

## **PRODUCTO DE PROXIMIDAD Y COMEDORES ESCOLARES EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS (2018-2022)<sup>1</sup>**

Por

MÓNICA GIMÉNEZ BALDAZO / CRISTHIANS AZNARAN CARMELINO / ERICA  
FERREIRA TELES, MARÍA ARMADA SEGUÍN

Profesora Contratada Doctora de Administración y Dirección de Empresas UAH /  
Personal Investigador UAH / Investigadora Facultad de Derecho UAH / Becaria  
investigadora UAH

Miembros del Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH.

ORCID: 0000-0001-5468-2658; 0000-0001-8545-8165; 0000-0002-8142-8513; 0009-  
0006-8319-3064

[Revistas@iustel.com](mailto:Revistas@iustel.com)

*Revista General de Derecho Administrativo* 64 (2023)

**RESUMEN:** Este trabajo tiene por objeto analizar cómo se están incorporando las cláusulas relacionadas con los productos de proximidad en las licitaciones de comedores escolares de una buena parte del territorio español tras la aprobación de la Ley 9/2017. Concretamente el periodo de estudio comprende desde la entrada en vigor de dicha Ley hasta el final de 2022.

Se analiza desde un punto de vista cuantitativo el total de cláusulas identificadas en cada Comunidad Autónoma analizada, así como su utilización a lo largo del íter contractual (como criterio de solvencia técnica, criterio de adjudicación, especificación técnica o condición especial de ejecución).

Como complemento a este análisis cuantitativo se han seleccionado algunas cláusulas con la finalidad de ejemplificar lo que se consideran buenas prácticas.

Los resultados de este extenso trabajo de campo han permitido identificar cuál es la tipología preferida de cláusula que se ha observado, así como aportar algunos consejos para una adecuada redacción de las mismas, que pueden facilitar la verificación tanto en el momento de concesión de la licitación como el seguimiento y verificación del cumplimiento durante la duración del contrato.

**PALABRAS CLAVE:** Compra Pública Verde, comedores escolares, producto local, alimentación escolar.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Objetivos. 3. Metodología. 4. Resultados. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía (referencias).

## **LOCAL PRODUCE AND SCHOOL CANTEENS IN SPAIN: ANALYSIS OF PUBLIC TENDERS (2018-2022)**

**ABSTRACT:** This work aims to analyze how clauses related to locally sourced products are being incorporated into school canteens tender contracts un a significant portion of the Spanish territory

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “*Compra Publica Verde: Una herramienta estratégica Contra el Cambio Climático. Análisis Sectorial: Alimentación, Edificación, Movilidad y Despoblación*”. Referencia: PID2021-122131OB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

following the approval of Law 9/2017. Specifically, the study period spans from the enactment of this law until the end of 2022.

It is analyzed quantitatively, examining the total number of identified clauses in each analyzed Autonomous Community, as well as their utilization throughout the contractual process (such as selection criteria, award criteria, technical specification or condition for performance of contracts).

As a complement to this quantitative analysis, some clauses have been selected to illustrate what are considered good practices.

The results of this extensive fieldwork have allowed us to identify the preferred typology of observed clauses, and provide some advice for their proper drafting, which can facilitate verification both the time of tender award and during the contract's duration.

KEYWORDS: green public procurement, school canteens, local produce, school feeding.

## 1. INTRODUCCIÓN

A través de este estudio de campo de las licitaciones de comedores escolares en varias Comunidades Autónomas se pretende aportar una muestra práctica (a nivel estatal y autonómico) acerca de la inclusión de cláusulas de producto de proximidad en los procesos de compra pública en el sector de la alimentación, específicamente, en el ámbito de los comedores escolares.

La alimentación es responsable de una proporción significativa en la emisión de gases de efecto invernadero a nivel mundial y se configura como un sector clave en la lucha contra el cambio climático. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la producción y el suministro de alimentos contribuyen a aproximadamente el 30% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero a nivel mundial<sup>2</sup>. Del mismo modo, la Comisión Europea (2016) destaca también la importante contribución en la emisión de gases de efecto invernadero del sector de la alimentación.

Esta contribución puede variar según las regiones y las diferentes prácticas alimentarias, debido a las diferentes prácticas agrícolas, la producción de alimentos, el transporte y la distribución de alimentos, y las elecciones dietéticas.

En este contexto, la Unión Europea ha expresado la necesidad de una transformación profunda en nuestros hábitos de consumo, como se refleja en el Pacto Verde Europeo y se concreta en la estrategia "Farm to Fork"<sup>3</sup>, que específicamente indica que:

*"Se determinarán las mejores formas de establecer criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles para el aprovisionamiento de alimentos"*

---

<sup>2</sup> Tubiello, F. et al (2021): Greenhouse gas emissions from food systems: building the evidence base, Environmental Research Letters, Vol 16, N 16, DOI 10.1088/1748-9326/ac018e <<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac018e#references>>

<sup>3</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Farm to Fork*, 2019: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>>

*sostenibles en escuelas, hospitales e instituciones públicas”*

Con anterioridad a esta estrategia, el informe “Soberanía Alimentaria en las Mesas del Colegio” (2015)<sup>4</sup> ya puso de manifiesto la escasa calidad y sostenibilidad de los menús, resaltando la necesidad de que las Administraciones hagan cambios en el sistema.

Los Fondos NextGenerationEU<sup>5</sup> (diseñados para financiar proyectos que supongan desafíos como la transición verde, entre otros) pueden convertirse en impulsores del cambio en la alimentación escolar, fomentando menús más sostenibles desde el punto de vista ambiental que incluyan productos locales, reducción del desperdicio, educación nutricional... Estos fondos supondrán una inversión a lo largo de varios años, distribuidos entre los estados miembros en función de diversas variables (población, economía, prioridades y planes nacionales de actuación).

A nivel nacional la implementación de estos fondos se realiza a través de los Planes Españoles de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PERTE)<sup>6</sup>. El PERTE de la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible busca facilitar el acceso a alimentos saludables, seguros y sostenibles para satisfacer las necesidades de una población cada vez más diversa con una mayor demanda de alimentos saludables y respetuosos con el medio ambiente. Lo anterior se lleva a cabo con una inversión total prevista de 1.800 millones de euros, de los cuales se han dotado 400 millones de euros a un paquete específico para mejorar los procesos de producción, vinculados con la competitividad, sostenibilidad y trazabilidad de la producción de alimentos de la industria agroalimentaria<sup>7</sup>.

El Sector Público juega un rol estratégico clave para contribuir en el desafío contra el cambio climático mediante la incorporación de criterios ambientales en la contratación pública. Gracias a su poder de mercado y su capacidad para transformarlo (alcanzando un peso de hasta un 20% del PIB según el país), puede convertirse en un importante acelerador del -tan necesario- cambio.

---

<sup>4</sup> SOLER, C., Soberanía Alimentaria en las Mesas del Colegio, 2015, disponible en: <[https://www.bioecoactual.com/wpcontent/uploads/2015/04/sob\\_al\\_mesas\\_colegio.pdf](https://www.bioecoactual.com/wpcontent/uploads/2015/04/sob_al_mesas_colegio.pdf) >

<sup>5</sup> Programa de recuperación económica y resiliencia de la Unión Europea creado en respuesta a la pandemia de COVID-19, con una financiación total de 750 mil millones de euros.

<sup>6</sup> Los PERTE son una herramienta de colaboración público-privada en la que colaboran diferentes operadores económicos (administraciones públicas, empresas y centros de investigación) que nacen con la finalidad de impulsar un área clave –en este caso, el sector agroalimentario- para la transformación de la economía. Esta figura se crea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Los proyectos e inversiones incluidos en los PERTE se alinean con los objetivos de los fondos Next Generation EU, y se espera que contribuyan a la reconstrucción económica sostenible y al cumplimiento de los objetivos de la UE en estas áreas.

<sup>7</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *PERTE Agroalimentario* <<https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-agroalimentario> >

El “*Manifesto for Establishing minimum standards for public canteen across the EU*” elaborado por el ICLEI en 2022<sup>8</sup> enfatiza el rol de las Administraciones Públicas locales y regionales en la adquisición de productos de proximidad, indicando que debe ir fomentando el uso de productos de temporada en recetas de tradición culinaria local<sup>9</sup>. En muchos casos estas Administraciones Públicas locales consideran las compras de alimentos locales/regionales como una contribución a la resiliencia, la protección del clima, la cultura, la reducción de residuos y el apoyo a la economía alimentaria regional y la salud<sup>10</sup>.

Numerosos países europeos han sido testigos de cómo la incorporación por parte de la Administración Pública de ciertos productos (por ejemplo, productos ecológicos y orgánicos) en los comedores escolares, ha tenido un efecto transformador en los hábitos de consumo de los hogares (incrementado la demanda de estos), e impulsando el cambio en la restauración privada (demanda de dichos productos en la oferta gastronómica de los restaurantes). Por lo tanto, no sólo cabe esperar importantes beneficios y ventajas por el efecto directo que pueda tener la Administración, sino que se puede esperar un efecto multiplicador debido a su efecto ejemplarizante (Giménez, 2021).

Los productos de proximidad garantizan cadenas de suministro más cortas, y podrían limitar la emisión de gases al influir directamente sobre el transporte (que representa el 25% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en España y casi el 40% de las emisiones de los sectores difusos<sup>11</sup>). De esta manera, el potencial efecto multiplicador del consumo local por parte de la Administración Pública contribuiría también al control de los gases de efecto invernadero de otro sector clave como es el transporte.

## 2. OBJETIVOS

Este estudio tiene por objeto ofrecer una radiografía del estado de la incorporación de cláusulas relacionadas con los productos de proximidad en las licitaciones de comedores escolares en el periodo 2018 – 2022 en 9 comunidades autónomas de la geografía española.

---

<sup>8</sup> ICLEI (2022): *Manifesto for Establishing minimum standards for public canteens across the EU*, disponible en: [https://iclei-europe.org/fileadmin/user\\_upload/Our\\_Work/Topics/Food/BuyBetterFood/Manifesto\\_for\\_establishing\\_Minimum\\_Standards\\_for\\_Public\\_Canteens\\_across\\_the\\_EU\\_final.pdf](https://iclei-europe.org/fileadmin/user_upload/Our_Work/Topics/Food/BuyBetterFood/Manifesto_for_establishing_Minimum_Standards_for_Public_Canteens_across_the_EU_final.pdf)

<sup>9</sup> Las recetas tradicionales tienden a ser elaboradas con productos locales y de temporada que son los de fácil acceso a nivel regional a lo largo de la historia.

<sup>10</sup> ICLEI (2021): *Sustainable Public Procurement of Food: a goal within reach*, disponible en: [https://foodpolicycoalition.eu/wp-content/uploads/2021/06/Sustainable-public-procurement-of-food-a-goal-within-reach\\_EU-FPC-website.pdf](https://foodpolicycoalition.eu/wp-content/uploads/2021/06/Sustainable-public-procurement-of-food-a-goal-within-reach_EU-FPC-website.pdf)

<sup>11</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/transporte.html>

Específicamente, se procura determinar la mayor o menor presencia de las mismas en función de su tipología (solvencia, criterios de adjudicación, especificaciones técnicas o condiciones especiales de ejecución) y de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, se ofrecen ejemplos de buenas prácticas en cada una de las categorías, así como algunas cuestiones claves destacables para facilitar la redacción y verificación del cumplimiento de este tipo de cláusulas.

Con ello se pretende no sólo colmar un vacío, dado que no existen análisis de datos conforme a modelos predictivos de inteligencia artificial que permitan conocer con mediana certeza la realidad sobre la incorporación de estas cláusulas, sino también inaugurar una senda metodológica con la que poder observar esta cuestión.

### 3. METODOLOGÍA

La metodología empleada en este trabajo se basa en la recopilación de las variables necesarias en una base de datos, para su posterior tratamiento mediante análisis e interpretación.

Las variables objeto de estudio aparecen en los documentos contractuales que corresponden a las licitaciones de comedores escolares, y han sido extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP)<sup>12</sup>.

La primera delimitación respecto a la cantidad de licitaciones objeto de estudio es temporal. Lo anterior debido a la entrada en vigor de la Ley 9/2017<sup>13</sup>, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), lo que implica delimitar este marco temporal desde su entrada en vigor en marzo de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2022, a efectos de poder ofrecer un correcto análisis del escenario en cuestión. De esta manera se garantiza un estudio homogéneo en todas las Comunidades Autónomas seleccionadas, orillando cualquier vestigio que pueda empañar nuestro objetivo de ofrecer una visión afinada de la realidad.

En este trabajo se presentan los datos de las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Castilla- La Mancha, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, País Vasco, Principado de Asturias y Navarra<sup>14</sup>. Respecto al resto de

---

<sup>12</sup> La Plataforma de Contratación del Sector Público es el principal punto de acceso a la información sobre la actividad contractual del Sector Público en España. El art. 347 de la LCSP establece “*que los perfiles de contratante de los órganos de contratación de todas las entidades del Sector Público estatal deberán alojarse de manera obligatoria en la Plataforma*”.

<sup>13</sup> La Ley 9/2017 transpone al Derecho español las Directivas Europeas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>14</sup> Este trabajo forma parte de una investigación más amplia tanto en la cantidad de variables analizadas como en la cantidad de Comunidades Autónomas en el Proyecto de Investigación PID2021-122131OB-I00 <<Compra Pública Verde: una herramienta estratégica contra el cambio climático. Análisis Sectorial: alimentación, edificación, movilidad y despoblación>>.

Comunidades Autónomas no ha sido posible completar su estudio por lo que, en aras de ofrecer datos fieles a la realidad, no se aporta ninguna referencia a las mismas.

Además de la delimitación temporal y territorial, ha sido necesario establecer un filtro de búsqueda con el que poder identificar las licitaciones correspondientes únicamente a los comedores escolares en la PLCSP. Para ello se han usado los siguientes Common Procurement Vocabulary<sup>15</sup> (CPV) -dado que son los más comunes en este tipo de servicio de restauración colectiva-:

55320000 – Servicio de suministro de comidas

55321000 – Servicios de preparación de comidas

55322000 – Servicios de elaboración de comidas

55520000 – Servicio de suministro de comidas desde el exterior

55523100 – Servicios de comidas para escuelas

55524000 – Servicios de suministro de comidas para escuelas.

Tras una primera revisión de documentos contractuales, se decidió incorporar los siguientes CPVs -que también aparecían con frecuencia como indicadores de restauración colectiva en comedores escolares-:

55521100 – Servicios de entrega de comidas a domicilio

03000000 – Productos de la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y productos afines

15000000 – Alimentos, bebidas, tabaco y productos afines

55500000 – Servicios de cantina y de suministro de comidas desde el exterior.

A pesar del establecimiento de estos filtros de búsqueda (temporal, Comunidad Autónoma y CPV), no todos los resultados obtenidos corresponden a servicios de restauración en comedores escolares, por lo que se realizó una criba manual de los resultados para garantizar que todos ellos hacen referencia al objeto de estudio que se pretende analizar.

Respecto a la ubicación de la totalidad de los documentos contractuales es necesario destacar, además, que, si bien todas las licitaciones se encuentran recogidas en la PLCSP,

---

<sup>15</sup> El CPV es una herramienta de derecho europeo creada para estandarizar las referencias utilizadas por los Órganos de Contratación en la descripción del objeto de sus contratos. Evitando así, los problemas que pueden surgir de la traducción de las publicaciones y creando un sistema de clasificación en el que cualquier Estado Miembro puede identificar mediante un código numérico la prestación que se demanda.

en numerosas ocasiones el usuario es redirigido a la plataforma de contratación de la Comunidad Autónoma correspondiente para poder acceder a dicho documento. Este es el caso, especialmente, de Andalucía y Navarra, lo cual añade un tiempo adicional a la recopilación de documentación.

También resulta conveniente indicar que, en algunas Comunidades Autónomas como, por ejemplo, la Comunidad Valenciana, se han tenido que analizar algunos documentos contractuales en valenciano, lo que aumenta el nivel de complejidad del análisis de datos.

Respecto a la extracción de datos de los documentos contractuales existen ciertas dificultades que es conveniente poner de manifiesto. Cabe destacar la necesidad de analizar manualmente y pliego a pliego en busca de las variables necesarias. La PLCSP no admite búsquedas exhaustivas y concretas basadas en herramientas como los modelos predictivos de inteligencia artificial, por lo que no es posible buscar sólo las licitaciones cuyos pliegos incluyan cláusulas ambientales, ni mucho menos si incluye cláusulas con criterios de proximidad. Es necesario descargar, por el contrario, y leer cada documento de manera individual en busca de las citadas variables<sup>16</sup>.

En total se han estudiado 858 documentos contractuales (pertenecientes a 428 licitaciones) referidos al periodo temporal 2018-2022, los CPVs indicados y las 9 Comunidades Autónomas mencionadas.

De cara a facilitar el correcto análisis y tratamiento de los datos se ha elaborado un formulario en la plataforma Forms del entorno Office. Las variables incorporadas al mismo han sido contrastadas con expertos en la materia y profesionales relacionados con la Administración Pública para su corrección y la introducción de mejoras. La estructura de este formulario permite la sistematización de la información requerida en una hoja Excel, diferenciando entre los distintos tipos de cláusulas ambientales (solvencia, condiciones especiales de ejecución, criterios de adjudicación y especificaciones técnicas).

Dado que el objeto de análisis de este trabajo se restringe a la presencia de cláusulas de producto de proximidad ha sido necesario usar filtros dentro de la propia base de datos para localizarlas. Las palabras utilizadas para filtrar han sido: cercanía, proximidad, kilómetro cero, zona, procedencia, local, distancia, circuito corto, territorio, denominación de origen. Tras el filtrado se ha leído cada cláusula obtenida para asegurar que, efectivamente, hace referencia a producto de proximidad, descartando aquellas que no cumplieran este requisito (por ejemplo, aquellas que hacen referencia a la distancia entre

---

<sup>16</sup> La Junta de Andalucía dispone de una plataforma que incorpora este tipo de filtro para localizar únicamente los documentos con cláusulas de carácter ambiental. Sin embargo, su funcionamiento en estos momentos no garantiza la correcta discriminación de documentos, por lo que ha tenido que hacerse de forma manual igual que en resto de Comunidades Autónomas.

las cocinas y el centro escolar, o la formación de los trabajadores en productos de proximidad).

A continuación, se ofrecen los resultados del análisis de estos datos, dividido en dos bloques. En primer lugar, se mostrará un panorama general de qué tipología de cláusulas son predominantes en las licitaciones estudiadas.

Seguidamente se hará un análisis más detallado por Comunidad Autónoma, que permitirá comparar el grado de frecuencia de estas en las diferentes regiones, así como ejemplos de buenas prácticas empleadas en las licitaciones objeto del estudio.

#### 4. RESULTADOS

De las 428 licitaciones estudiadas, 143 presentan cláusulas relacionadas con el producto local o producto de proximidad (33,41%). Es importante destacar que se han considerado todas las cláusulas que indicaban producto de proximidad sin descartar ninguna cláusula -aún en el caso de que la redacción de esta pudiera ser mejorable o generar algún tipo de duda-.

Estas 143 licitaciones se refieren mayoritariamente a contratos de servicios (80,42%) frente a los de suministro, concesiones de servicios y los mixtos, que representan un 4,9%, un 7% y un 7,69%, respectivamente. Del total de licitaciones relacionadas con el producto local (143), los contratos sujetos a regulación armonizada suponen el 45%.

En atención a la distribución de estas licitaciones por Comunidades Autónomas, en la siguiente tabla se pueden observar tanto las licitaciones totales publicadas en cada Comunidad Autónoma en el periodo de estudio<sup>17</sup>, como la cantidad de ellas que incluyen cláusulas de producto de proximidad y los porcentajes que suponen respecto al total.

	Licitaciones	Licitaciones que incluyen producto de proximidad	%
<b>Comunidad de Madrid</b>	44	8	18,18%
<b>Andalucía</b>	118	43	36,44%
<b>Aragón</b>	48	15	31,25%
<b>Principado de Asturias</b>	87	16	18,39%
<b>Castilla La Mancha</b>	39	10	25,64%
<b>Comunidad Valenciana</b>	58	28	48,28%
<b>Extremadura</b>	6	1	16,67%
<b>Navarra</b>	20	14	70,00%
<b>País Vasco</b>	8	8	100,00%

<sup>17</sup> marzo de 2018 – diciembre de 2022

Tabla 1. Licitaciones totales frente a licitaciones que incluyen cláusulas de producto de proximidad.

Los datos de la tabla indican que el País Vasco es la Comunidad Autónoma que más esfuerzo ha hecho este sentido y que las últimas licitaciones (que han sido adjudicadas recientemente y han entrado en funcionamiento este mes de septiembre de 2023)<sup>18</sup> incluyen, en todos los casos, producto de proximidad. Destaca también Navarra, con un 70% de licitaciones con este tipo de cláusulas.

La Comunidad Valenciana presenta casi la mitad de las licitaciones con cláusulas de producto de proximidad (48%), seguida de Andalucía y Aragón que rondan un 30% (36,44% y 31,25% respectivamente). En un último bloque podríamos incluir a Castilla la Mancha (25,64% de cláusulas de producto de proximidad), junto con Madrid y Extremadura que presentan un 18% y 17% (aproximadamente).

Por otro lado, interesa conocer también de qué manera se están incorporando estas cláusulas, es decir, que tipologías son las más utilizadas.

Como se puede ver en el gráfico ubicado bajo estas líneas, en las licitaciones estudiadas hay una clara preferencia por configurar las cláusulas de producto de proximidad como criterio de adjudicación (casi un 55% de los casos) o como especificaciones técnicas (un 40% aproximadamente). En muy pocas ocasiones se han configurado como condiciones especiales de ejecución del contrato (4,26% de los casos) y, sólo de manera excepcional, se han incluido como criterios de solvencia técnica (1,06%).

---

<sup>18</sup> Puede consultarse el estudio comparativo de los pliegos de contratación de servicios de alimentación en centros educativos de País Vasco que hace alusión a la ambientalización general de los pliegos y que incluye el análisis de estas cláusulas. Ambos han sido realizados por el Grupo de Investigación Compra Pública Verde de la Universidad de Alcalá. Véase: <https://www.gureplateragureaukera.eus/wp-content/uploads/2023/06/Estudio-comparativo-2015-2016-y-2022.pdf> y <https://www.restauracioncolectiva.com/n/los-pliegos-de-comedores-escolares-del-pais-vasco-de-2022-una-mirada-ambiental>

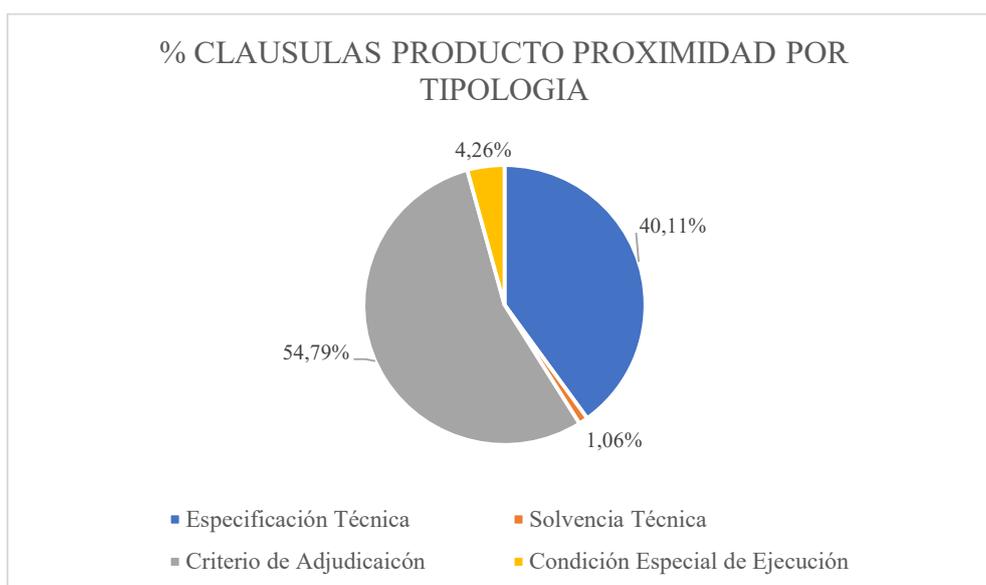


Gráfico 1. Proporción del uso de las diferentes tipologías usadas para incluir producto de proximidad.

Respecto a los criterios de adjudicación, se ha observado una mayor presencia de criterios de valoración automática (57,5% de los casos) frente a los de valoración no automática o por juicio de valor (42,5% de los casos).

En cuanto a las especificaciones técnicas, el 57% de los casos cuentan con un sistema de verificación (aunque desborda el objeto del presente trabajo determinar la adecuada redacción de este).

Las condiciones especiales de ejecución son, según los datos arrojados, genéricas o inespecíficas en el 36,4% de los casos, constituyendo obligaciones esenciales del contrato un 27,3% de las veces y se han incorporado sistemas de verificación de estas en un 54,5% de las ocasiones.

A continuación, se realizará un análisis más detallado por Comunidades Autónomas, en el que se podrá observar cómo esta distribución de tipologías se mantiene constante, excepto en el caso de dos Comunidades Autónomas: la Comunidad Valenciana y Andalucía. En el primer caso, hay 24 cláusulas configuradas como especificaciones técnicas, frente a las 23 incluidas como criterio de adjudicación. Y en el segundo caso, hay una clara preferencia por la inclusión como especificación técnica (33 casos) frente al criterio de adjudicación (sólo 9 casos).

Adicionalmente, se ha detectado que en todas las Comunidades Autónomas estudiadas (excepto Andalucía y Extremadura) se ha incluido más de una cláusula de producto de proximidad en alguna de las licitaciones. Resulta especialmente destacable, por este motivo, la Comunidad Valenciana, en la medida en que se han incorporado un

total de 49 cláusulas relacionadas con producto de proximidad en las 28 licitaciones objeto de estudio.

#### **4.1. Análisis de la presencia de criterios de solvencia técnica de producto de proximidad por Comunidades Autónomas**

La única Comunidad Autónoma en la que se ha encontrado una cláusula relacionada con el producto de proximidad configurada como solvencia técnica es Navarra. Sin embargo, la redacción de esta, en las dos ocasiones en las que aparece, no permite -finalmente- su consideración como criterio de solvencia.

1. *"Fijar las estipulaciones económico-administrativas conforme a las que ha de celebrarse el contrato para la prestación del servicio diario de comedor a la escuela municipal Urtxintxa de Berriozar de niños de 0 a 3 años" (CONTRATSERVIC2019/1.)*

*"3º. Declaración de que todas las verduras y hortalizas que componen los menús ordinarios y los purés pasados o triturados son de origen local (se entiende por local, los provenientes de cualquier población de la Cuenca o Comarca de Pamplona). A la declaración se acompañará el compromiso de presentar con anterioridad al 31 de diciembre de 2016 copia del contrato suscrito con los proveedores., en el caso de ser adjudicatario, según modelo de Anexo nº 3".*

2. *"Elaboración y distribución de comidas preparadas para el comedor de la escuela infantil municipal Urtxintxa de Berriozar" (3217\_contrato servicios 2019/1)*

*"3º. Declaración de que todas las verduras y hortalizas que componen los menús ordinarios y los purés pasados o triturados son de origen local (se entiende por local, los provenientes de cualquier población de la Cuenca o Comarca de Pamplona). A la declaración se acompañará el compromiso de presentar con anterioridad al 31 de diciembre de 2019 copia del contrato suscrito con los proveedores, en el caso de ser adjudicataria, según modelo de Anexo nº 5".*

#### **4.2. Análisis de la presencia de condiciones especiales de ejecución de producto de proximidad por Comunidades Autónomas**

En el caso de las condiciones especiales de ejecución del contrato, hemos de advertir de su limitada presencia, ya que sólo se han identificado en tres Comunidades Autónomas: Madrid, Valencia y Navarra.

En el siguiente gráfico se puede atisbar no sólo las licitaciones totales publicadas en cada Comunidad Autónoma durante el periodo de estudio<sup>19</sup> (en gris), sino también la cantidad de ellas que incluyen cláusulas de producto de proximidad (en azul) y en cuantos casos se han configurado como condiciones especiales de ejecución (en naranja)<sup>20</sup>.

La compleja extracción de los datos (mencionada anteriormente), unida a la escasez de los mismos, orilla la posibilidad de efectuar un análisis exhaustivo. A pesar de lo anterior, cabe destacar que, en proporción, la Comunidad Valenciana parece la menos inclinada a incorporar el producto de proximidad en sus licitaciones mediante esta tipología contractual (2 cláusulas en 28 licitaciones –recordando las 49 cláusulas de producto de proximidad que acapara-, frente las 4 cláusulas de Navarra en 14 licitaciones y 1 cláusula en Madrid de 8 licitaciones).

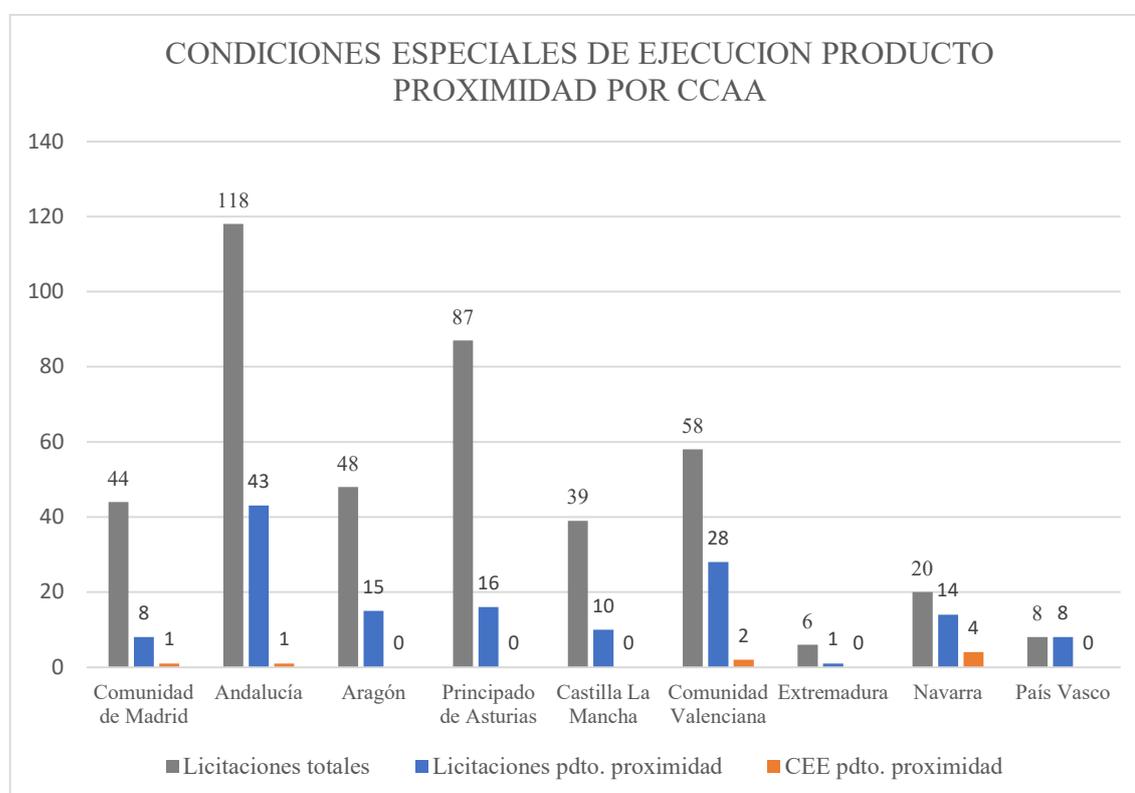


Gráfico 2. Condiciones especiales de ejecución que incluyen producto de proximidad por Comunidad Autónoma.

<sup>19</sup> Marzo de 2018 – 31 de diciembre de 2022

<sup>20</sup> Este esquema de colores en el gráfico se repetirá con las otras tipologías de cláusulas a lo largo de la presentación de los datos del estudio

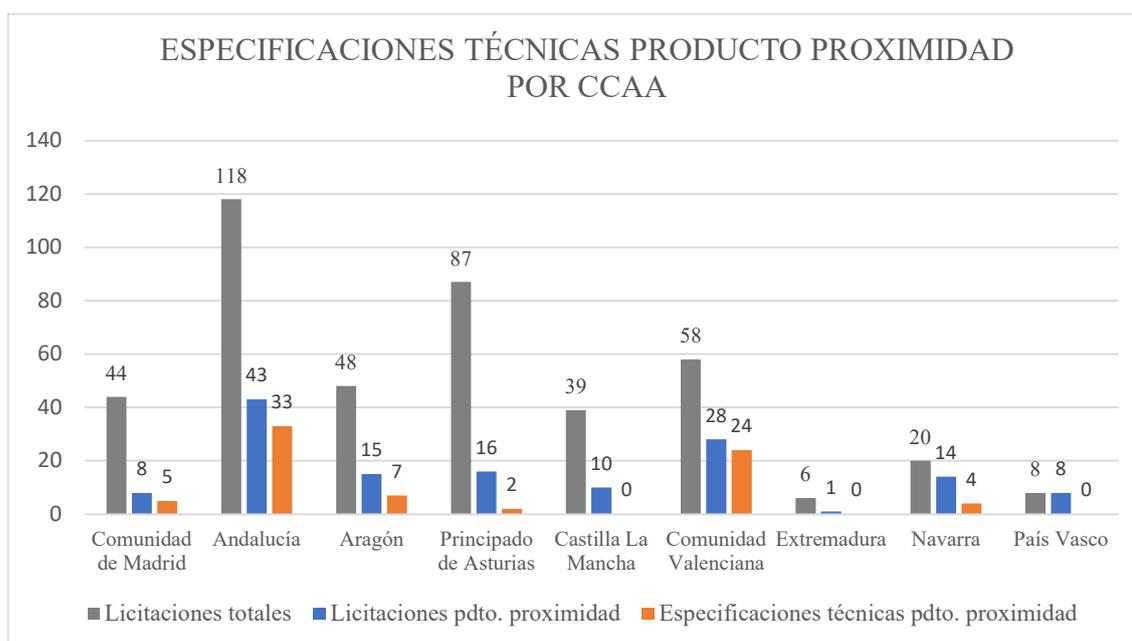
En este punto, conviene ilustrar ejemplos de buenas prácticas en la redacción de condiciones especiales de ejecución de producto de proximidad. A tal efecto, se proponen las siguientes:

<p><i>Contrato mixto de suministros y servicios consistente en suministro de productos crudos y elaborados para los menús de las escuelas infantiles del Ayuntamiento de Gandía, elaboración de los platos en las escuelas y confección de los menús de forma mensual (CONT-042/2021 (16957/2021) de Valencia)</i></p>
<p><i>"El 100% de los suministros de carne, pescado y frutas y verduras deberán ser de proximidad. Se entenderá por producto de proximidad aquel cuyo lugar de producción, sacrificio y transformación disten como máximo 150 km de la sede del Órgano de Contratación. Esta distancia será medida en kilómetros por carretera.</i></p>
<p><i>Objetivo: Fomentar la producción de productos de proximidad mediante el incremento de la demanda, en la medida en que el impacto medioambiental de los mismos es menor".</i></p>

<p><i>Prestación del servicio anual de elaboración, distribución y recogida de comidas preparadas a las escuelas infantiles pertenecientes al Ayuntamiento del Valle de Egüés gestionadas por la empresa pública municipal Andacelay, s.l. (8468_1/2022 de Navarra)</i></p>
<p><i>"Como condición especial de ejecución, las entidades licitadoras están obligadas a contemplar que un 40% como mínimo, de los alimentos utilizados en el servicio de comedor sean de Km 0, entendiendo como tales, aquellos alimentos producidos a menos de 150 km del Ayuntamiento del Valle de Egüés, situado en la Calle Garajonay, 1, 31.621 Sarriguren".</i></p>

#### **4.3. Análisis de la presencia de especificaciones técnicas de producto de proximidad por Comunidades Autónomas**

La inclusión de especificaciones técnicas ha sido la segunda forma más utilizada para incorporar las cláusulas de producto de proximidad. En naranja se pueden cuantificar la presencia de estas cláusulas en cada una de las Comunidades Autónomas estudiadas.



*Gráfico 3. Especificaciones técnicas que incluyen producto de proximidad por Comunidad Autónoma.*

Del total de Comunidades Autónomas seleccionadas, destacan la Comunidad Valenciana y Andalucía por la inclusión de mayor número de cláusulas de producto de proximidad de este tipo (24 cláusulas en 28 licitaciones y 33 cláusulas en 43 licitaciones, respectivamente).

En un segundo escalón, estarían Aragón, que presenta 7 cláusulas en un total de 15 licitaciones, y, la Comunidad de Madrid, que presenta 5 cláusulas en un total de 8 licitaciones. Es decir, la proporción de uso es cercana al 50%.

Un tercer escalón, lo configuran Navarra y Asturias con 4 cláusulas en 14 licitaciones y 2 cláusulas en 16 licitaciones, respectivamente.

El resto de Comunidades Autónomas no han hecho uso de esta tipología de cláusula para la inclusión del producto de proximidad, perdiendo así una oportunidad estratégica a la vanguardia de los países europeos.

Como ejemplos de buenas prácticas en la redacción de especificaciones técnicas de producto de proximidad, se han encontrado los siguientes:

***La prestación del servicio educativo de la Escuela Infantil sita en C/ Rocafort nº 2, de titularidad del Ayuntamiento de Madrid. Esta Escuela Infantil forma parte de la Red Municipal de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Madrid (300/2021/0591 de Madrid)***

*“Asimismo, en la elaboración de desayunos, comidas y meriendas de la escuela infantil será obligatorio que el 70% del peso (70% del volumen en el caso del aceite o del 70% de unidades para el caso de los huevos) de los siguientes grupos de alimentos, sea de producción ecológica y de circuito corto:  
Aceite de oliva virgen extra  
Legumbres*

Huevos, excepto ovoproductos  
Hortalizas y verduras  
Frutas"

Contratación del servicio de los comedores escolares comarcales saludables y sostenibles de los centros escolares públicos que figuran en el anexo X y con las condiciones establecidas para la prestación del servicio en cada comedor en dicho anexo, es decir, la modalidad de gestión "Elaboración in situ en el propio centro" o "Transportado en línea caliente" para el curso escolar 2021/2022, prorrogable hasta cuatro cursos más (2022/2023, 2023/2024, 2024/2025 y 2025/2026) (1004\_40003982 de Navarra)

"Pescado. No se servirán pescados provenientes de largas distancias como los pescados asiáticos (tilapia, panga...) o pescados africanos (perca del Nilo). Se entiende por alimento de proximidad aquel cuyo lugar de producción, sacrificio y transformación diste como máximo 200 kilómetros del lugar de entrega o utilización del mismo. El objetivo de la utilización de productos procedentes de circuitos de proximidad es minimizar las emisiones de dióxido de carbono y de gases de efecto invernadero. En el caso del pescado no se tendrá en cuenta esta distancia".

#### 4.4. Análisis de la presencia de criterios de adjudicación de producto de proximidad por Comunidades Autónomas

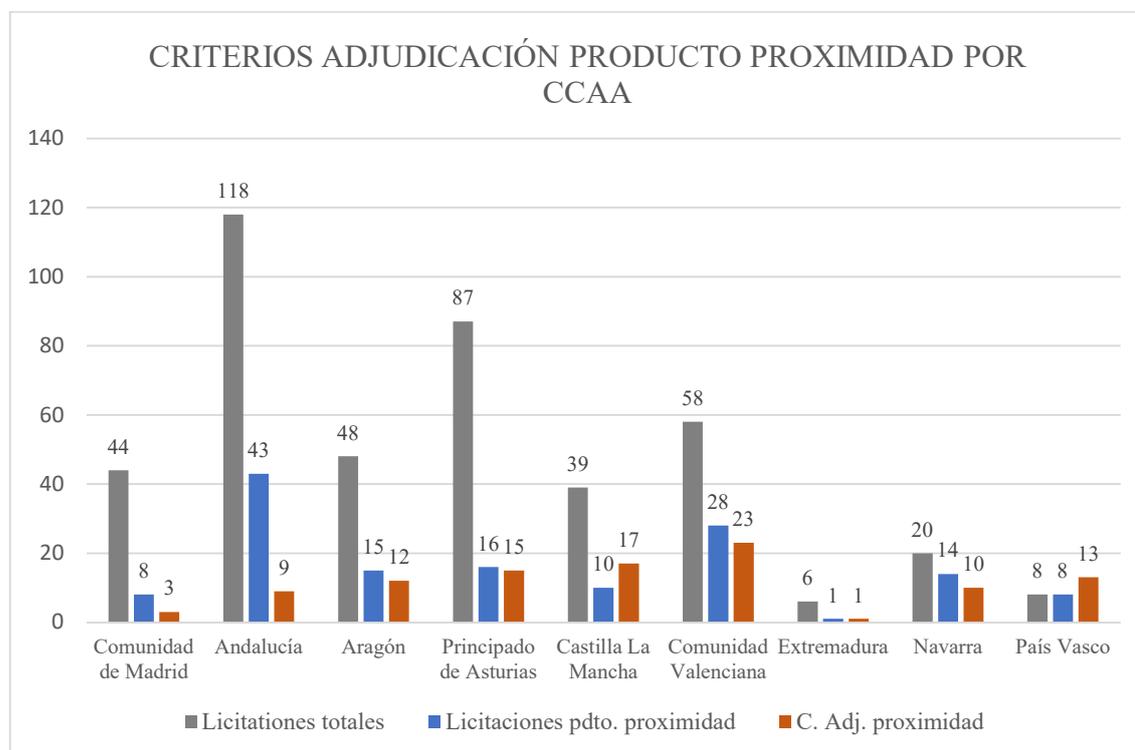


Gráfico 4. Criterios de adjudicación que incluyen producto de proximidad por Comunidad Autónoma.

Como fácilmente puede observarse, destacan, tanto Castilla-La Mancha (con 17 criterios de adjudicación de producto de proximidad en las 10 licitaciones), como el País Vasco (con 13 criterios de adjudicación de producto de proximidad en las 8 licitaciones). En ambos casos se ha incluido más de un criterio de adjudicación por licitación.

En un segundo grupo podrían incluirse Aragón, Asturias, Valencia, Extremadura y Navarra, en las que la cantidad de criterios de adjudicación es relativamente similar al número de licitaciones estudiadas. Esto implica que casi en cada una de las licitaciones se ha incluido una cláusula de producto de proximidad como criterio de adjudicación.

Y, en un tercer grupo, incluiría a Madrid y Andalucía, dado que parecen las Comunidades Autónomas en las que el uso de esta tipología de cláusula no parece ser la preferida. Debe recordarse, al respecto, que Madrid se encontraba también entre las Comunidades Autónomas que menos cláusulas de producto de proximidad había incluido en las licitaciones publicadas, por lo que este resultado es coherente con la situación descrita en el apartado general.

Como ejemplos de buenas prácticas en la redacción de criterios de adjudicación de producto de proximidad, se presentan los siguientes:

<p><i>Servicio de preparación, elaboración y distribución de comidas para la escuela infantil Bernardo Sopeña del Ayuntamiento de Llanera (814/2020 de Asturias)</i></p> <p><i>“Por adquisición de productos de proximidad. Por cercanía de los proveedores de frutas, verduras y hortalizas, pan y lácteos. Se pretende fomentar con este criterio la adquisición por parte del contratista de los productos señalados siempre que el centro de producción de los mismos se encuentre en un radio de 100 kilómetros respecto al concejo de Llanera. Lo que se pretende es fomentar la adquisición de estas categorías de productos en el radio mencionado, ya que ello conlleva menos transporte, manipulación y embalaje. El gasto energético en un transporte de larga distancia implica mayor emisión de gases, esto conllevaría que la adquisición de estos productos con una limitación kilométrica permita reducir el consumo energético, los sistemas de distribución y almacenamiento complejos, disminuyendo el consumo de embalajes y envases para su transporte, la demanda de petróleo, el consumo energético, así como el impacto ambiental. Este criterio se puntuará de la siguiente forma: Frutas frescas de temporada 6 puntos Verduras y hortalizas frescas de temporada 6 puntos Pan 6 puntos Lácteos 6 puntos”</i></p>
<p><i>Servicio de catering para comedores escolares y servicio de aulas matinales en centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (PSS/2020/0000023054 de Extremadura)</i></p> <p><i>“Utilización de productos ecológicos, frescos y/o de temporada en la elaboración de menús, así como productos con denominación de origen protegida o con indicaciones geográficas protegidas u otros de similares características. Origen de las verduras y hortalizas de temporada y que provengan de zonas de cultivos que permitan su transporte sin ser previamente sometidos a</i></p>

*procesos de congelación y dentro del plazo de las 48 horas anteriores a su utilización. Hasta un máximo de 3 puntos, prorrateando la puntuación en función del tiempo transcurrido desde la adquisición y hasta la utilización del producto:*

*-De 0 horas a 24 horas: 3 puntos.*

*-De 24 horas a 48 horas: 1,5 puntos."*

## 5. CONCLUSIONES

Como se ha podido observar a lo largo del presente estudio -siguiendo nuestro objetivo principal-, los órganos de contratación muestran una palpable preferencia por la inclusión de cláusulas relacionadas con productos de proximidad como criterios de adjudicación (55% de los casos a nivel nacional) y como especificaciones técnicas (40% de los casos a nivel nacional).

Desde un punto de vista regional, las Comunidades Autónomas que, *a priori*, presentan mayor número de cláusulas de producto de proximidad en cada tipología son las siguientes:

- Condiciones especiales de ejecución: Madrid, Valencia y Navarra.
- Especificaciones técnicas: Valencia y Andalucía.
- Criterios de adjudicación: Castilla-La Mancha y País Vasco.

Lo anterior muestra una latente preocupación por la materia a lo largo de todo el *iter* contractual, con lo que implica su incorporación en cada tipología contractual, según el grado de vinculación con la oferta.

Una adecuada redacción de las cláusulas contractuales facilita, no sólo la interpretación, sino también el seguimiento y la verificación del cumplimiento de estas, de tal manera que reduce el margen de apreciación del licitador y otorga, de manera correlativa, al órgano de contratación una mayor planificación para la represión de su incumplimiento.

A efectos de facilitar esta redacción, se recomienda tener en cuenta los aspectos que a continuación se señalan (no siendo aquí y ahora, el momento oportuno para discernir en cada uno de ellos en atención a los límites del presente trabajo). Por un lado, delimitar geográficamente lo que se considera *producto de proximidad*. En este sentido, no puede obviarse que las particularidades de cada región -española, en este caso- impiden forjar una definición homogénea en todo el territorio nacional dadas las particularidades de las mismas, necesarias para la efectividad de la cláusula.

Por otro lado, considerar el consumo de productos de temporada, dado que en muchas ocasiones los productos que se consumen de fuera de temporada provienen de regiones

lejanas y están sujetos a la importación y al recorrido de largas distancias, con su consiguiente impacto climático.

Desde el punto de vista conceptual, es menester diferenciar nítidamente entre *productor* y *proveedor* local. Este adjetivo –local- muestra claramente el ámbito en el que nos encontramos, pero es necesario discernir en el sujeto en torno al que pivota esta proximidad, clarificando la dicotomía existente en muchas licitaciones que pueden conducir a error. El hecho de comprar a un proveedor local no implica inexcusablemente que el producto sea local, dado que el proveedor puede tener una sede efectiva o domicilio social en la zona delimitada como *proximidad* y, sin embargo, los productos pueden provenir de zonas geográficamente alejadas. Una redacción adecuada ha de cuidar que su literalidad esté alineada con el fin que persigue, esto es, que el producto a adquirir tenga procedencia local, con independencia de la procedencia del sujeto interviniente, entendiéndose por local lo que en cada región se estipule en función de su idiosincrasia (pues no es equiparable la situación geográfica de Madrid con la de Galicia a la vista de adquirir productos lácteos o pescado).

De igual manera, es necesario advertir sobre la consideración de la distancia entre el centro escolar y la cocina en la que se preparan y elaboran los menús, dado que lo anterior no garantiza el uso de productos de proximidad, sino una distancia menor de transporte de menús ya preparados (con productos locales o no).

En numerosas ocasiones se ha observado la heterogeneidad conceptual en la materia, vislumbrando expresiones como “productos ecológicos o de proximidad”. La proximidad no equivale a producción ecológica, ni viceversa, por lo que este tipo de redacción puede llevar a equívocos.

En algunos pliegos se ha optado por la inclusión de criterios de adjudicación que se basen en las especificaciones técnicas incrementando el grado de exigencia de estas (por ejemplo, con porcentajes más elevados). Esto facilita el seguimiento y verificación por parte del órgano del control, además de poner el énfasis en aquellas cuestiones que, en concordancia con las exigencias legislativas, son más importantes.

Puede ser interesante, en el marco de la redacción, también justificar la necesidad de uso de productos de proximidad y su vinculación con el objeto del contrato, a la vista del tenor de los tres ámbitos regulatorios mencionados.

Al margen de la redacción de las cláusulas, deben recordarse otras herramientas importantes de cara a la redacción de los documentos contractuales que conforman la licitación.

Una adecuada división en lotes facilita que los productores locales, que habitualmente son pequeñas explotaciones, no queden excluidos de la licitación por defecto al no ser capaces de alcanzar el volumen de producción que necesita adquirir la Administración

Pública. La legislación obliga a dividir en lotes o, en caso de no ser posible, a indicar el motivo por el que no se lleva a cabo esta división, sin embargo, es importante conocer el mercado a la vista de una mayor planificación en el empleo de los criterios más adecuados para ello.

Las consultas de mercado son una buena herramienta para ello pues permiten conocer tanto la disposición de las empresas que pueden concurrir (para llevar a cabo la división en lotes), como la capacidad del mercado para abastecer determinados productos. Por tanto, no es necesario que el órgano de contratación haga un estudio de mercado específico para determinar la oferta de cada tipo de producto de proximidad, sino que las propias empresas pueden facilitarle los conocimientos necesarios a tener en cuenta y favorecer una mayor participación.

En este mismo sentido, el hecho de usar criterios de adjudicación en lugar de especificaciones técnicas, aunque no garantiza que haya una determinada cantidad de producto de proximidad, puede facilitar a las empresas la preparación de su oferta al no estar obligados a presentarlo como requisito para concurrir de manera inexcusable. Uno de los problemas que presenta la restauración colectiva en el caso de los comedores escolares es el hecho de la absoluta necesidad de prestar el servicio, por lo que una licitación desierta puede suponer una cantidad de meses de demora en la prestación no asumible por parte de la Administración Pública.

En definitiva, se trata de un trabajo que nos invita a reflexionar sobre una herramienta climática -como es la proximidad en los productos- en un sector paradigmático que revela ser transformador en los hábitos de consumo de la sociedad. Así pues, debemos ser conscientes de que el proceso se encuentra en una fase inicial y queda todavía mucho camino por recorrer para alinearse con las exigencias europeas en la materia, aunque resta conocer el estado de la cuestión en las 8 Comunidades Autónomas restantes.

## **6. BIBLIOGRAFÍA (REFERENCIAS)**

### **A. Referencias normativas y jurisprudenciales:**

#### **a. Nivel europeo**

EUROPEAN COMMISSION. *Farm to Fork*, 2019: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>>

EUROPEAN COMMISSION. *Buying Green! A handbook on environmental public procurement*. 3<sup>rd</sup> edition. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>>

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE).  
Recommendation on Competitive Neutrality, 2021:  
<<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462#mainText>>.

#### **b. Nivel nacional**

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 272, de 09 de noviembre de 2017, disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Guía para el diseño y desarrollo de actuaciones acordes con el principio de no causar daño un perjuicio significativo al medio ambiente. Septiembre 2021.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva. 7 de julio 2021.

Sentencia del Tribunal Constitucional, número 68/2021, de 18 de marzo.

GOBIERNO DE ESPAÑA, PERTE Agroalimentario  
<<https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-agroalimentario>>

#### **c. Nivel autonómico**

Consejo Alimentario Municipal de Valencia. Guía de recomendaciones para la licitación del servicio de comedor escolar con criterios de sostenibilidad, 2020, disponible en: <[https://consellalimentari.org/ooxodsoj/2020/10/Recomendaciones-para-la-la-licitacion-del-servicio-de-Comedores-Escolares-con-criterios-de-sostenibilidad\\_CAS.pdf](https://consellalimentari.org/ooxodsoj/2020/10/Recomendaciones-para-la-la-licitacion-del-servicio-de-Comedores-Escolares-con-criterios-de-sostenibilidad_CAS.pdf)>

#### **B. Referencias bibliográficas:**

AA.VV. GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE COMPRA PÚBLICA VERDE (UAH): GIMÉNEZ BALDAZO, M., AZNARÁN CARMELINO, C. A., *et alii*, “Estudio comparativo y propuestas de mejora de pliegos de contratación de servicios de alimentación en centros educativos del departamento de Educación del País Vasco”, 2022, disponible en: <<https://www.gureplateragureaukera.eus/es/araudia/>>

AA. VV. GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE COMPRA PÚBLICA VERDE (UAH): GIMÉNEZ BALDAZO, M., FERREIRA TELES, E. M.<sup>a</sup> y LAZO VITORIA, X., “Pliegos de los comedores escolares en el País Vasco en 2022: una mirada ambiental”, Restauración

colectiva, 2023, disponible en: <<https://www.restauracioncolectiva.com/n/los-pliegos-de-comedores-escolares-del-pais-vasco-de-2022-una-mirada-ambiental>>

GIMÉNEZ BALDAZO, M., "La Administración Pública como impulsor del cambio hacia una alimentación sostenible: una perspectiva de la cadena alimenticia", Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 301-312, ISBN 978-84-1391-033-2.

ICLEI EUROPE (2022). *Standards for public canteens across the EU*, disponible en: <[https://iclei-europe.org/fileadmin/user\\_upload/Our\\_Work/Topics/Food/BuyBetterFood/Manifesto\\_for\\_establishing\\_Minimum\\_Standards\\_for\\_Public\\_Canteens\\_across\\_the\\_EU\\_final.pdf](https://iclei-europe.org/fileadmin/user_upload/Our_Work/Topics/Food/BuyBetterFood/Manifesto_for_establishing_Minimum_Standards_for_Public_Canteens_across_the_EU_final.pdf)>

ICLEI EUROPE (2021). *Sustainable Public Procurement of Food: a goal within reach*, disponible en: <[https://foodpolicycoalition.eu/wp-content/uploads/2021/06/Sustainable-public-procurement-of-food-a-goal-within-reach\\_EU-FPC-website.pdf](https://foodpolicycoalition.eu/wp-content/uploads/2021/06/Sustainable-public-procurement-of-food-a-goal-within-reach_EU-FPC-website.pdf)>

LAZO VITORIA, X. (Dir.) (2022). *Compra pública verde y cambio climático*. Atelier. ISBN 978-84-18780-53-0.

LAZO VITORIA, X. (2019). Compra pública verde en el sector de la alimentación. Una primera aproximación. En C. Guerrero Manso (Coord.) y J.M.M. Gimeno Feliú (Dir.) *Observatorio de los contratos públicos 2018* (pp. 211-228). Aranzadi.

SOLER, C., Soberanía Alimentaria en las Mesas del Colegio, 2015, disponible en: <[https://www.bioecoactual.com/wpcontent/uploads/2015/04/sob\\_al\\_mesas\\_colegio.pdf](https://www.bioecoactual.com/wpcontent/uploads/2015/04/sob_al_mesas_colegio.pdf)>

Tubiello, F. et al (2021): *Greenhouse gas emissions from food systems: building the evidence base*, Environmental Research Letters, Vol 16, N 16, DOI 10.1088/1748-9326/ac018e, disponible en: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac018e#references>