habría otros municipios que están discutiendo este tipo de cuestiones, y que serían susceptibles de dar pasos si se vieran arropados por políticas de un alcance regional. La clave sería encontrar estrategias comunicativas y de acción que resulten complementarias, así como espacios de intercambio de experiencias y de reflexión conjunta de cara a facilitar el éxito de las iniciativas.

A nivel de otras Consejerías de la Comunidad de Madrid, desde el Área de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, se está impulsando actualmente el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunidad de Madrid 2014-2020. Este Programa define la nueva estrategia en materia de desarrollo rural para los próximos años. Y entre sus prioridades destacarían:

- Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias, su competitividad y su sostenibilidad.
- Fomentar los circuitos cortos, los regímenes de calidad y los mercados locales para mejorar la organización de la cadena alimentaria.
- Restaurar y preservar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura.
- Promover la eficiencia de los recursos y una economía baja en carbono.
- Fomentar el desarrollo económico en las zonas rurales.

En conversación con el Director General de Desarrollo Rural éste percibía muchas sinergias posibles entre los diagnósticos y acciones planteadas en el PDR, con el desarrollo de una iniciativa de comedores escolares saludables

y sostenibles a escala regional. La dinamización del sector agroalimentario y la puesta en valor de los productos locales podrían encontrar en los comedores escolares una alianza muy útil en términos económicos y culturales. Una vía que en su opinión convendría explorar, aunque fuese a partir de proyectos piloto que permitieran identificar retos, obstáculos y potencialidades.

Una de las claves sería identificar la Consejería que podría y debería liderar la puesta en marcha de un Plan de Comedores Escolares Saludables y Sostenibles en la Comunidad de Madrid. En otras regiones, con mayor capacidad y vertebración del tejido productivo, el protagonismo ha recaído en las Consejerías de Agricultura que han impulsado las iniciativas en colaboración con otras consejerías implicadas como Educación, Sanidad o Servicios Sociales. El peso político y presupuestario, las competencias directas sobre la normativa, la mayor facilidad para la incorporación de la dimensión pedagógico-educativa al proceso, así como la capacidad de estructurar una demanda con capacidad de incidir en el mercado, apuntan que en el caso madrileño el liderazgo debería recaer en la Consejería de Educación y contar con la complicidad de otras consejerías. La voluntad política que exigiría una medida de este tipo por parte de la Consejería de Educación seguro que encontraba aliados potenciales en la Consejería de Agricultura.

En base a las experiencias en otras Comunidades Autónomas, podemos afirmar que el impulso del consumo social, vinculado a la introducción de modificaciones en los pliegos de condiciones de las empresas homologadas para dar servicio a los colegios públicos, tendría un efecto muy importante y cuantificable en el medio plazo para el sector agrario de la región. Ya que supondría abrir un canal de comercialización de proximidad, con una demanda estable y de un volumen importante, así como un reconocimiento público del valor que este sector tiene de cara a impulsar actividades agrarias y empresariales respetuosas con el medio ambiente y las personas.

### **Cuestionar la viabilidad no es una excusa.**

La viabilidad legal, técnica y económica de este tipo de proyectos es una realidad, tanto en Europa como en otras comunidades autónomas, por lo que no puede ser una disculpa para acometer cambios. La voluntad política es la llave que abre las puertas que hasta ahora no se han explorado.

Evidentemente un proceso estratégico, como la transición de los comedores escolares, requiere de mucha determinación y de un enfoque de medio plazo. Una investigación previa detallada, una planificación minuciosa, un calendario de implantación progresiva, una programación realista para alcanzar objetivos concretos, una inversión en infraestructuras logísticas y de apoyo a la producción local, prácticas de sensibilización, procesos formativos especializados o la puesta en marcha de proyectos piloto, son requisitos para garantizar el éxito de esta iniciativa. Una traducción a nuestro contexto y sus particularidades de lo que se ha realizado en otros lugares.

La profesionalidad del sector empresarial de la restauración colectiva, así como el desarrollo de la distribución de alimentación ecológica en nuestra región apuntan la elevada capacidad de adaptación que habría para acometer dichos cambios en el corto plazo.

Además hay que tener en cuenta que el sector agrario ecológico y agroecológico madrileño se encuentra en un momento crucial en el que, el impulso del consumo social a través de los comedores escolares, podría suponer un salto de escala importante para el crecimiento y la profesionalización del mismo. Este salto de escala tendría un impacto importante sobre las políticas de desarrollo rural, así como sobre el mantenimiento de la actividad agraria sostenible en los espacios rurales y periurbanos de la CM.

### **Una propuesta para empezar a debatir.**

En el contexto de transición planteado, el marco normativo es una pieza esencial para impulsar las acciones de adaptación necesarias por parte del sector productivo y empresarial, tanto de las empresas que gestionan comedores como de las de distribución.

Una primera medida sería ampliar la libertad de elección de modelos, abriendo la puerta a la gestión directa con personal laboral de la CM y mayor participación de los centros escolares y las AMPAS, como reconoce la propia normativa a escala estatal, y como demandan la FAPA y la Plataforma Ecocomedores.

Aprovechando que en un breve plazo de tiempo se tiene que proceder a revisar y actualizar los pliegos de cláusulas administrativas y de prescrip-

ciones técnicas que rigen el Acuerdo Marco de Homologación de empresas en la CM, se podría comenzar a incorporar cambios en los criterios de homologación y en los requerimientos de prestación del servicio, en la línea de lo que ya se está haciendo en otras CCAA. Avanzamos algunas sugerencias que podrían servir como punto de partida para iniciar estas discusiones, sin ánimo de detallar todas las cuestiones organizativas, nutricionales, higiénico-sanitarias, etc. que deben incluir los documentos de licitación, sino de apuntar aquellas que supondrían mejoras en las implicaciones para la salud y el medio ambiente de los comedores.

### **Objeto del contrato:**

Lo ideal sería, como se ha identificado entre los proyectos pioneros en el ámbito europeo, establecer un porcentaje mínimo obligatorio de alimento ecológico, y de otras características específicas como las que se indican en el siguiente epígrafe, y definir unos objetivos asumibles a medio plazo para incrementar paulatinamente dicho porcentaje, introduciendo cada vez una mayor diversidad de alimentos ecológicos. Este enfoque requiere un acompañamiento para asegurar que el proyecto se desarrolle correctamente, estableciendo mecanismos de control y seguimiento que permitan identificar las mayores potencialidades de avance (tipo de alimentos y porcentajes asumibles), así como detectar y responder a las dificultades que pudieran surgir mediante un diálogo con los distintos actores implicados. El caso de Roma es ejemplar en este sentido, habiendo alcanzado el 70% de producto ecológico en 16 años.

### **Criterios de adjudicación:**

Un objetivo asumible de forma realista en el corto plazo sería otorgar el 30% de la puntuación a distintos criterios relacionados con la sostenibilidad del servicio, como se ha identificado en otros casos del Estado español. Estos criterios podrían dividirse en:

- Porcentaje y variedad de alimento ecológico;
- Porcentaje y variedad de productos del mar: prohibición de especies en peligro, de especies cuestionadas como la «panga», correspondiendo a la especie *Pangasianodon hypophthalmus*, ni «tilapia», correspondiendo a la especie *Oreochromis* ni tampoco «perca del Nilo», correspondiendo a la especie *Lates niloticu*, e incorporación de productos con el sello MSC de pesca sostenible;

- Porcentaje y variedad de productos con denominación de origen, como seguro de calidad (especialmente en el caso de productos para los que la certificación ecológica suponga un aumento de precio importante, como es el caso de la carne);
- Compromiso de productos libres de aceite de palma o con certificación de aceite de palma de producción sostenible;
- Compromiso de productos libres de OMGs;
- Compromiso de uso de productos procedentes de empresas de economía social y solidaria (cooperativas sociales, comercio justo, proyectos de inserción laboral...).
- Compromiso de uso de frutas, verduras y hortalizas de 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.
- Distancia entre cocinas centrales y centros escolares, diseño de plan de transporte eficiente (rutas, tipo de vehículos), tiempo de reposición de productos (en modelos de catering);
- Compromiso de utilización de productos obtenidos a través de menos de dos intermediarios, priorizando aquellos que sean de “circuitos cortos”<sup>58</sup>.
- Mecanismos para reducir el desperdicio alimentario (plan de minimización de desperdicio), reducción de embalajes, redistribución de raciones sobrantes o reciclaje de los residuos (plan de gestión de residuos).
- Acreditación de gestión medioambiental de las empresas.

### **Cláusulas de ejecución de los contratos:**

Además de la puntuación otorgada a los compromisos establecidos para los criterios anteriores, existen una serie de cuestiones que se deberían incluir como obligaciones contractuales en la prestación del servicio. Será especialmente importante establecer un sistema de control y seguimiento, definiendo las sanciones por incumplimiento, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los contratos y el impacto positivo de las

---

<sup>58</sup> Está demostrado según la UE que suministrarse directamente de productores/as o mediante un único actor intermediario, como plantean proyectos activos en Madrid como Del campo al cole, La ecomarca o La Garbancita Ecológica, implica indirectamente el uso de alimentos de proximidad. [http://agrilife.jrc.ec.europa.eu/documents/SFSCChainFinaleditedreport\\_000.pdf](http://agrilife.jrc.ec.europa.eu/documents/SFSCChainFinaleditedreport_000.pdf)

innovaciones introducidas. Así como tratar de aprovechar estas iniciativas como espacios para la investigación social aplicada a estas cuestiones<sup>59</sup>.

Materias primas:

- En los pliegos se debería especificar un porcentaje mínimo del presupuesto que se debe destinar a la compra de materia prima.
- Las empresas deberán acreditar el origen de los alimentos.

**Características y elaboración de los menús:**

- En el caso de centros con sistema de catering por línea fría la reposición de los menús deberá realizarse al menos una vez cada 3 días.
- Diseño del menú: en los pliegos se debería especificar la cantidad y variedad obligatoria de productos frescos y de temporada, incorporando un calendario de productos de temporada como referencia. Revisar la redacción de los criterios nutricionales, estableciendo criterios de obligado cumplimiento y no solo recomendaciones en estas y otras cuestiones (no introducir proteína animal en el primer plato cuando esté presente en el segundo o introducir un día con una periodicidad determinada -mensual, quincenal, semanal- sin proteína de origen animal<sup>60</sup>).
- Se deben ofrecer menús alternativos cuando se soliciten por motivos culturales o éticos.
- Instalaciones y material de cocina y comedor:
- Uso de menaje reutilizable.
- Uso de barquetas de materiales seguros para la regeneración en el caso de línea fría (acero inoxidable en lugar de plástico).

---

59 Algunas de las que se nos ocurren sería buscar mecanismos para que el proveedor de alimentos ofrezca información sobre el precio de las materias primas en origen y la trazabilidad de los productos, de cara a analizar las políticas de precios, realizar estudios de viabilidad de los comedores ecológicos a medio plazo, así como de viabilidad para los/as productores/as. Otras podrían versar sobre salud y cambios en los hábitos alimentarios...

60 Esta y otras determinaciones sobre el diseño de los menús, destinadas a mejorar la composición nutricional de los mismos, se han recogido en los pliegos para comedores escolares de Educación Infantil y Primaria redactados en el marco del programa "Alimentación Saludable y de Producción Ecológica en los Comedores Escolares de Asturias", frente a la constatación de que en ningún comedor escolar asturiano se estaban cumpliendo las 7 recomendaciones nutricionales de NAOS, y solo en un tercio se cumplían 3 ó más de estas recomendaciones. Además de la redacción de pliegos, en este programa, desarrollado desde el año 2010 por las Consejerías de Educación y Cultura, Sanidad y Medio Rural y Pesca, se han realizado diversos estudios y acciones de sensibilización, formación y apoyo a personal municipal, de centros escolares, familias, sector productivo y empresas. Ver: <https://www.asturias.es/portal/site/astursalud/menuitem.2d7ff2df00b62567dbdfb51020688a0c/?vgnnextoid=5df45f75a235f210VgnVCM10000098030a0aRCRD>

- Eficiencia energética de los equipos de cocina y del transporte.
- Uso de productos de limpieza sostenibles o biodegradables.

**Servicio de atención y apoyo a comensales:**

- Programación de actividades de tiempo libre relacionadas con la sostenibilidad
- Formación de personal (gestión de residuos, agua, energía, producción ecológica, cocina de temporada...).
- Inserción sociolaboral en las nuevas contrataciones.

# ALIMENTAR EL CAMBIO

Diagnóstico sobre los **comedores escolares de la Comunidad de Madrid** y su transición hacia **modelos más saludables y sostenibles.**



fundación  
daniel & nina carasso

Afiliada a la Fondation de France