



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**

**Máster en Desarrollo Económico Regional, Local y  
Gestión del Territorio**

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**LA COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE  
COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL  
SECTOR AGROALIMENTARIO EN  
CASTILLA Y LEÓN**

Autora: Nuria Álvarez-Acevedo Salán

Tutora: Prof. Dra. Helena Villarejo Galende

Septiembre, 2012

## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	5
2.	ÁMBITO DEL ESTUDIO .....	10
2.1.	Ámbito territorial.....	10
	a) Datos generales .....	10
	b) Situación geográfica .....	11
	c) Red de infraestructuras.....	11
	d) Economía .....	11
	e) Capital humano .....	12
	f) Entorno.....	12
2.2.	Ámbito subjetivo.....	12
3.	CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	15
3.1.	¿Qué es la contratación pública? .....	15
	3.1.1. Importancia e impacto de la contratación pública .....	16
	3.1.2. Tipos de contratos .....	17
	3.1.3. Fases de la contratación pública .....	18
	3.1.4. ¿Qué contrata la Administración pública?.....	20
	3.1.5. Contratación pública de servicios de alimentación y vending.....	20
3.2.	La contratación pública responsable .....	21
	3.2.1. Definición .....	21
	3.2.2. ¿Por qué una contratación pública responsable? .....	23
	3.2.3. Incertidumbre sobre la compra pública responsable .....	26
4.	MARCO JURÍDICO DE LA COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE.....	30
4.1.	Marco jurídico comunitario .....	30
4.2.	Marco jurídico nacional .....	34
4.3.	Marco jurídico en Castilla y León.....	38

5.	EXPERIENCIAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE .....	41
5.1.	Experiencias internacionales.....	42
5.2.	Experiencias comunitarias .....	43
5.3.	Experiencias nacionales .....	44
6.	AGENTES IMPLICADOS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS RESPONSABLES.....	47
6.1.	El agricultor.....	47
6.2.	El sector y la industria agroalimentarios .....	48
6.3.	El Estado .....	50
6.4.	La sociedad.....	51
7.	EL SISTEMA AGROALIMENTARIO: HACIA UN NECESARIO CAMBIO DE PARADIGMA .....	53
7.1.	Definición y componentes .....	53
7.2.	Evolución histórica del sistema agroalimentario .....	55
7.3.	Los impactos medioambientales del sistema agroalimentario actual....	57
7.4.	El futuro del sistema agroalimentario: la necesidad de su gestión ecológica.....	58
7.5.	Cadena alimentaria sostenible y soberanía alimentaria.....	60
7.6.	La cadena alimentaria sostenible y el Estado.....	62
8.	SECTOR AGROALIMENTARIO ECOLÓGICO EN CASTILLA Y LEÓN.....	64
8.1.	Origen y evolución .....	65
8.2.	Situación actual.....	66
9.	ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO DE CYL A TRAVÉS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE .....	70
9.1.	Medidas en el sector agroalimentario.....	71
9.1.1.	Desarrollo del sector de la producción agraria ecológica .....	71
9.1.2.	Desarrollo de la comercialización de los productos ecológicos en el ámbito local .....	72
9.1.3.	Desarrollo de la promoción y divulgación de la producción ecológica.....	72
9.1.4.	Formación de todos los agentes implicados e investigación en el sector agroalimentario ecológico.....	72

9.2.	Medidas en el sector público .....	73
9.2.1.	Repensar las necesidades de consumo .....	74
9.2.2.	Producir de forma ambientalmente correcta: mejora de las instalaciones y uso y ejecución correcta de los productos y servicios ..	74
9.2.3.	Comprar y contratar con criterios ambientales, sociales y éticos	75
9.2.4.	Gestionar correctamente los residuos .....	79
10.	CONCLUSIONES .....	81
11.	BIBLIOGRAFÍA.....	85

# 1. INTRODUCCIÓN

¿Es posible que la adopción de una política de contratación pública responsable acarree notables beneficios medioambientales y contribuya al desarrollo del sector agroalimentario de la Comunidad Autónoma de Castilla y León? Es el objetivo principal del presente trabajo demostrar que la respuesta a la pregunta -quizás retóricamente formulada- puede ser afirmativa, sin ningún género de dudas.

Por lo general, la mayoría de los aspectos referentes a una sociedad son tratados por separado. Se elaboran políticas aisladas unas de otras, de forma paralela e inconexa, a pesar de que las acciones conjuntas y coherentes entre diferentes sectores pueden generar grandes beneficios y sinergias positivas. Tal es el caso de la relación existente entre los dos temas que nos conciernen: la contratación pública y el sector agroalimentario.

Por un lado, la contratación pública en España se define como lo que Estado, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones, Empresas Públicas, Organismos Autónomos, etc., compran a las empresas privadas para su normal funcionamiento (Redondo et al., 2010).

Tradicionalmente, cuando el sector público hacía sus compras, sólo tomaba en consideración criterios de carácter económico, buscando el precio más reducido.

El nuevo régimen de actuación en las políticas de contratación pública que se está imponiendo en la mayoría de los países desarrollados, introduce un cambio de visión, en el que los aspectos puramente económicos dejan de ser los únicos a valorar, introduciéndose otros de carácter medio ambiental, social y ético. Así, en todo el mundo, las instituciones están modificando sus hábitos de compra para incorporar estas consideraciones a todos los niveles de sus adquisiciones. La contratación pública de carácter ecológico se menciona de manera expresa en el plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en diciembre de 2002, que insta a «las autoridades competentes de todos los niveles a tener en cuenta consideraciones sobre el desarrollo sostenible en todas sus

decisiones» y a «fomentar políticas de contratación pública que favorezcan el desarrollo y la difusión de mercancías y servicios favorables al medioambiente»<sup>1</sup>.

Para lograr profundizar en este cambio, la contratación pública debe pasar de considerarse una mera forma de aprovisionamiento de bienes, obras y servicios, a convertirse en un instrumento para hacer política, para poder integrar todos los aspectos que influyen en la calidad de vida de una sociedad.

No es tarea fácil ampliar este movimiento. Las instituciones actuales tienen que hacer frente a trabas políticas, legales, institucionales y de otros tipos, que les impiden aprovechar este potencial. Entre los obstáculos mencionados se hallan la resistencia interna de aquellos gerentes reacios a cambiar las formas tradicionales de compra, las potenciales barreras de los regímenes comerciales internacionales y otros impedimentos legales, así como la oposición de los productores de bienes y servicios convencionales que podrían resultar perjudicados por la transición a un mundo más sostenible. Aunque no sea una panacea, sacar provecho de las contrataciones públicas de forma adecuada puede ser uno de los instrumentos más poderosos de que disponemos para reconducir los modelos de producción y consumo hacia esa deseable sostenibilidad.

De tal modo, queda patente que las grandes instituciones ejercen una importante influencia en el futuro de nuestro planeta por medio de los bienes que adquieren. Se puede decir que casi todas las compras públicas, desde el papel de oficina hasta los edificios, acarrearán costes ocultos para el medio ambiente y los habitantes del planeta. Con sólo trasladar una parte de estos gastos de manera que en lugar de destinarlos a bienes y servicios perjudiciales se dirijan a alternativas más respetuosas con el medio ambiente, es posible beneficiar ecosistemas y comunidades, ahorrar dinero y emitir un poderoso mensaje a los mercados para que favorezcan opciones más sostenibles (Mastny, 2003).

Esta nueva forma de entender la contratación pública suele denominarse contratación pública responsable (en adelante, CPR).

La Comisión Europea define la CPR como *“un proceso mediante el cual los poderes públicos tratan de adquirir bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida y unas consideraciones sociales y éticas, en comparación con los bienes, servicios y obras con la misma función primordial que de otra manera se adquirirían”* (Comisión Europea, 2008). Los poderes públicos pueden

---

<sup>1</sup>El citado documento puede consultarse en: [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/)

ser contemplados como consumidores, que realizan un elevado volumen de gasto (en torno al 16% del producto nacional bruto de la Unión Europea). Si cuando todos los entes y organismos que integran el sector público realizan sus compras, eligen mercancías y servicios que respeten el medio ambiente, contribuirán de manera significativa al desarrollo sostenible. Con el fomento de la contratación ecológica, los poderes públicos dan ejemplo e influyen en el mercado, generando verdaderos incentivos para que las industrias desarrollen políticas ecológicas (Comisión Europea, 2005: 5).

Dentro de la CPR, el tema de la alimentación suscita especial interés para todos los agentes implicados. La Administración gestiona los comedores de las escuelas, centros de ancianos, cárceles y centros penitenciarios, hospitales, etc., y ella es la encargada de elegir qué tipos de bienes y servicios se prestan. A objetos prácticos de la realización del presente trabajo, y la consecución de los objetivos planteados, centraremos nuestros esfuerzos en este tipo de contratos (contrato de servicios de *catering*, comedor y *vending*) directamente relacionados con el sector agroalimentario. Desde el punto de vista territorial, el ámbito de nuestro trabajo será principalmente la región de Castilla y León.

La Administración pública, aparte de ser la mayor consumidora, tiene gran capacidad de influencia, ya que su orientación en una dirección determinada puede servir de motor para realizar cambios a otros niveles, empresariales, sociales, etc.

En este sentido, es reconocido que existen oportunidades para que las políticas de contratación pública contribuyan a lograr una mejor situación de la producción agrícola y la industria agroalimentaria, como base de la compra de alimentos por parte del sector público que posean unas características determinadas, para alcanzar un sistema en el que impere la CPR.

Para poder aprovechar las oportunidades que se nos ofrecen es esencial conocer y comprender los vínculos o las vías de interacción entre ambos sectores. Es importante tener claro, por tanto, de qué forma actúan esos vínculos, en qué puntos existen oportunidades para formular políticas conjuntas, pero también cuáles son los impedimentos generadores de incertidumbre, etc.

Mi motivación para la realización del presente trabajo es intentar demostrar de una forma optimista todo lo anterior, es decir, que las políticas de CPR pueden trabajar de una forma más estrecha con el sector agroalimentario ecológico y tradicional, tan vulnerable en la actualidad en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por el

proceso de modernización y mecanización impulsado en las últimas décadas, y, por consiguiente, contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental de la región.

Todo ello, con el objetivo de conocer, favorecer y fomentar la CPR (verde, social y ética) como estrategia de desarrollo del sector agroalimentario castellano y leonés.

De ahí que la estructura del trabajo gire en torno a esos dos temas fundamentales: la CPR y el sistema agroalimentario, dividiéndolo en capítulos para su mejor comprensión.

El primer capítulo hace referencia al ámbito del estudio, tanto desde un punto de vista territorial, en cuanto al lugar físico donde se va a realizar el estudio (la Comunidad Autónoma de Castilla y León), como desde el punto de vista subjetivo, relacionado con los entes o entidades objeto del presente proyecto.

El segundo capítulo aborda el tema de la contratación pública en general, para comprender aspectos relativos a la importancia e impacto de la misma, qué tipos de contrataciones se realizan, sus fases, etc., para terminar concretando aspectos sobre la contratación y compra pública de bienes y servicios de alimentación, que verdaderamente es lo que nos interesa para la consecución de los objetivos planteados.

Un tercer capítulo trata de mostrar en qué consiste la CPR y el porqué de su relevancia, cuáles son los beneficios, así como detectar los impedimentos que se han encontrado en su proceso de implantación, que aún continúa.

Pero bien es cierto que casi todo, y más aún lo referente al sector público como es lógico, cuenta con un marco regulatorio al que debe ceñir su actuación. Por ello, en el capítulo cuarto, será objeto de análisis el marco legislativo europeo, nacional y autonómico, para así poder vislumbrar las posibles vías de implantación de la CPR en materia de alimentación en Castilla y León.

En quinto lugar se analizan otras experiencias similares que han podido realizarse a todos los niveles espaciales (internacional, comunitario, nacional) para así poder ayudarnos de los aciertos o fallos de otras iniciativas, y quién sabe, quizás, poder crear sinergias y externalidades positivas con alguna de ellas.

El sexto capítulo hace referencia al papel que juegan los cuatro agentes básicos e implicados directamente en el tema: el agricultor, el sector y la industria agroalimentarios, el Estado, y, por último, la sociedad.

En el capítulo séptimo se aborda el otro de los dos aspectos objeto de análisis del trabajo: el sector agrícola y alimentario. Es importante conocer qué es y qué componentes tiene, así como la evolución histórica seguida, para de este modo poder conocer las causas del actual impacto que produce sobre el medio ambiente, la economía y la sociedad. Así se puede tener una visión de futuro realista, pero a la vez optimista y motivadora de cambios hacia un sistema agroalimentario más sostenible. Por ello, también se analiza el tema de la cadena alimentaria sostenible y la soberanía alimentaria, junto con su relación con el Estado, como colaborador en el cambio.

Se estudian posteriormente, en el capítulo octavo, las características de este sistema en el ámbito territorial de estudio, Castilla y León, para poder obtener una justificación de la necesidad y posibilidades de su desarrollo.

En el capítulo noveno y sobre la base de todo lo estudiado anteriormente, se propone una estrategia de desarrollo del sector agroalimentario regional a través de la reconversión de la contratación pública tradicional en CPR, dentro de la Comunidad Autónoma castellano y leonesa.

Por último, se establecen las conclusiones alcanzadas una vez conocidos todos los aspectos necesarios, y se determinará o no si es verdaderamente posible impulsar el sector agroalimentario castellano y leonés desde el sector público.

Todos estos capítulos se han realizado siguiendo una base metodológica diseñada con el fin de alcanzar los objetivos propuestos. El punto de partida se basa fundamentalmente en la realización de un exhaustivo trabajo de búsqueda, recopilación y posterior análisis de la gran cantidad de documentación e información disponible (hecho que justifica además la relevancia y estado de actualidad del tema tratado), tanto de carácter general sobre el tema, así como estudios específicos que existen.

## 2. ÁMBITO DEL ESTUDIO

En este apartado analizaremos el lugar de estudio y aplicación del trabajo, tanto desde el punto de vista territorial, en cuanto a la zona donde se va a concretar el estudio; como desde el punto de vista subjetivo, relacionado con los entes o entidades objeto del presente proyecto.

### 2.1. Ámbito territorial

La cobertura territorial del presente estudio se centra en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, reflejada en la siguiente figura.



FIGURA 1: MAPA DE ESPAÑA, DONDE SE REFLEJA LA UBICACIÓN COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.

#### a) Datos generales

<b>Datos territoriales</b>	
Número de provincias	9
Número de municipios	2.248
Número de comarcas	47
Número de partidos judiciales	41
Número de núcleos de población	5.910
Superficie (km <sup>2</sup> )	94.226,93
Densidad (Hab./km <sup>2</sup> )	27
Núcleo con mayor altitud	1.900
Núcleo con menor altitud	428

TABLA 1: DATOS TERRITORIALES DE CYL (INE, 2011; elaboración propia).

## **b) Situación geográfica**

Como vemos en la figura, Castilla y León cuenta con una situación geográfica privilegiada. Limita con otras 9 regiones españolas y con Portugal siendo un área estratégica para el comercio entre el sur de Europa y el resto del continente.

## **c) Red de infraestructuras**

En Castilla y León se encuentra una red de infraestructuras bastante completa y moderna, contando con el Tren de Alta Velocidad, vías de alta capacidad, cuatro aeropuertos y cinco puertos secos, haciendo a Castilla y León uno de los más importantes centros logísticos del noroeste de España (Fundación ADEuropa, 2012).

## **d) Economía**

En cuanto a aspectos económicos, el PIB (como indicador más utilizado) es relevante dentro del ámbito nacional<sup>2</sup>. Ha tenido lugar un proceso de internacionalización de su economía, al igual que está sucediendo en el resto de países desarrollados. Pero, en concreto, Castilla y León ha incrementado bastante su tasa de apertura, además de una tasa de cobertura de las exportaciones muy superior a la española. También se ha producido un aumento y consolidación del tejido empresarial de la región, hasta que comenzó el actual periodo de coyuntura económica<sup>3</sup>.

Uno de los principales motores de la economía en Castilla y León es la industria, con un tejido industrial amplio y bastante especializado. Destacan la automoción<sup>4</sup> y la agroalimentación<sup>5</sup> que la sitúa en la parte alta del sector a nivel nacional e incluso europeo. Existen otros sectores relevantes como el aeronáutico, las TICS<sup>6</sup>, la seguridad, la biotecnología<sup>7</sup> y el logístico<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> El Producto Interior Bruto (PIB) de Castilla y León creció un 0,5% interanual en el primer trimestre de 2011 (CES, 2012).

<sup>3</sup> Tasa neta de natalidad y mortalidad de empresas (%) en CyL y en la UE: 2,7 y 2,2, respectivamente en 2007 (Dirección General de Política de la PYME, 2011).

<sup>4</sup> En Castilla y León se fabrica el 20% de los coches que se fabrican en España (CES, 2012).

<sup>5</sup> La industria agroalimentaria en Castilla y León mantiene 132.053 personas ocupadas y las ventas han supuesto 27.984.665 miles de euros (Datos elaborados por la S. G. de Fomento Industrial e Innovación (D. G. de la Industria Alimentaria del MAGRAMA), en base a la Encuesta Industrial Anual de Empresas 2010 del INE).

<sup>6</sup> El sector de las TICS está formado por casi 1.000 empresas (Fundatec y JCyL, 2008).

<sup>7</sup> Castilla y León cuenta con 40 empresas del sector de la biotecnología alimentaria que facturan unos 2.600 millones de euros anuales y mantienen 12.000 puestos de trabajo (CES, 2012).

### **e) Capital humano**

Es la región con mayor índice de población universitaria de España y una de las de mayor índice también de Europa. Se encuentran en Castilla y León con ocho universidades, siendo las más destacadas la de Salamanca y Valladolid, de las más antiguas de Europa. Aparte de la formación universitaria, hay 80 titulaciones de FP. Esto habla del alto grado de preparación y calidad de los recursos humanos (Gobierno de España, 2011).

### **f) Entorno**

En cuanto a la calidad de vida, según el IDH (Índice de Desarrollo Humano de la ONU), Castilla y León se sitúa entre las regiones más avanzadas en este sentido. Tiene también el mayor índice de seguridad del Estado y la esperanza de vida es algo superior a la de la media europea, y bastante más que la española<sup>9</sup>.

Cuenta además con numerosos bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural (el 50% del patrimonio histórico artístico español se localiza en la región). Ejemplo de ello son los siete enclaves de Castilla y León han sido declarados por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad: Ávila, Salamanca, Segovia, Las Médulas (León), la Catedral y el Yacimiento de Atapuerca (Burgos) y el Camino de Santiago

Destaca también la riqueza natural y paisajística regional, con una diversidad de las más elevadas de España. Esto queda patente en que el 25% de Castilla y León es paraje natural (Fundación Patrimonio Natural de CyL, 2012).

## **2.2. Ámbito subjetivo**

Una vez definido el ámbito territorial, pasaremos a analizar el ámbito subjetivo de aplicación, para lo cual nos basaremos en lo dictaminado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en concreto en su artículo 3, intitulado “ámbito subjetivo”, en el que se definen qué entes, organismos y entidades se consideran parte del sector público, y que habrán de resultar básicos para la estrategia de desarrollo planteada en nuestro trabajo.

---

<sup>8</sup> El sector logístico lo constituyen más de 40.000 empresas (Fundatec y JCyL, 2008).

<sup>9</sup> El IDH en Castilla y León ocupa el quinto puesto a nivel nacional con un IDH de 0,913 (IVIE, 2012).

Así, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

- a) *“La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.*
- b) *Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.*
- c) *Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.*
- d) *Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a a f del presente apartado sea superior al 50 %.*
- e) *Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.*
- f) *Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.*
- g) *Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.*
- h) *Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.*

*i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores”.*

Nuestro estudio se circunscribe, en general, a todos los entes, organismos y entidades del sector público que desarrollan su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, en especial, a la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

## 3. CONTRATACIÓN PÚBLICA

### 3.1. ¿Qué es la contratación pública?

De forma muy sencilla, la contratación pública (también denominada compra pública), se define como el proceso por el cual una Administración pública contrata a sus proveedores.

La contratación pública en España es lo que el sector público (recuérdese la definición vertida en el epígrafe anterior: Administración General del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas, Municipios, Provincias, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, Universidades públicas, Agencias Estatales, etc.) compra o contrata con empresas privadas para su funcionamiento.

Todas esas operaciones de contratación del sector público se encuentran reguladas a través del ya citado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), cuyo fin es precisamente “garantizar que la contratación del sector público” se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa” (artículo 1).

El ámbito de aplicación de la ley se encuentra recogido en el artículo 2, de tal manera que se entienden por contratos del sector público los siguientes:

*1. “Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el art. 3<sup>10</sup>.”*

*2. Están también sujetos a la presente Ley, en los términos que en ella se señalan, los contratos subvencionados por los entes, organismos y entidades*

---

<sup>10</sup> Sobre el ámbito subjetivo de aplicación, véase *supra* epígrafe 2.1.2.

*del sector público que celebren otras personas físicas o jurídicas en los supuestos previstos en el art. 17, así como los contratos de obras que celebren los concesionarios de obras públicas en los casos del art. 250.*

*3. La aplicación de esta Ley a los contratos que celebren las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, o los organismos dependientes de las mismas, así como a los contratos subvencionados por cualquiera de estas entidades, se efectuará en los términos previstos en la disposición final séptima.”*

### **3.1.1. Importancia e impacto de la contratación pública**

La principal evidencia de la importancia de la contratación pública es que las Administraciones públicas son los mayores consumidores en Europa y en la mayoría de países desarrollados, tanto de manera cuantitativa como cualitativa.

Así, es un componente muy destacado cuantitativamente, ya que se calcula que la contratación pública en la Unión Europea (UE) representa unos 2.960.000 M€ (el 16% de su PIB) según la Dirección General del Mercado Interior de la Comisión Europea. Sólo en España, las compras públicas suponen unos 130.000 M€ (alrededor de un 13% de su PIB) (Redondo et al., 2010). En la parte alta de la tabla se encuentra Suecia, con una representación de las compras públicas de aproximadamente un 33% de su PIB (ACDSCC, 2009).

Además, cualitativamente, el sector público es el destinatario de las principales obras, servicios y suministros (como veremos posteriormente).

Pero la verdadera relevancia de las compras públicas va más allá de los datos y estimaciones citados. Su importancia radica en su alto potencial de influencia sobre el entorno socioeconómico actual (ACDSCC, 2009).

El sector público en sus compras y contrataciones tiene gran poder tractor para orientar determinados comportamientos de los agentes económicos y de intervención sobre la vida económica, social y política de un determinado país o región (Bernal, 2008). Tanto es así, que al cambiar la política de las autoridades públicas en materia de compras, se cambia también la demanda, y por tanto la oferta. Así, las empresas destinadas a servir y proveer a la administración, también modificarán sus políticas en función de ésta.

Es conocido por todos que tradicionalmente las compras y contrataciones que realizan las Administraciones se basan únicamente en un menor precio. Este enfoque

queda en la actualidad desfasado, y se requiere de un cambio de perspectiva, fijando el rumbo hacia una visión menos simplista y más amplia, donde la contratación pública pase de ser un mero instrumento para abastecer de productos y servicios, a una política integradora de otros aspectos que afectan a la calidad de vida de las personas y al medio ambiente (Morgan, 2009).

En definitiva, una política eficaz de contratación pública es fundamental para que el mercado interior de un determinado país alcance sus objetivos: en materia económica, generar crecimiento sostenido a largo plazo, crear empleo, favorecer el desarrollo de empresas capaces de explotar las posibilidades ofrecidas por el mayor mercado integrado del mundo y de afrontar eficazmente la competitividad en los mercados globales, permitiendo que el contribuyente y los usuarios obtengan servicios públicos de mejor calidad a menor costo (ACDSCC, 2009); por otro lado, al ser uno de los motores principales de la economía, una reorientación responsable en su política de compras incide positivamente en la sociedad y el medio ambiente, pudiendo suponer un claro avance en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible (Gobierno de Navarra, 2006).

### **3.1.2. Tipos de contratos**

Basándonos en la legislación actual (Texto Refundido de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), los contratos más típicos y habituales ordenados según su objeto son:

- Contrato de obras (Artículo 6)
- Contrato de concesión de obras públicas (Artículo 7)
- Contrato de gestión de servicios públicos (Artículo 8)
- Contrato de suministros o compra directa de productos (Artículo 9)
- Contrato de servicios (Artículo 10)
- Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado (Artículo 11)
- Contratos mixtos (Artículo 12)

De todos estos tipos de contratos, la legislación de la UE regula únicamente sobre aquellos de obras, servicios y suministros (Gobierno de Navarra, 2006). Es de éstos de los cuales existe mucha más información, iniciativas y experiencias que del resto. Además, en el presente trabajo nos interesan únicamente dos tipos de contratos, los relacionados con el suministro y servicios de productos alimentarios.

Son contratos de servicios aquellos en los que la realización de su objeto sea de carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, siempre que no se encuentren comprendidos en los contratos de consultoría y asistencia o en alguno de los regulados en otros Títulos de este Libro, o complementario para el funcionamiento de la Administración, de mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones, los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración, que serán de libre utilización por la misma, la realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos o de gestión de los sistemas de información que comprenda el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y el desarrollo de nuevos programas.

El contrato de suministro es aquél que tenga por objeto la compra, el arrendamiento financiero, el arrendamiento, con o sin opción de compra, o la adquisición de productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorpóreas y valores negociables. (Comunidad de Madrid, 2004).

### **3.1.3. Fases de la contratación pública**

Todo procedimiento de contratación pública presenta las siguientes fases:

#### **a) Determinación del objeto del contrato**

El objeto del contrato es lo que se va a contratar, el suministro, la obra o servicio con su descripción. Es evidente que la legislación no puede regular qué se contratará, es decir, la Administración puede elegir el objeto de la compra. Eso sí, existen ciertos principios que hay que respetar derivados del Derecho comunitario (los cuales analizaremos más adelante), aunque adelantamos que son especialmente los referidos a la no discriminación y a la libre prestación de servicios y libre circulación de mercancías los que más restricciones ofrecen.

El objeto del contrato se define a través de ciertas especificaciones técnicas de carácter medible, de tal forma que aportan detalles concretos sobre el objeto del contrato, sobre requisitos mínimos que debe poseer, siendo estos requisitos cuantificables, claros y concretos. Esta parte del proceso de contratación constituye la base para la posterior valoración objetiva de las ofertas presentadas.

La legislación comunitaria permite las especificaciones sobre los objetos del contrato en base a exigencias funcionales o en términos de rendimiento, ya que por

ejemplo, estas últimas consideran que pueden motivar y fomentar la innovación y la creatividad en el mercado (Gobierno de Navarra, 2006).

En esta fase se seleccionan los posibles proveedores o contratistas, utilizando unos criterios que puedan asegurar la capacidad de los mismos para poder llevar a cabo el objeto del contrato. Aquí pueden utilizarse criterios de diversos tipos, siempre que estén justificados, tales como criterios de exclusión o prohibición de contratar, si, por ejemplo, la empresa realiza acciones contrarias a la legislación o evade el pago de impuestos o cotizaciones, etc. También puede haber requisitos de solvencia económica, técnica o profesional, por ejemplo exigir que se tenga una experiencia demostrable, o una determinada cualificación (Bermejo, 2008).

#### b) Adjudicación del contrato

La última fase del proceso de contratación propiamente dicho es la adjudicación del contrato. Es el momento en el que, tras la selección de las posibles empresas, se adjudica el contrato a una de ellas (puede ser a través de subasta o concurso). La subasta se guía únicamente por criterios de precio. En el concurso se valora la calidad de las ofertas presentadas mediante una evaluación, por lo que es necesario establecer unos criterios de valoración o adjudicación, que no tienen por qué ceñirse a lo estrictamente económico, sino que pueden introducirse otros factores (Bernal, 2008; Gimeno, 2008).

Eso sí, siempre que respeten premisas tales como estar vinculados al objeto del contrato, que no otorguen una libertad ilimitada a la autoridad adjudicadora, que sean mencionados expresamente en el anuncio de licitación y en los pliegos de contratación, y por último que cumplan con los principios fundamentales del derecho comunitario de transparencia e igualdad (Borchardt, 2000).

#### c) Ejecución del contrato

Una vez terminado el proceso de contratación se puede especificar también cómo debe ejecutarse el contrato, estableciendo aquí de nuevo criterios o requisitos condicionantes. Pero también existen unos principios que hay que respetar, en primer lugar que puedan ser cumplidas por todos los concursantes, en segundo lugar deben ser establecidas de forma clara y precisa en los pliegos de contratación, también tienen que estar vinculadas a la ejecución del contrato, y además no pueden ser causantes de discriminación a favor de un contratista y en perjuicio de otro (Borchardt, 2000).

A éstas y con carácter informal, es preciso añadir una fase previa, de identificación de la necesidad existente y decisión de la contratación. En efecto, toda compra y contratación tiene que ser convenientemente justificada y argumentada por su utilidad y como respuesta a las necesidades identificadas (Gobierno de Navarra, 2006).

### 3.1.4. ¿Qué contrata la Administración pública?

A efectos prácticos para la consecución de los objetivos del presente trabajo, analizamos cuáles son los contratos más comunes en la Administración. Según un estudio realizado en la Comunidad Foral de Navarra (Red NELS, 2005), los contratos normalmente básicos para el funcionamiento de cualquier entidad pública, son los siguientes:

Suministros	Servicios	Obras
Material de oficina	Energía-Electricidad	Obras: edificaciones, equipamientos públicos
Maquinaria informática y de oficina	Catering-comedor	Obras: infraestructuras viarias, urbanización y pavimentación
Consumibles de informática y oficina	Limpieza viaria	Material de construcción
Iluminación	mantenimiento de edificios	
Máquinas de bebida	Abastecimiento de agua	
Productos de higiene y limpieza	Jardinería	
Mobiliario urbano	Mantenimiento	
Otros (pinturas, barnices, dispositivos de ahorro de agua, vidrio de ventanas...)	Organización de actuaciones municipales	
Vehículos	Servicios turísticos	
Mobiliario y madera	Consultoría y asesoría	
Aparatos de aire acondicionado	Recogida de residuos	
Elementos promocionales y de difusión		

TABLA 2: CONTRATOS MÁS COMUNES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RED NELS, 2005, elaboración propia).

Como se ha comentado en la introducción, a efectos de centrar el objeto del trabajo y de la consecución de los objetivos que previamente nos hemos planteado, centraremos nuestros esfuerzos en un tipo concreto de contrato directamente relacionado con el sector agroalimentario en la región de Castilla y León. Se trata del contrato de servicios de *catering*, comedor y *vending*, provenientes de la agricultura ecológica regional, que desarrollaremos en apartados posteriores.

### 3.1.5. Contratación pública de servicios de alimentación y *vending*

El servicio de alimentación en el ámbito del sector público engloba servicios con características bastante diferentes. En términos generales, se pueden dividir en

tres grupos (IHOBE, 2010). En primer lugar, los *comedores o catering permanente*, entendiéndose por tales los servicios permanentes para la provisión de alimentos y comida en edificios de oficinas, centros educativos, cárceles, hospitales, residencias, etc. En segundo lugar, el denominado *catering puntual*, que son los servicios ocasionales en la celebración de eventos tanto formales (congresos, conferencias...) como festivos. Por último, estaría el *vending* o servicios de máquinas expendedoras de bebidas (frías y calientes) y de alimentos.

## **3.2. La contratación pública responsable**

Como hemos visto, el objetivo de la contratación pública es garantizar la máxima rentabilidad en el uso de fondos públicos en función siempre de las necesidades existentes. Históricamente y aún hoy es normal que se valore el término eficiencia únicamente teniendo en cuenta criterios económicos (Medina, 2011). Tanto es así, que en la mayoría de los casos las compras públicas están condicionadas a la selección de la oferta económicamente más ventajosa (Bernal, 2008).

Sin embargo, en la actualidad, se debe tender a buscar valor añadido para tener una visión menos simplista y más dinámica e instrumental para el cumplimiento de otros fines, de forma paralela al proceso de contratación y compra públicos (Medina, 2011).

La compra pública responsable representa uno de los mayores tractores de cambio de las modalidades de consumo a favor de la sostenibilidad, tanto por la aportación del gasto público a la generación de PIB nacional, como por convertirse en un elemento dinamizador de cambio en los procesos de gestión de las administraciones y las organizaciones condicionando la adopción de criterios sostenibles (Jiménez, 2007a).

### **3.2.1. Definición**

La Comisión Europea define la Contratación Pública Responsable en su Comunicación "*Public procurement for a better environment*" como: "Un proceso mediante el cual los poderes públicos tratan de adquirir bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida y unas consideraciones sociales y éticas, que en comparación con los bienes, servicios y obras con la misma función primordial que de otra manera se adquirirían" (Comisión Europea, 2008).

La compra pública responsable, por tanto, no es más que la herramienta que las autoridades y Administraciones públicas tienen para integrar aspectos medioambientales, sociales y éticos en sus políticas, a partir de decisiones responsables en todos los niveles de su proceso de compras y contratación (Jonk et al., 2006). Tiene como objetivo reducir el impacto negativo en la salud humana y la degradación medioambiental, así como favorecer mejores condiciones sociales y económicas. Con ello se pretende conseguir, además de reducciones en los impactos ambientales de la Administración, cambios en las formas de producción, en los productos y servicios disponibles en el mercado, y en la actuación de las empresas y los ciudadanos (De la Cera, 2007).

La idea que aporta este concepto surge simplemente del sentido común, de la coherencia y responsabilidad que deben asumir las entidades públicas en su comportamiento, por un lado, como agentes sociales, y por otro, como grandes consumidoras (ACDSCC, 2009).

A continuación se definen los tres aspectos que, integrados en las políticas de compras públicas conforman, por definición, la contratación pública responsable:

a) Integración de aspectos éticos: Supone una valoración positiva de aquellas empresas que respeten los Derechos Humanos y Laborales en toda la cadena de trabajo y suministro. Se basa sobre todo en la elección del “Comercio Justo” como sistema comercial, por lo que la integración de estos aspectos está estrechamente relacionada con la mejora de las condiciones de vida de los países subdesarrollados (ACDSCC, 2009).

b) Integración de aspectos sociales: Estimación de aquellas empresas que incluyen en sus políticas criterios relacionados con la “Responsabilidad Social Corporativa”. Esto puede venir reflejado en un mayor porcentaje de trabajadores con contrato indefinido, en la inclusión de personas que estén en una situación de riesgo de exclusión social (minorías étnicas, mayores de 45 años, parados de larga duración, etc.), o en el desarrollo de planes de igualdad o formación continua de sus empleados.

c) Integración de aspectos medioambientales: Su principal objetivo es integrar el respeto al medio ambiente en todas las etapas de la contratación, para poder minimizar el impacto negativo sobre el medio natural. Pero este enfoque es mucho más amplio, ya que la calidad del medio que nos rodea está íntimamente vinculada con otros aspectos fundamentales tales como la salud de las personas, o el desarrollo económico local (ACDSCC, 2009).

Como se observa, se trata en la mayoría de los casos de objetivos secundarios de la contratación, lo que no quiere decir que sean menos importantes, sino únicamente que no justifican la contratación, pero que sí acarrearán una mejora de la situación existente, incluso la mayoría de las veces ventajas económicas indirectas (Bernal, 2008).

Esta es la clave para comprender que la contratación pública debe ser entendida como una herramienta o medio de hacer política, y no como un fin en sí misma basada en el simple abastecimiento de una necesidad (Medina, 2011) y (Bernal, 2008).

### **3.2.2. ¿Por qué una contratación pública responsable?**

Como hemos visto, la contratación pública tiene una influencia muy importante en el entorno socioeconómico actual. Por ello, la toma en consideración de criterios de índole ético, social y ambiental puede suponer la promoción de un desarrollo sostenible y del bienestar social, dando efectividad con ello a las políticas públicas de protección social, laboral y medioambiental a través de los procedimientos de compra y contratación (ACDSCC, 2009).

Ahora bien, no debemos olvidar el fondo de la CP, su componente económico es el objetivo primario del proceso. Pero la demanda de criterios en lo ambiental, social y ético desde los organismos públicos son un canal importante de desarrollo de las economías locales y del fomento de los mismos, basados en prácticas y procedimientos multidisciplinares (ACDSCC, 2009).

Analizamos ahora los beneficios particulares y objetivos derivados de cambiar el modelo tradicional de compra pública, a una compra pública responsable.

En primer lugar, se producen beneficios económicos y financieros ligados a la apertura de nuevos mercados sostenibles, con los correspondientes nuevos puestos de trabajo (ACDSCC, 2009).

Además, particularmente, en el sector que nos atiene, el agroalimentario ecológico, los productos no son en muchas ocasiones más caros que los “no responsables”.

Los beneficios económicos y financieros también se refieren al ahorro en el proceso de compra, debido a que disminuyen los costes globales al aumentar la eficiencia en el consumo (se considera el ciclo de vida de los productos y no solamente

el precio de compra) (ACDSCC, 2009), y que, como es lógico, también va ligado a un ahorro de materiales, energía, agua y otros recursos (Gobierno de Navarra, 2009).

Relacionado con estos aspectos, también la CPR aporta detalles que hacen que se refuerce o mejore la imagen corporativa de los entes públicos, ya de por sí bastante infravalorada, adquiriendo ventajas de reputación y notoriedad, y aportando coherencia a los valores que se supone debe tener el sector público (ICLEI, 2011). Esto genera también otros beneficios indirectos, como por ejemplo un mejor acceso al capital externo al mejorar la imagen de los entes públicos.

Como sabemos, el sector público es un sector amplísimo y extenso, y que cuenta además con varios niveles, por lo que su gestión no resulta fácil. La CPR también tiene efectos positivos en este aspecto, proporcionando beneficios en la gestión.

De este modo, mejora la gestión de la cadena de aprovisionamiento y disminuye el riesgo de negocio asociado a la compra a través de proveedores no responsables, ya que con la CPR nos aseguramos una serie de requisitos mediante los criterios expuestos en los contratos, que garantizan la solvencia ambiental, social y económica de los mismos (ACDSCC, 2009).

Otro aspecto muy importante en la gestión de la Administración pública es, obviamente, el capital humano que la mantiene día a día con su trabajo. En el cambio de modelo de las compras y contrataciones tradicionales a la CPR, los trabajadores aumentan su productividad, ya que adquieren una mejor formación, más acorde con los tiempos que corren, a la vez que se encuentran más motivados al saber que su trabajo proporciona aparte de ventajas económicas, beneficios sociales y para el medio ambiente (IHOBE, 2010).

Pero no cabe duda de que uno de los fines de la CPR es también producir beneficios medioambientales, o por lo menos reducir el impacto que tiene el consumo no responsable por parte del sector público sobre el territorio.

Así, se mejora en la gestión y el tratamiento de los residuos, disminuye el uso de los recursos naturales, se reduce la contaminación emitida a la atmósfera reduciendo la producción y por tanto al emisión de gases de efecto invernadero, se contribuye al mantenimiento de la biodiversidad, se mejora la calidad del suelo frenando la creciente desertificación, etc. (ACDSCC, 2009).

Si recordamos la definición de la CPR, hay que hacer referencia a otro de los componentes que la conforman, los aspectos sociales y éticos. En este campo, las ventajas que pueden aportar las compras públicas responsables son muy numerosas.

En primer lugar y muy importante, y comentado ya, el efecto que el comportamiento responsable del sector público puede tener en la sociedad mediante su papel de sensibilización de la misma (ACDSCC, 2009). La compra y contratación de productos y servicios, afecta a la cadena de suministros, impulsando el uso más allá de las fronteras de lo público, para incentivar la aplicación de criterios más respetuosos con el medio ambiente y con la equidad social en las compras privadas, tanto en empresas como en particulares (Comisión Europea, 2008).

A su vez, desde el punto de vista contrario, responde a las exigencias de la sociedad para que las Administraciones públicas actúen en todos sus ámbitos respetando estándares ambientales, éticos y sociales que redunden en el bien común (ACDSCC, 2009), por ejemplo, mediante el desarrollo de nuevos mercados éticos, contribuyendo a la mejora de las condiciones de los países en desarrollo, así como el estímulo de la demanda de productos sostenibles.

Además, derivados de los beneficios de gestión comentados anteriormente, se mejora la prestación de los servicios públicos, que es para lo que se han creado, para dar servicio a la sociedad y a todos los agentes implicados.

Otro aspecto sumamente destacable en mi opinión es el papel de fortalecimiento y empoderamiento de lo local que aporta la CPR, sobre todo en el aspecto de la alimentación que tratamos en el presente trabajo. Es básica para el desarrollo de una región la promoción de una economía local dinámica y sostenible (Ecoinstitut, 2004).

Favorece además la investigación, innovación y desarrollo mediante la creación de incentivos reales para el desarrollo de nuevos productos y servicios respetuosos con el medioambiente y más justos socialmente, especialmente en los sectores donde las adquisiciones públicas representan una gran parte del mercado (por ejemplo, en la construcción, servicios de salud, transporte, alimentos, etc.) (ACDSCC, 2009; Comisión Europea, 2004).

Mediante la investigación y el desarrollo de estas tecnologías responsables aumenta la competitividad, como viene ocurriendo en muchos países de Europa, donde la I+D+i en materia ambiental y social viene siendo reconocida como uno de los factores más importantes de crecimiento (Comisión Europea, 2008).

En resumen, podemos decir que es indudable el papel positivo de la CPR por tres motivos principales que pueden englobar todos los aspectos anteriores. En primer lugar por su influencia, dado que contribuye al desarrollo y promoción en el mercado de productos y servicios responsables con el medio ambiente y la sociedad, además de favorecer la investigación, innovación y desarrollo de nuevos productos y servicios, y por consiguiente mercados acordes con sus ideales, creando y asegurando además el empleo (Moschitz, 2004).

En segundo lugar, por su ejemplo. El comportamiento del sector público al mejorar su imagen mediante la CPR debe ser un ejemplo para la sociedad y puede ejercer un efecto de arrastre en el mercado, muy especialmente por su influencia en el sector privado, pudiendo cambiar las pautas de las empresas hacia un desarrollo sostenible.

Y, en fin, por su eficiencia. Gracias a la CPR, pueden ahorrar costes de dinero y también en forma de recursos (materiales, energía, agua, etc.), minimizando la producción de residuos y la contaminación en todos los niveles, ayudando a la estimulación de pautas de comportamiento sostenibles.

Definitivamente, una gestión más responsable de los recursos adquiridos por parte del sector público beneficia al medio ambiente, a la sociedad, y en general, a todo el conjunto de una economía, creando oportunidades para una nueva “economía responsable” (Comisión Europea, 2008).

### **3.2.3. Incertidumbre sobre la compra pública responsable**

A pesar de conocerse todos estos aspectos positivos y beneficios de la CPR, existen una serie de trabas o cuestiones causantes de incertidumbre sobre la CPR. Estas limitaciones son de diversos tipos.

#### **a) Por la propia legislación**

En el contexto del presente estudio sobre la compra y servicios de comida por parte de las Administraciones públicas, las mayores restricciones se plantean a nivel europeo, a través de los principios establecidos en el Tratado de Roma y en las Directivas sobre compras públicas de la UE.

En el Tratado de Roma, a pesar de no legislar específicamente ni establecer normas directamente relacionadas con la contratación pública, se establecen cuatro principios fundamentales aplicables a los contratos públicos: la no discriminación por motivos de nacionalidad, la concurrencia, la igualdad de trato y la transparencia.

En este contexto, el principio sobre “no discriminación” es la restricción más fuerte sobre la compra de productos agroalimentarios locales, ya que se aplica a todos los contratos públicos, independientemente de su tamaño (Morgan y Sonnino, 2005).

Está, por tanto, prohibido por la Unión Europea especificar explícitamente en este caso si los alimentos han de ser locales en los contratos de *catering* público.

Así, muchos gestores de compras públicas creen que les es imposible comprar productos producidos localmente debido a directrices de la Unión Europea que lo prohíben, basándose en que esto violaría los principios de transparencia y de no discriminación consustanciales al libre comercio.

Pero con el paso del tiempo y la existencia de experiencias e iniciativas variadas, se va demostrando que este obstáculo es menos significativo de lo que se pensó en un primer momento. Y es que, algunos Estados miembros han sido bastante “creativos” en la interpretación de estas normas europeas.

Es el caso de ciertas entidades públicas en Italia y Francia, que, por ejemplo, diseñan contratos que especifican ciertas cualidades de los productos –su frescura, el ser estacionales o ecológicos entre otras– que han permitido que sus municipios privilegien productos locales, favorecidos por tales especificaciones. Así, las Administraciones públicas francesas e italianas pueden comprar alimentos locales sin tener que especificar que lo sean (Morgan y Morley, 2007).

#### b) Por falta de voluntad política

Se trata de la predisposición o no de cada Estado a contratar conforme a una determinada idea, en este caso relacionada con aspectos medio ambientales, sociales o éticos (Medina, 2011). El apoyo político es un aspecto básico para poder introducir estos criterios en las compras públicas.

Como sabemos, es de sobra conocido el enorme interés que muestran los diferentes gobiernos en áreas como, por ejemplo, los mercados monetarios, sobre las cuales no tienen ningún control o pueden ejercer un control escaso, mientras que paradójicamente no consideran una prioridad de sus políticas otras áreas cuya competencia y control les corresponde plenamente, como las compras y contrataciones públicas.

Estas no son percibidas como una competencia política esencial, y tradicionalmente ha sido un sector desvalorizado, y el potencial del Estado como consumidor inteligente y profesional no está siendo aprovechado. Además, se ha

tenido siempre una visión fragmentada de las compras y contrataciones, habiendo pues una gran diferencia de rendimientos. De esta forma, el gran poder que poseen las Administraciones debido a su posición en el mercado para poder ejercer presión en sus relaciones con los proveedores se pierde (Morgan, 2009).

La consecuencia de la ausencia de esta voluntad política ocasiona que las Administraciones encargadas de poder aplicar criterios más allá de lo económico en sus compras, no poseen los recursos adecuados (personales, económicos, etc.), que suelen ser bastante limitados para implementar y promover estos instrumentos (Comisión Europea, 2008). A esto le sumamos una falta de liderazgo tanto organizativo como político, generándose una situación de falta de responsabilidad y de compromiso a todos los niveles (Morgan, 2009).

Existe una barrera importante relacionada con el riesgo, y es que los encargados de planificar las compras y contrataciones en el sector público prefieren adquirir los productos y servicios de proveedores con un amplio historial, y tienden a ser poco innovadores en ese aspecto (Morgan, 2009). Esto ocasiona que las experiencias de implantación de la CPR sean limitadas, con el freno que conlleva no poder basarse en otras prácticas ni aprender de los errores que hayan podido surgir a otras instituciones (Gobierno de Navarra, 2006).

Este problema está muy relacionado con la inercia en cuanto a la falta de motivación para lograr cambios y promover incentivos (personales u organizativos) para impulsarlos (Morgan, 2009) ya que la realidad es que las formas de gestión y hábitos poco acordes desde los puntos de vista de la sostenibilidad, han sido adoptados y alimentados durante mucho tiempo en la contratación y compras de la Administración (Gobierno de Navarra, 2006).

Otro punto negativo que acarrea la falta de voluntad política es la poca transparencia con la que actúan las Administraciones Públicas. Esto es reflejado en diversos hechos, como que nadie sabe con certeza lo que se está gastando el Gobierno en los productos y servicios que adquiere (Gershon, 1999).

A esto le unimos la falta de coordinación e intercambio de experiencias sobre buenas prácticas, que existe entre regiones y autoridades locales (Comisión Europea, 2008).

### c) Desconocimiento y falta de información

Otro de los aspectos causante de incertidumbre sobre el tema de la CPR es su desconocimiento (ACDSCC, 2009). Existe una preocupante falta de sensibilización en

relación a la necesidad y el camino a seguir para gestionar de una forma más eficiente social y ambientalmente las compras y contrataciones públicas.

La capacidad organizativa del Estado para favorecer las compras y contrataciones públicas ecológicas o sostenibles, se ve comprometida además por una falta de capacidades individuales, lo cual significa que los responsables de las compras carecen o bien de las competencias o bien de la confianza necesaria para asumir ese papel.

Así que es un tema desconocido por parte de las propias Administraciones, pero también por la sociedad en general, con los peligros que conlleva al no ejercer su papel en este sentido como grupo de presión sobre sus gobernantes. Además, se genera una situación en la que la ciudadanía posee numerosos prejuicios adquiridos sobre la calidad, el precio y la adaptabilidad de los productos de este tipo al equipamiento existente.

Una de las causas de esta situación es la falta de información y conciencia sobre aspectos relacionados tales como el coste del ciclo de vida de los productos y los beneficios de los servicios más respetuosos con el medio y la sociedad. Existen vacíos de información referentes, por ejemplo, a productos ecológicos.

En cuanto a los entes públicos también se manifiesta un desconocimiento, por ejemplo, sobre qué proveedores existen en la región o provincia, o de las posibilidades legales (lo que se puede y lo que no se puede hacer) para incluir criterios adicionales de carácter ambiental o social en los documentos contractuales (Morgan, 2009). El desconocimiento provoca también una percepción errónea de la realidad, relacionada sobre todo con la barrera que genera la creencia de mayores costes asociados a las compras y contrataciones sostenibles. Una buena relación de calidad-precio es considerada como contradictoria al pago de una prima para lograr objetivos de sostenibilidad, sociales o éticos.

Esto es consecuencia en muchos casos de la falta de formación que causa incertidumbre y escepticismo sobre la CPR, favorecido además por los insuficientes mecanismos, como bases de datos, para publicarlos y compartirlos.

#### d) Ineficiencia

Además de todos los factores causantes de incertidumbre ante las CPR, existen otros aspectos puramente ligados a la naturaleza misma de cada compra o contrato público. Esto quiere decir que este instrumento no resulta idóneo en todas las ocasiones para lograr la consecución de fines sociales o ambientales, y muchas veces

la compra pública sirve únicamente para alcanzar objetivos de eficacia y eficiencia económica (Bernal, 2008).

## **4. MARCO JURÍDICO DE LA COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

La normativa de contratación pública puede contribuir a lograr los objetivos de las políticas social y medioambiental. A continuación se realiza un breve análisis de las diferentes normativas europeas, nacionales y autonómicas haciendo especial hincapié en las referencias realizadas en cada una de ellas a criterios ambientales, sociales y éticos.

Analizaremos el marco legislativo que afecta directamente al ámbito de estudio, la región de Castilla y León. Para ello se hará un recorrido a todos los niveles: internacional, europeo, nacional y regional, como ejemplo excelente de un sistema de gobernanza multinivel. De esta manera, se reconoce el potencial para crear políticas sostenibles interactuando en todos los niveles de gobierno (Morgan y Sonnino, 2005).

### **4.1. Marco jurídico comunitario**

En la Unión Europea se ha desarrollado expresamente en su marco regulatorio la posibilidad de introducir consideraciones de carácter social, medioambiental y ético en el procedimiento de contratación y compra pública.

En cuanto a los aspectos sociales, los principales planteamientos expuestos por la Comisión Europea se encuentran básicamente en la Comunicación interpretativa de la Comisión de 15 de octubre de 2001 [COM(2001) 566 final], sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y sobre las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos. Esta Comunicación, fundamentada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 20 de septiembre de 1988, pretende clarificar las posibilidades que ofrece el marco jurídico comunitario a la hora de integrar los aspectos sociales en los contratos públicos (Federación SETEM, 2012).

En referencia al medio ambiente y la sostenibilidad en el sector público, las primeras iniciativas surgen en los años 80 (Federación SETEM, 2012), siendo sus principales impulsores Alemania, Austria, Suecia o Dinamarca. Son países que como

es sabido tienen una larga trayectoria en la incorporación en sus políticas de criterios de respeto del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible (IHOBE, 2010).

Desde este punto de partida, la Comisión Europea viene desarrollando diversos estudios en los que reconoce claramente y de forma explícita la importancia de este tipo de iniciativas que estarían en la base de un cambio de modelo más sostenible desde los puntos de vista económicos, sociales, éticos y ecológicos (IHOBE, 2010).

De este modo, se considera desde esta instancia a la CPR como una herramienta necesaria e imprescindible para desarrollar muchas de sus políticas claves, tales como la Política Integrada de Productos (IPP), el Plan de Acción para las Tecnologías Ambientales (ETAP), que se basan en la recomendación de la utilización de la CPR como instrumento; la Revisión de la Estrategia de Lisboa, que pone de manifiesto la necesidad de establecer Planes de Acción de CPR; o la Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible, un marco clave donde se fijan los objetivos cuantitativos de CPR (IHOBE, 2010).

Aunque el inicio está en los 80, es cierto también que no es hasta la década de los 90 cuando se pone de manifiesto la importancia y el potencial de la compra pública con criterios responsables social y ambientalmente.

Es precisamente en los 90 cuando en el Tratado de Ámsterdam (1997), se estipula que la integración del factor medioambiental en todas las políticas sectoriales es condición indispensable para lograr un desarrollo sostenible. A partir de entonces, surgen las primeras redes de compra sostenible, y se ponen en marcha proyectos de contratación pública verde a nivel regional, nacional, e internacional.

En 2003, la Comisión Europea, en su Comunicación sobre “Política Integrada de Productos”<sup>11</sup>, presenta una estrategia para reforzar y reorientar la política medioambiental relativa a los productos, con objeto de promover el desarrollo de un mercado de productos más ecológicos y crear las condiciones generales para que los productos sean más respetuosos con el medio a lo largo de todo su ciclo de vida.

Además de estos hitos en el tema de la incorporación de criterios ambientales y sociales en los contratos del sector público, en los 90 y primeros años de los 2000, tuvieron lugar otros hechos y comunicaciones que contribuyeron a asentar poco a poco las bases de la CPR, y que se describen a continuación (Medina, 2011).

---

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 18 de junio de 2003 «Política de integrada de productos. Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental» [COM (2003) 302 final - no publicada en el Diario Oficial].

- *Aspectos regionales y sociales de la contratación pública (1989)*: Constatación de la contratación pública como instrumento político debido al gran volumen de gasto que implica.
- *TJUE (1998-1991)*: Sentencias que permiten alcanzar objetivos sociales en la adjudicación de contratos.
- *La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro (1996)*: La Compra Pública Verde (CPV) puede contribuir a lograr objetivos sociales y ambientales así como de orientar la actuación de algunos sectores económicos.
- *La contratación pública en la UE (1998)*: Propone la adaptación de las Directivas, llevar la compra responsable al ámbito legislativo.
- *Estrategia de Lisboa (2000) y Estrategia de la UE para el desarrollo sostenible (2001)*: Entre sus propuestas, CPV.
- *Comunicaciones de la Comisión (2001)*: Analizar las opciones que ofrecía el marco jurídico para poder introducir esos criterios.
- *Libro Verde sobre la política de productos integrada (2001)*: Ecologizar la contratación pública.
- *Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de medio ambiente (2002)*: Aplicación de criterios de medio ambiente en la adjudicación de contratos, pero en todo el ciclo de vida.
- *TJUE (2002-2003)*: Sentencias en las que decía que se podían tomar en consideración criterios de adjudicación medioambientales siempre que respetara el derecho comunitario.

Pero es en el año 2004 cuando se marca un hito en la historia de la CPR, y es que, aparece un nuevo marco regulador de la contratación pública que resuelve el vacío legal existente sobre la posibilidad y gran interés de incorporar criterios ambientales, sociales y éticos en la contratación y compra pública de forma correcta.

El nuevo marco regulatorio se define con el objetivo inmediato de coordinar los procedimientos de adjudicación para favorecer el desarrollo de una competencia efectiva. Pero la novedad es que se plantea otros objetivos “secundarios” basados en la consecución de otros intereses públicos (Medina, 2011).

Esta revolución a nivel europeo se manifiesta en el desarrollo y aprobación de dos Directivas que en la actualidad regulan el marco jurídico de la contratación pública a nivel de la Unión Europea.

Por un lado, la Directiva 2004/17/EC del Parlamento Europeo y el Consejo, de 31 de marzo de 2004, que coordina los procedimientos de contratación de entidades que operan en el sector del agua, la energía, el transporte y los servicios postales (Servicios especiales). Y, por otro, la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (Directiva clásica) que recoge diversas previsiones que se tienen que tener en cuenta por la consideración de aspectos de índole social y ambiental en la contratación pública.

En la Directiva 2004/18 se hace referencia explícita a la contratación pública con criterios sociales y ambientales:

*“La presente Directiva está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la relativa a los criterios de adjudicación, que clarifica las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan a los principios fundamentales enumerados en el considerando.*

*Estos principios son los principios del Tratado, en particular los principios de libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estas libertades, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia”<sup>12</sup>.*

De este modo, queda claro que se incita y estimula a introducir aspectos de carácter social y ambiental en los contratos públicos, siempre que se tengan en cuenta los principios básicos del Tratado, y sus derivados (Compra Pública Responsable, 2012).

En este contexto regulatorio, surgen también nuevas propuestas más actuales para afrontar nuevos compromisos.

Por un lado, tenemos “Hacer frente al desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo (2004), donde se pone de manifiesto la importancia de la CPR para crear nuevos mercados, externalidades, etc.

---

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, 30.4.2004.

Nos encontramos también con la “Estrategia revisada para un Desarrollo Sostenible (2006)” (Comisión Europea, 2007), que trata de ser un estímulo del crecimiento sobre la base de una económica innovadora, competitiva y medioambientalmente eficaz a la vez que promueve la igualdad y la cohesión social.

Por último, hay que hacer referencia al TFUE, en su lucha contra la exclusión social, contra toda discriminación y el fomento del desarrollo sostenible integrados en todas las políticas y actividades de la Unión (Medina, 2011).

## **4.2. Marco jurídico nacional**

En estos momentos, la CPR se encuentra en una fase inicial en España, si la comparamos con el camino recorrido por otros países de la Unión Europea<sup>13</sup>. No obstante, la CPR muestra una tendencia constante de crecimiento y con un progreso notable en los últimos años, tanto por la incorporación de aspectos ambientales, sociales y éticos al ordenamiento jurídico y la aplicación en la Administración pública, como por la presión y participación ciudadana o de colectivos independientes y no gubernamentales dinamizadores básicos para su desarrollo (IHOBE, 2010).

Se puede decir que, a través de los acuerdos y planteamientos de las distintas organizaciones internacionales, así como la acción comunitaria a través de las diferentes tomas de posición y regulaciones planteadas desde la Comisión Europea, se establece un campo de juego relativamente claro en el cual plantear las posibilidades de integración de criterios ambientales, éticos y sociales en las compras públicas.

A partir de ahí surge la normativa que rige el funcionamiento de la CPR. A fecha de hoy, a nivel nacional, nuestro ordenamiento jurídico cuenta con interesantes propuestas de actuación.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que sustituye a su antecedente legislativo en la materia, el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es la base para el desarrollo de la CPR. Aparte de incluirse en ella cuestiones innovadoras y novedosas respecto de las leyes anteriores, una concentración en un texto normativo de la regulación contractual y la modernización de

---

<sup>13</sup> Según el estudio realizado en 2006 sobre la Unión Europea de los 15, denominado “Green Public Procurement in Europe” (Jonk et al., 2006), España ocupa el quinto lugar a la cola en materia de incorporación de criterios ambientales en sus contratos).

términos y soluciones contractuales (ACDSCC, 2009), en ella vienen reflejadas y plasmadas las indicaciones o directrices de las Directivas europeas comentadas anteriormente<sup>14</sup>.

Esta Ley hace una revisión de la gestión pública contractual general adoptando la terminología de la Unión Europea al ordenamiento jurídico español en materia de contratos públicos. Un aspecto clave e interesante, aunque no lo parezca en un principio, es el aspecto terminológico, ya que nos indica un cambio de visión y actitud importante.

Pero, al margen de la terminología, en el tema que nos concierne, la principal aportación es que se configura una estructura nueva que permite adecuar los contratos a nuevos requisitos de carácter ambiental, social y ético, considerando estos aspectos como condiciones especiales de ejecución de contrato o como criterio de valoración de ofertas. Es más, la posibilidad de inclusión de estos factores es una de las novedades más destacadas por la propia Ley, en cuya Exposición de Motivos se señala, literalmente que “las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental” (LCSP).

Estas consideraciones de tipo ambiental y social o ético se reflejan explícitamente en diversos artículos de la Ley. Y así, encontramos una clara mención en el artículo 70 que obliga a acreditar el cumplimiento de las normas de gestión medioambiental. Otro ejemplo que puede citarse es el artículo 102, que hace referencia a las condiciones especiales de ejecución del contrato, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo.

Por su parte, el artículo 112 desarrolla la obligación de establecer estudios de viabilidad donde se incorporan la incidencia social y la elaboración de estudios de impacto ambiental entre otros. Asimismo, el artículo 134, cuando se refiere a los criterios de valoración de las ofertas, señala que deberá atenderse también a “las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato,

---

<sup>14</sup> Téngase presente que en la actualidad la Ley ha dejado de tener vigencia y ha sido sustituida por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar”. Finalmente, la Disposición adicional sexta contempla la contratación con empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro.

Por otro lado, en referencia a la introducción de aspectos medioambientales, destaca como actuación principal la propuesta del Consejo de Ministros, en su reunión de 11 de enero de 2008, que a propuesta de la entonces Ministra de Medio Ambiente y el Ministro de Economía y Hacienda, adoptó el Acuerdo por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social<sup>15</sup>, como un elemento a introducir en sus políticas, suponiendo ello un impulso importante a estas cuestiones (ACDSCC, 2009).

El principal objetivo del Plan fue la implantación de prácticas respetuosas con el medioambiente en la contratación pública, de forma que se alcance antes del 31 de diciembre de 2010, la meta fijada por la Unión Europea en la Revisión de la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible del año 2006.

Entre las medidas propuestas por el Plan, destacan (ACDSCC, 2009):

1. “Se incluirá en la relación de bienes y servicios declarados de contratación centralizada, siempre que se justifique en términos de eficiencia económica y eficacia administrativa, los suministros y servicios objeto del presente Plan que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas por los diferentes órganos y organismos”.

2. “Incluir en el Reglamento General de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entre los criterios de solvencia profesional y técnica de las empresas, indicación de las medidas de gestión medioambiental que se estimen oportunas, conforme a lo previsto en la citada norma”.

3. “Realizar acciones de información y formación del personal encargado de la ejecución del Plan”.

4. “Realizar actuaciones para la mayor publicidad del Plan”.

---

<sup>15</sup> Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Gobierno de España, disponible en línea: <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-verde/default.aspx>

5. “Realizar acciones de participación de los agentes económicos y sociales implicados”.

6. “Diseñar un procedimiento de control para el seguimiento y la revisión periódica de la ejecución del Plan”.

7. “Elaborar cláusulas tipo en materia medioambiental para su inclusión por los distintos órganos de contratación en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares definidos en el artículo 99 de la Ley 30/2007”.

8. “Realizar acciones de formación continua durante el período 2008-2010 destinadas a los funcionarios de las unidades responsables de la aplicación del Plan, con cargo al Presupuesto de Gastos del Ministerio de Medio Ambiente”.

En el anexo de esta Orden aparecen los objetivos a cumplir para los diferentes grupos de productos objeto de compra verde. Se establecen ocho grupos de productos, en primer lugar aquellos relacionados con la construcción y el mantenimiento, en segundo lugar el transporte, también la energía, los equipos de oficina, el papel y las publicaciones, el mobiliario, y en último lugar los productos de limpieza.

Como consecuencia del Plan anterior, el Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 2011 aprobó un Acuerdo por el que se toma conocimiento del Primer Informe General sobre el estado de la Contratación Pública Verde, previsto en el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado, sus Organismos Públicos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Para el desarrollo de ese primer informe perteneciente al período 2008-2010, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, a través de la Dirección General de Servicios, diseñó un procedimiento de control, consistente en la elaboración de un cuestionario que se remitió a cada Departamento, siendo en total 49 el número de entidades que han sido objeto de estudio.

Según los resultados, la mayoría de las entidades objeto de estudio han puesto en marcha las medidas necesarias para la ejecución del Plan de Contratación Pública Verde, observándose un mayor cumplimiento en la recogida selectiva de residuos, la incorporación de parámetros ambientales en los proyectos de obras, en la adquisición

de equipos informáticos de alta eficiencia energética (etiquetado "*Energy Star*") y en la ejecución de servicios de limpieza<sup>16</sup>.

No obstante, a nuestro juicio, se echa en falta en este informe de seguimiento que no se han tenido en cuenta parámetros muy importantes, como por ejemplo el tema de la alimentación que analizamos en el presente trabajo.

### **4.3. Marco jurídico en Castilla y León**

En Castilla y León, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2009-2014<sup>17</sup>, incluye, entre otros asuntos, el fomento de criterios de protección del medio ambiente en la contratación pública.

En ella se manifiesta la relevancia de la compra pública responsable, justificándola como punto de partida por el impulso que se hace desde la propia legislación estatal (Ley de Contratación del Sector Público), como desde la Comisión Europea a través de la inclusión de criterios de sostenibilidad ambiental (*Green Public Procurement*).

También se señala el papel fundamental de la Administración como incitadora de tendencias, ya que puede marcar el punto de partida en la integración del desarrollo sostenible en la actuación de las empresas, así como puede favorecer la eliminación de efectos adversos sobre el medio y la salud, tales como el cambio climático.

Dentro de esta Estrategia de Desarrollo Sostenible, la CPR se materializa a través de varios programas. Uno de ellos se denomina "Contratación pública y sostenibilidad" y tiene como objetivo principal optimizar el papel impulsor de las Administraciones públicas en relación con el comportamiento medioambiental y social de las empresas a través de la contratación pública.

Para lograr alcanzar este objetivo se proponen seis medidas de carácter general. En primer lugar, elaborar un plan de contratación pública sostenible, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas, como puede ser País Vasco, Navarra o Canarias. Como medio para facilitar el cumplimiento de la tarea a todos los niveles, se

---

<sup>16</sup> Para más información, véase la web del Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente, Gobierno de España), disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-verde/default.aspx>

<sup>17</sup> Para más información, véase la web de la Junta de Castilla y León, disponible en: <http://www.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla66y33/1259063953895/ / />

impulsa la elaboración de un manual de CPR para la Administración local, eso sí, contando con la colaboración de la Federación Regional de Municipios y Provincias.

Pero, aparte de incluir criterios de sostenibilidad en los contratos del propio sector público, otra medida va encaminada a lograr el compromiso de las empresas concesionarias de los contratos de reducir sus propios impactos ambientales y sociales en toda su cadena de suministro, a la vez que se revisan los contratos de larga duración para que estas empresas suministradoras se adapten al nuevo marco de actuación más sostenible. Otra medida importante es la determinación del modo de incluir en los contratos las cláusulas ambientales, sociales y éticas, diseñando fórmulas tipo para que sea más sencilla y asequible su implantación. Y, por último, la revisión de los listados de bienes y servicios incluidos en los catálogos de adquisición centralizada para incluir en ellos información sobre su excelencia y compromiso ambiental y social.

Aparte de estas medidas generales, como en todo programa, existen otras siete de carácter más específico, centrándose en supuestos concretos y más fáciles de llevar a la práctica (Junta de Castilla y León, 2008).

Otro de los programas relacionados con la CPR es *“La implicación de los empleados públicos en la sostenibilidad”*, con el objetivo de favorecer la capacitación, formación y participación de los empleados del sector público en el ámbito de la sostenibilidad. Este programa también cuenta con medidas para implantarlo, centradas sobre todo en la inclusión de un área de formación específica sobre el desarrollo sostenible en la Administración, en el que se impartan temas sobre contratación y compras públicas sostenibles, organización de eventos sostenibles, ambientalización y mejora del marco regulatorio, implantación y aplicación de sistemas de gestión ambiental (ISO 1001 y EMAS), y el ahorro y eficiencia energética en la conducción (Escuela de Administración Pública de Castilla y León, 2011).

Además de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, que es la que más ligada está directamente a la CPR, existen otras normas que afectan directa o indirectamente al sector público y su gestión de las compras y contratos con las empresas.

Destaca así, el Decreto 74/2002, sobre la Estrategia de Residuos, donde se habla del uso de productos reciclados, de residuos como materias primas y en general de cualquier práctica ambiental correcta en esta materia. Relacionado directamente con la contratación pública, se cita la valoración positiva en los concursos de las iniciativas de reutilización o reciclaje.

Otra norma de interés es el Decreto 18/2005 en el que se desarrolla el “Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases en Castilla y León”, que básicamente viene a determinar lo mismo que el anterior: promover acciones tendientes a que en obras, suministros y servicios al sector público, se valore positivamente o se incluya como obligatorio el uso de materiales reciclados o que permiten su reutilización.

Paralelo a este último, están el Decreto 48/2006, de 13 de julio, denominado “Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales en Castilla y León”, y el Decreto 5/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el “Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León 2008-2010”, que contienen en resumen las mismas indicaciones que el anterior, pero en materia de residuos industriales, y de construcción y de demolición, respectivamente.

Encontramos también en el análisis normativo la Ley 5/2009, de 4 de junio, de Ruido de Castilla y León, que aunque no esté muy relacionado con la materia de trabajo del presente estudio, establece en una de sus disposiciones que el sector público debe promover en sus contrataciones el uso de elementos (vehículos, maquinaria, etc.) de baja emisión acústica.

En resumen, la Comunidad Autónoma de Castilla y León desde sus instituciones reconoce, al menos en la teoría, las posibilidades de integración de aspectos medio ambientales y sociales a través de la contratación pública, y que el marco regulador ofrece posibilidades para ello, eso sí, siempre que se respeten los principios básicos de la contratación pública vistos anteriormente. Y muy importante también, el reconocimiento que se hace sobre la trascendencia de la formación de los empleados públicos con responsabilidades en materia de contratación (Junta de Castilla y León, 2008).

Sirva como ejemplo de todo lo anterior el reciente Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública (BOCYL, de 1 de agosto de 2012).

## 5. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE

Como ocurre en muchos ámbitos, es evidente la brecha que existe entre el conocimiento teórico y la práctica de compras responsables. En el ámbito de la Unión Europea, el conocimiento está notablemente extendido en la mayoría de los estados miembros, mientras que las prácticas no.

Ciertamente, los entes públicos perciben que su gestión implementa criterios medioambientales en CPV en mayor grado que lo que realmente hacen. Esto se pone de manifiesto en una encuesta llevada a cabo a los países miembros y reflejado en el informe “Sostenibilidad en España 2011”<sup>18</sup>, donde concluyen que un 67% percibe que usan criterios medioambientales en las compras públicas, mientras que el análisis de los pliegos de condiciones evidencia que sólo un 36% de los pliegos actualmente incluyen dichas especificaciones. Únicamente dos Estados, Suecia y Alemania incluyen especificaciones verdes en algo más del 60% de los documentos de licitación (Jonk et al., 2006).

No obstante, existen muchas iniciativas y experiencias novedosas y originales desde el sector público repartidas por toda la geografía mundial. Aunque analizaremos ejemplos que engloban muchos de los aspectos de la CPR, nos centraremos sobretudo en los referentes al tema de la alimentación y *catering* en el ámbito de la Unión Europea, España y Castilla y León, debido a que es la normativa sobre contratación pública que nos afecta más directamente.

Por último y no por ello menos importante, debe comentarse también que existen numerosas propuestas llevadas a cabo por grupos al margen del sector público, que llevan a la práctica muchas de las acciones que en ocasiones los gobiernos no acaban de llevar a cabo, o simplemente ejerciendo como grupos de presión.

A continuación, se muestran una serie de fuentes y recursos relevantes para la implementación de la CPR por parte de diversos organismos públicos. Se trata de obtener referencias para la posible puesta en marcha de acciones concretas para la

---

<sup>18</sup> Observatorio de la sostenibilidad en España, disponible en: <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anales/sostenibilidad-en-espana-2011>

contratación responsable en la región de Castilla y León, o simplemente para conocer como se materializa en la práctica todo lo definido con anterioridad.

## **5.1. Experiencias internacionales**

Son muchos los lugares y regiones del mundo donde se han desarrollado y se siguen manteniendo algunas de las iniciativas ya llevadas a la práctica en materia de CPR, que nos permiten seguirlas como ejemplo y orientación en el camino de difusión y expansión más amplia y generalizada de todos los aspectos positivos que tiene esta nueva visión menos simplista y mecanicista de la contratación pública.

En Australia, por ejemplo, desde 1996, todos los gobiernos que se han ido sucediendo han apoyado las políticas públicas para las Compras y Reducción de Residuos, que entre otras cosas promueven el uso de productos reciclados. En el caso de los contratos del sector público, éste está obligado a analizar y valorar criterios, políticas, costes y beneficios ambientales en las solicitudes (ACDSCC, 2009).

Otro ejemplo a seguir en estos asuntos es Canadá, país en el cual existe un estricto marco normativo y programático para la CPR. En los contratos públicos, las Administraciones tienen que tener muy en cuenta los efectos del ciclo de vida de los productos (preferencia por productos reciclados y con un coste energético reducido), también cuestiones relativas al etiquetado ecológico, etc. Poniendo cifras a estas políticas sostenibles, el Gobierno pretende, por ejemplo, alcanzar el 20% de utilización de energía limpia en las contrataciones nacionales, o que el 75% de los vehículos públicos utilicen combustibles alternativos (ACDSCC, 2009).

En Estados Unidos, uno de los países más avanzados del mundo, se tiene la percepción no demasiado alejada de la realidad de que la coordinación y puesta en práctica de experiencias relacionadas con la CPR es bastante deficiente o escasa, aunque la cosa parece ser que está mejorando bastante. En la legislación se determina que se usen productos ecológicos, con contenido reciclado, eficientes energéticamente, así como el uso de vehículos propulsados con energías alternativas. Pero la realidad es que en la mayoría de los cincuenta Estados federales, al final únicamente se llevan a cabo políticas de compra de materiales o productos reciclados, cuando se podría hacer mucho más, como hemos visto. No obstante, hay al menos una docena de Estados que las han ampliado para que incluyan otras licitaciones con criterios ecológicos (ACDSCC, 2009).

El caso de Japón viene de una larga trayectoria en materia de CPR, que comenzó a principios de los años noventa, por lo que en la actualidad es uno de los países más avanzados en lo que se refiere a compras y contrataciones responsables. Por ejemplo, en el 2003, casi la mitad de los municipios del país contaban ya con políticas de este tipo. El mayor avance ha tenido lugar en los sectores del papel, el material de oficina, equipos informáticos, automóviles y electrodomésticos, con poca presencia o relevancia del sector agroalimentario, a pesar de que una Ley de 2001 obliga a la Administración pública a todos los niveles a llevar a cabo políticas de compra y contratación pública de productos ecológicos (ACDSCC, 2009).

## 5.2. Experiencias comunitarias

En la Unión Europea se detecta un auge en el desarrollo de políticas de CPR, sobretudo en la última década. Muchas son sólo recomendaciones, pautas o buenas prácticas que se fomentan desde el nivel comunitario para que los Estados miembros puedan materializarlas, y otras son de carácter puramente normativo (ya analizadas en el apartado anterior).

Sea cual sea la forma, la realidad es que son muchos los países, tanto a través de las entidades y organizaciones del sector público nacionales, regionales o locales, los que han impulsado el nacimiento de interesantes iniciativas y buenas experiencias.

En cuanto a las acciones nacionales y locales, la mayoría de los países miembros de la UE realizan publicaciones que describen una gran variedad de acciones y medidas de apoyo a una contratación pública responsable o sostenible. Gran parte de las iniciativas más populares y de mayor grado de aplicación son las relacionadas con la evaluación de los ciclos de vida de productos (ACV), junto con el etiquetado ecológico (Comisión Europea y ICLEI, 2011).

De hecho, en la Unión Europea, existen siete países que se denominan los “siete verdes”, por ser los que contienen más elementos de CPR en sus políticas de gestiones públicas, y lo reflejan de una forma más consistente en sus contratos que el resto de países comunitarios. Estos son Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Suecia y Reino Unido, como refleja el informe “Sostenibilidad en España, 2007”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Observatorio de la sostenibilidad en España, disponible en línea: <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anuales/sostenibilidad-en-espana-2007>

Para entender por qué estos países se encuentran mucho más avanzados en materia de CPR que el resto de la UE, conviene citar cuatro características que poseen casi todos ellos, y que fueron analizadas en un estudio (Jonk et al., 2006). El primer aspecto a destacar es las fuertes políticas materializadas en directrices y programas nacionales para la CPR, en segundo lugar, destaca la utilización de recursos de información para llegar a la sociedad y fomentar la sensibilización de la misma, también el uso de herramientas innovadoras como la aplicación de estudios del ciclo de vida y las variantes que ofrecen los contratos públicos para introducir aspectos y criterios ambientales, sociales y éticos, y por último pero no menos importante, la implantación frecuente de sistemas de gestión medioambiental (EMS) de la UE y nacionales.

Como ejemplo a nivel comunitario<sup>20</sup> destacamos la iniciativa de Contratación y Compras de Alimentos para el sector público llevada a cabo por el Reino Unido. Esta experiencia es considerada como uno de los grandes hitos en el ámbito del sector agroalimentario y de la alimentación en comedores públicos. Su línea de acción se basó en torno a cinco objetivos principales. El primero de ellos trataba de mejorar los estándares de producción y procesado, en segundo lugar se pretendía conseguir un aumento de las licitaciones de pequeños productores locales, también incentivar el consumo de alimentos “frescos, sanos y nutritivos”, la cuarta estrategia era rebajar los impuestos medioambientales adversos de la producción y el suministro, y por último aumentar la capacidad de pequeños proveedores locales para que cumplieren con los estándares de demanda más exigentes. Uno de los aspectos más destacables de esta iniciativa es el grado de importancia que se da a las economías locales<sup>21</sup>.

### **5.3. Experiencias nacionales**

Como se ha comentado con anterioridad, la situación actual en España al respecto del tema de la CPR ha experimentado un notable avance, pero hay que volver a repetir que no es suficiente si lo comparamos con otros Estados miembros de la UE, incluso si comparamos la situación entre regiones dentro del país, la situación está en claro desequilibrio.

---

<sup>20</sup> La publicación “Green Purchasing Good Practice Guide”, publicada por el ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), muestra las iniciativas de contratación medioambiental de otros municipios europeos, como la Comunidad Urbana de Dunkerque, en Francia, la ciudad de Ferrara, en Italia, Kolding, en Dinamarca, Pori, en Finlandia, Gotemburgo, en Suecia, Vorarlberg en Austria y Copenhague en Dinamarca.

<sup>21</sup> Para conocer más sobre esta interesante iniciativa visitar <http://www.schoolfoodtrust.org.uk/>

Con todo, existen muchos ejemplos que reflejan este progreso en materia de CPR.

A nivel del Gobierno central, destaca como una de las actuaciones básicas que pueden abrir el camino hacia un Estado responsable ambiental, ética y socialmente en sus políticas de compra pública, la ya analizada propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino sobre el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Pero, sin duda, es mucho más relevante la acción que han emprendido algunas Administraciones autonómicas, desarrollando diferentes experiencias o incluyendo en su legislación determinaciones para la promoción de la compra pública sostenible. Así, se hace referencia a la contratación pública como línea de acción para la integración ambiental en sus Estrategias de Desarrollo Sostenible y hacen continuos esfuerzos para regular las características medioambientales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares como criterios objetivos de adjudicación en los contratos por concurso.

De este modo, hay que reconocer que la Comunidad Autónoma líder en CPR es sin duda el País Vasco. Desde el programa de Contratación Compra Pública Verde (CCPV) de IHOBE<sup>22</sup>, con la elaboración del manual de CCPV, ya se han tenido en cuenta los criterios europeos, adaptándolos a la realidad vasca y definiendo incluso un tercer nivel (nivel de excelencia) más ambicioso que los de la Unión Europea, para preparar al sector industrial vasco. Además, IHOBE facilitó datos a la Comisión para su estudio de evaluación de impactos de la CPR.

En el tercer nivel de gestión pública, el ámbito local, existen también algunos municipios que han mostrado su disposición a activar políticas en este ámbito e incluso están poniendo en marcha ya iniciativas a nivel local que, aunque de forma aislada, presentan un escenario positivo. En este nivel hay que destacar municipios como Barcelona y Badalona, ya que han sido los primeros en incluir criterios de sostenibilidad en sus políticas de compra y otros están empezando a incluir actuaciones de este tipo en las acciones previstas en sus Planes de Acción de la Agenda 21 Local.

---

<sup>22</sup> El IHOBE es una Sociedad Pública que tiene por finalidad apoyar al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco en el desarrollo de la política ambiental y en la extensión de la cultura de la sostenibilidad ambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para más información puede visitarse la web corporativa en: [www.ihobe.net](http://www.ihobe.net)

En lo referido a servicios de *catering* encontramos varios ejemplos concretos en el territorio español.

En primer lugar, hablaremos de una iniciativa llevada a cabo por IHOBE, ya que es la institución pública que más esfuerzos está haciendo por llevar a su región hacia la sostenibilidad en materia de contratación pública. En su guía de buenas prácticas encontramos un ejemplo preciso sobre buenas prácticas en el sector de la alimentación. Se trata de el uso de “Alimentación ecológica en la Haur Eskola de Usurbil” (IHOBE, 2010), destinado a la comunidad educativa en su conjunto. El resultado ha sido que, actualmente la práctica totalidad (a excepción del pescado), de los productos (tanto frescos como elaborados) que se emplean en la alimentación de la Haur Eskola cumple los criterios de agricultura ecológica. Además, la experiencia pedagógica dirigida al colectivo de madres y padres ha permitido trabajar la importancia de una alimentación saludable y el papel que para ello pueden jugar los productos y alimentos ecológicos. El resultado económico una vez que el sistema ya está implantado y aceptado es de 1 euro más al día por niño, lo cual ha sido soportable por los padres debido al incremento gradual de esa tasa.

También existen ejemplos relacionados con los criterios sociales y éticos.

En este sentido, como práctica bastante extendida pueden estacarse los esfuerzos realizados introducir café de comercio justo en las máquinas de vending. Lo han llevado a cabo los Ayuntamientos de San Sebastián, León, Barcelona y Vitoria; también en Universidades, como la de Murcia, Jaume I, la de Cádiz, de Alcalá, y la Autónoma de Barcelona. A escala autonómica, destacan la Generalitat de Cataluña, la Junta de Andalucía y el Gobierno Vasco. También la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo hace tiempo que cuenta con máquinas de *vending* cuyo café es de comercio justo. Asimismo, encontramos ejemplos de valoración de estos aspectos éticos en sociedades formadas por capital público, como la Sociedad Expoagua Zaragoza 2008 S.A., que fue la encargada de organizar la Expo del Agua de Zaragoza en 2008, donde en todas las instalaciones se sirvió café y azúcar procedente del comercio justo<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Experiencias prácticas obtenidas de la web de IDEAS, organización que promueve el comercio justo, disponible en: <http://www.ideas.coop/>.

## 6. AGENTES IMPLICADOS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS RESPONSABLES

El reto de la sostenibilidad demanda a todos los agentes de la sociedad un esfuerzo de compromiso importante, que ha de reflejarse en cambios en la forma tradicional de actuar. Los agentes implicados más destacados son: el agricultor, el sector agroalimentario, el Estado y la población en general, receptora última de la CPR.

### 6.1. El agricultor

El agricultor dispone de un papel fundamental desde dos puntos de vista principalmente, el puramente ecológico, y el económico-social.

Desde el primer punto de vista, y como es bien sabido, la agricultura introduce una gran simplificación de la diversidad biológica presente y, por tanto, de los mecanismos de regulación de los que dispone el sistema natural. De este modo, el agricultor pasa a ser el responsable de la sostenibilidad del agroecosistema, es por tanto el gestor de los sistemas agrarios (Lavors d'ací)<sup>24</sup>.

Por otro lado, ejerce como motor de desarrollo económico de muchos territorios.

Un dato: las estadísticas de la FAO revelan que a principios del presente siglo 2570 millones de personas dependen de la agricultura, la caza, la pesca o la silvicultura en el mundo para su subsistencia, incluidas las que se dedican activamente a esas tareas y sus familiares a cargo sin trabajo. Representan el 42 por ciento de la humanidad. Además, históricamente, muy pocos países han experimentado un rápido crecimiento económico y una reducción de la pobreza que no hayan estado precedidos o acompañados del crecimiento agrícola (Diouf, 2005).

Pero, aparte del valor monetario propiamente dicho, la agricultura se convierte además en una forma de vida, un legado del patrimonio, aporta identidad cultural, etc.

---

<sup>24</sup> Lavors d'Ací es una interesante asociación para la promoción y la conservación de la biodiversidad agraria, situada en Valencia. Trabaja en la búsqueda, conservación, promoción y recopilación de toda la información relacionada con las variedades agrícolas tradicionales. Más información disponible en línea en: <http://www.lavorsdaci.org/index.html>

Entre otras importantes contribuciones no monetarias de la agricultura cabe citar el hábitat y el paisaje, la conservación del suelo, la ordenación de las cuencas hidrográficas, la retención de carbono y la conservación de la biodiversidad. El agroturismo cuenta con numerosos adeptos en muchos países desarrollados y en desarrollo, ahora que los habitantes de la ciudad buscan una escapada pacífica y demuestran un interés nuevo sobre los lugares de donde proceden sus alimentos (Diouf, 2005).

A pesar de este reconocimiento lógico de la gran relevancia del papel del agricultor, la agricultura en nuestro país se encuentra en muchas ocasiones, sobre todo cuando hablamos de pequeños productores y de agricultura de subsistencia, en una situación precaria y de permanente amenaza.

Se señalan en muchas ocasiones a los precios como causantes de esta situación, determinados por las políticas neoliberales que en los últimos años han conseguido convertir los alimentos en una mercancía más, debido a la falta de regulación.

En el caso de Castilla y León, una comunidad tan extensa y de marcado carácter rural, esto provoca la destrucción del tejido social y económico de los territorios, disminuyendo las posibilidades de creación de nuevos empleos, entre otros problemas.

Los agricultores tienen un importante papel en las estrategias hacia una agricultura sostenible. Son los encargados de materializar el cambio hacia el establecimiento de un nuevo paradigma para la agricultura mundial, con sistemas alimentarios que favorezcan una mejor nutrición y salud, el respeto por el medio ambiente, y un mundo rural más vivo con el florecimiento de pequeños productores frente a la agricultura intensiva (APM, 2002).

## **6.2. El sector y la industria agroalimentarios**

El papel predominante que desarrolla el sector agroalimentario en casi todas las sociedades no deja de aumentar.

Éste se entiende como el conjunto de relaciones económicas, sociales y ambientales que interrelacionan las actividades de producción primaria, las actividades industriales (tanto de transformación de materias primas, como la fabricación de recursos para el sector secundario) y las actividades terciarias de distribución física de

los productos y de la distribución comercial de los inputs, de los productos primarios y de los productos transformados (Sabaté, 2002).

El sector agroalimentario es el encargado de proporcionar los productos alimentarios que llegan hasta nuestras casas, y de intervenir a través de los principios de calidad correspondientes junto con los consumidores, los distribuidores y las autoridades sanitarias y agrícolas del país.

En las industrias se produce también el etiquetado de los productos, tan importantes en la agricultura ecológica, debido a la normativa que regula esta materia<sup>25</sup>. De este modo, la industria agroalimentaria tiene el papel de favorecer que en el etiquetado exista una información objetiva sobre aspectos tales como la composición de los alimentos, por ejemplo (APM, 2002).

Para conocer como se encuentra en la actualidad el sector, analizaremos algunos datos. La industria española de alimentación y bebidas cerró 2010 con unas ventas netas por valor de 81.369 millones de euros. Esta cifra supone el 16% de las ventas netas del total de la industria y el 8% del PIB español, lo que la convierte en el primer sector industrial de la economía española y el quinto de Europa. El sector de alimentación y bebidas está formado por un total de 30.261 empresas (96% pymes) que ofrecen empleo a 445.475 personas, lo que supone un 17% del empleo industrial (Federación Española de industrias de la Alimentación y Bebidas, 2010). Por ello, se considera una parte básica de la cadena, llevando la actividad primaria desde el inicio de sus producciones, hasta la satisfacción de la demanda del consumidor final.

La industria agroalimentaria es, además y sin lugar a dudas, el sector industrial más intervenido en cualquier sistema económico. En este punto es donde se detecta la interrelación con otro de los agentes implicados más relevantes, la Administración pública. Esto es porque no podemos olvidar que ante un sector así de intervenido, la competitividad y eficacia del sector público llegan a ser parte importante de la competitividad y eficacia de las empresas agroalimentarias.

No obstante, la principal relación y más visible y lógica es la que la industria tiene con la agricultura. Aunque en la actualidad existe una especie de ignorancia mutua, se ve claramente la necesidad de la vinculación cómplice entre ambas.

A pesar de ser el eslabón intermedio de la cadena, la industria cumple un papel fundamental como motor del sistema en general, debido a su, en la que hacia abajo,

---

<sup>25</sup> Reglamento (CE) N° 834/2007 del Consejo de 28 de junio de 2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 2092/91.

existe la relación con las producciones agrarias y hacia arriba en relación a la logística y distribución comercial.

Otro aspecto que muestra la importancia de la industria agroalimentaria es su implicación con el desarrollo rural. En primer lugar, son fácilmente observables las ventajas económicas que se generan por las industrias agroalimentarias que se ubican mayoritariamente en el entorno rural, proporcionando empleo y generando estabilidad, favoreciendo el desarrollo de los territorios donde se asientan. Pero este desarrollo rural directo es poco importante si lo comparamos con el desarrollo inducido provocado por las externalidades que nacen de una industria alimentaria. Uno de los efectos más destacados es la tercerización de la economía rural en servicios, que normalmente son aprovechados por la propia actividad agraria. Así, la actividad económica se diversifica en estas zonas, coexistiendo los tres sectores (Juste, 2011).

### **6.3. El Estado**

Para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible que tanto se propugnan en todos los ámbitos, el Estado tiene un papel básico. Pocas veces se presta atención a su capacidad organizativa, en la mayoría de las ocasiones los esfuerzos se centran en su estructura espacial, debido a la compleja política constituida por numerosos niveles (nacionales, subnacionales, etc.). A pesar de ello, el Estado debe adoptar su capacidad para organizar la economía, proveer bienes públicos y ofrecer servicios, si se pretende conseguir una mayor apreciación de dicha capacidad y conocer cuáles son los límites del desarrollo sostenible en los países capitalistas más avanzados.

Las cadenas alimentarias sostenibles y la comida pública de la que se habla en el presente trabajo, constituyen buenos termómetros para ello (Morgan, 2009).

Este aspecto enlaza con los productores y proveedores del sector público, para que encuentren interesante producir y distribuir nuevas alternativas sostenibles y más justas socialmente que los productos que se encuentran ahora mismo en los mercados. Debe de este modo implementarse prácticas sostenibles no sólo en el sector público, sino también, y mediante su capacidad de influencia en el sector privado, pues, como hemos visto, la demanda es un medio poderoso para modificar la oferta.

Esto es porque, por un lado, el Estado puede regular la economía mediante leyes, incentivos y subvenciones. Por ejemplo, tiene capacidad para imponer impuestos diferenciales, poder para implementar su presupuesto de compras y

contrataciones, o para favorecer ciertas actividades por encima de otras (Morgan, 2009).

Por otro lado, también participa activamente en el mercado, como hemos visto con anterioridad, en calidad de consumidor activo. Compra productos, contrata servicios y encarga obras según sus necesidades al igual que lo hace cualquier empresa particular o privada, teniendo la capacidad de elegir la compra más adecuada a sus intereses en cada momento.

Estos intereses deben defender el interés general.

Pero además de asegurar una demanda pública de bienes y servicios responsables, el Estado tiene el papel crucial de reducir a su vez los impactos ambientales y sociales producidos por las Administraciones a través de sus contrataciones (ACDSCC, 2009).

Por último, para que todo el sistema funcione, debe incluirse en un plan de acción más amplio, que incluya, forzosamente, programas de sensibilización y educación de los consumidores (APM, 2002).

## **6.4. La sociedad**

La sociedad posee un papel determinante para encauzar la implantación eficaz de la CPR. Es un poderoso grupo de presión, ya que todo lo que el sector público compra o contrata les afecta de una doble manera, por una parte, como receptores finales de los bienes y servicios, y por otra, como pagadores con sus impuestos de todas las acciones que la Administración desarrolla, por lo que debería tener cierta capacidad de decisión.

Sin embargo, la realidad es que muchas veces la sociedad no ejerce su función como agente implicado en el proceso, viéndolo como algo ajeno y lejos de sus competencias. Por esta razón, tiene que tener lugar un proceso formativo y de sensibilización y educación de la población, como parte de la CPR, para que el ciudadano se muestre activo. De este modo, tomaríamos conciencia del impacto de nuestras preferencias y elecciones, así como de nuestros modos de consumo (efectos sobre el medio ambiente, la salud, la agricultura, el desarrollo de zonas rurales, etc.).

Hay que decir que, a pesar de la relevancia del papel que debe adquirir la sociedad en este tema, pocos son los gobiernos<sup>26</sup> que han tratado de alcanzar semejantes objetivos.

---

<sup>26</sup> Véase apartado “5.2. Experiencias comunitarias”, en referencia a los “siete verdes”, los países de la UE con políticas más avanzadas en lo que a sostenibilidad se refiere.

## **7. EL SISTEMA AGROALIMENTARIO: HACIA UN NECESARIO CAMBIO DE PARADIGMA**

Los alimentos, y por tanto el sistema agroalimentario, son un espejo especialmente adecuado para explorar el campo del desarrollo sostenible, ya que la alimentación tiene un estatus especial y único.

Esta relevancia se debe a que el acceso a ella es necesario para la salud y el bienestar humano, y esto lo diferencia del acceso a otros productos que no lo son; de ahí que sean tan importantes los aspectos relacionados no sólo con el consumo de alimentos, sino también con su calidad, procedencia, precio, etc. (Morgan et al., 2006).

En el contexto de los procesos de globalización y apertura económica actuales, es importante tener un enfoque sistémico de la agricultura y de todo el sector, que muestra una realidad mucho más interdependiente y dinámica, dado que la visión sectorial resulta insuficiente para comprender el funcionamiento e interrelaciones existentes en el mismo.

Y esto es porque el sistema alimentario de los diferentes países no está al margen del contexto económico mundial. En consecuencia, se han producido y siguen teniendo lugar importantes transformaciones en los componentes de dicho sistema, por ejemplo, en las estrategias agroindustriales y las tendencias del consumo, que conviene analizar y valorar si el rumbo que estamos siguiendo es el adecuado.

### **7.1. Definición y componentes**

Las primeras propuestas sobre el estudio de lo relacionado con el sistema agroalimentario (producción, transformación industrial y comercio) fueron introducidas por Davis y Goldberg, de la Universidad de Harvard en Estados Unidos, en 1957. Estos autores señalaron que dichas actividades no podían ser examinadas de manera parcial y aislada, sino que debían ser concebidas como un sistema caracterizado por las interrelaciones existentes entre la oferta agrícola, el acopio, el almacenamiento, el procesamiento, la distribución y el consumo, resaltando los procesos de integración

vertical y horizontal entre la agricultura y la industria transformadora de las materias primas agrícolas<sup>27</sup>.

El marco teórico que gira alrededor del concepto de sistema agroalimentario fue desarrollado a finales de la década de los 60 por los trabajos de investigadores del Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier (Francia), liderados por Louis Malassis (Malassis y Gherzi, 1992).

El resultado fue la definición del sistema agroalimentario como *“un conjunto de actividades económicas interrelacionadas y sus actores, quienes participan en la producción, transformación y distribución de alimentos con la finalidad de satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población, tomando en cuenta la calidad e inocuidad de los mismos para cumplir satisfactoriamente con la función social alimentación-nutrición”* (Malassis y Gherzi, 1992).

De acuerdo con la clasificación de Abreu et al (1993), los componentes del sistema agroalimentario son las siguientes:

Primario: Es la producción de alimentos animales, vegetales y pesqueros del sector agrícola, que bien pueden ser destinados directamente al consumo humano, o ser materias primas para la elaboración de productos finales.

Industrial: Son los procesos industriales de transformación de la producción primaria. Se refiere a las actividades productivas relacionadas directamente con la producción de alimentos y otras ramas de transformación relacionadas con ésta y la comercialización (insumos, maquinarias y equipos, empaques, etc.).

Externo: Se refiere a las exportaciones y a las importaciones de alimentos, pero también a los factores productivos, tanto maquinaria, insumos, recursos humanos, etc., que se necesitan para la agricultura, la industria y la distribución y comercialización.

Transporte, almacenamiento y otras funciones de la comercialización: Conecta a los otros componentes.

Consumo: Se refiere a la demanda final de los alimentos por parte de la población, incluyendo también sus características (demográficas y socioeconómicas de la población, la desagregación geográfica y, los patrones y niveles de consumo).

---

<sup>27</sup> Los autores mencionados introdujeron el concepto “agribusiness” para compendiar el complejo constituido por la “suma total de las operaciones relacionadas con la producción y distribución de medios de producción para la agricultura, las operaciones de producción en la explotación agraria y el almacenamiento, procesado y distribución de productos agrícolas” (Davis y Goldberg, 1957).

## **7.2. Evolución histórica del sistema agroalimentario**

Para justificar la necesidad de un cambio de paradigma en el sistema agroalimentario para que sea más responsable social, ética y ambientalmente, es necesario conocer su evolución histórica. Esto es debido a que todos los cambios que se producen tienen un efecto tanto en los sistemas de producción, como en la organización empresarial y las decisiones de los productores, elaboradores y transformadores de los alimentos, comercializadores y de los consumidores.

Es decir, que se producen grandes efectos y consecuencias a lo largo de una cadena o circuito alimentario determinado, y, a su vez, en el sistema alimentario de una región o de un país, sucediéndose modificaciones en los sistemas de distribución de alimentos, cambios en los patrones de consumo, etc.

Es conocido por todos que a lo largo de la historia han tenido lugar varias oleadas de cambios en el suministro de alimentos, desde el desarrollo de la agricultura sedentaria hace 10.000 años y la domesticación del ganado, hasta las políticas de cultivos intensivos actuales (Lang, 2006).

Entre esos dos extremos, animales, plantas, alimentos y las preferencias alimentarias se diseminaron por todo el mundo mediante el comercio, las invasiones, las guerras y el intercambio cultural. El ritmo del cambio se aceleró con el tiempo, particularmente después del desarrollo del transporte, lo cual originó consecuencias para el entorno, la sociedad y la economía.

En cuanto a los vínculos entre el sistema agroalimentario y los marcos políticos y regulatorios, hay que decir que las políticas agrícolas sistemáticas y formales son relativamente recientes, impulsadas a menudo por la necesidad de garantizar la seguridad del suministro para los procesos de desarrollo industrial (Lang, 2006).

De hecho, no ha sido hasta los dos últimos siglos que el sistema de alimentos ha sido objeto de regulaciones gubernamentales, tanto de carácter local, nacional, y ya en el siglo XX surgieron marcos de políticas de carácter internacional. Ejemplos de esto último son la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) a mediados de siglo, y en 1994 se estableció el primer acuerdo vinculante sobre la agricultura bajo el auspicio del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que dio origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC) (ONU, 2003).

El desarrollo de diferentes políticas implica modificaciones en las formas de tratar la tierra, producir, elaborar, procesar y transportar los alimentos, lo cual tiene un efecto directo en la cultura de las diferentes regiones, en sus sistemas sociales, en las economías locales y en el medio ambiente.

Así, desde mediados del siglo XX, las políticas agrarias por parte de la FAO y los gobiernos regionales y nacionales estuvieron dominados por una tendencia a maximizar la producción, por ejemplo, mediante subsidios a la agricultura y el apoyo técnico y científico para lograr una mayor eficiencia, tal como la fitogenética. Fue lo que se llamó la “revolución verde” (FAO, 1996).

Entonces eran los Estados los que tenían la responsabilidad de controlar los alimentos y las instituciones que pueden incidir o no en ello. Pero a mitad de la década de 1970 esta capacidad de autogestión del sistema agroalimentario por parte de los Estados disminuyó, siendo los mecanismos del mercado los que lograron preeminencia política. El nuevo panorama con el GATT, la OMC y los acuerdos regionales y bilaterales, propiciaba de este modo políticas agrícolas orientadas al mercado, tales como la privatización de los mercados agrícolas domésticos y la liberalización del comercio internacional, para permitir, en teoría, una producción agrícola más sensible a las condiciones e indicios del mercado (García, 2004).

Pero, ¿qué lugar ocupó la salud alimentaria en este marco de políticas?

En la práctica, el papel central de las políticas se lo lleva el mercado y los aspectos macroeconómicos del sector agroalimentario, esto quiere decir que se pensó que una mayor producción y crecimiento económico conducirían a una mejor alimentación y a la reducción de desigualdades sociales. Sin embargo, la realidad es que las consideraciones relativas a la salud, la equidad social, y el medioambiente han sido muy limitadas en ese tipo de políticas. Por eso, en la actualidad, se critican por no resolverla inseguridad alimentaria y exacerbar la nutrición excesiva, al centrarse en abaratar los alimentos y alentar una perspectiva consumista.

Todos estos problemas han ido provocando poco a poco un cierto reconocimiento por los propios agentes implicados y muchos sectores sociales, de que la participación de los gobiernos en la gestión del sistema agroalimentario y del control de los alimentos puede resultar valiosa y que es deseable una dimensión pública en los mercados (Lang, 2006).

### 7.3. Los impactos medioambientales del sistema agroalimentario actual

Basándonos en el estudio “*Time for action – towards sustainable consumption and production in Europe*”<sup>28</sup>, realizado por la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA, 2007), existen una serie de tendencias mundiales relacionadas con el sistema agroalimentario que son las causantes de la mayoría de los impactos relacionados con el mismo, cuya modificación nos daría la clave para un cambio de rumbo hacia la sostenibilidad. Así, en primer lugar, destaca una agricultura y ganadería intensivas. De hecho, los impactos medioambientales más significativos relacionados con el consumo de alimentos provienen de la agricultura y la industria agroalimentaria en Europa y lo mismo ocurre en el resto de regiones del mundo (EEA, 2007).

En segundo lugar, también es una tendencia mundial el aumento de los residuos, sobretodo de embalajes. Más de dos tercios de los residuos de embalajes provienen del consumo de alimentos, y las previsiones no animan mucho, ya que según la EEA, siguiendo las tendencias actuales de consumo, los residuos procedentes de los alimentos podrían incrementarse en un 50% en 2020.

En tercer lugar, asistimos a un incremento de la demanda de alimentos procesados de gran impacto. En los últimos años, se ha venido comprobando un evidente aumento de la demanda de comida procesada y además de comida importada, así como de packs individuales y con más envoltorios y embalajes (Kristensen, 2004). Un incremento del consumo de alimentos manufacturados, energéticos, pero con poca densidad nutricional. Las industrias agroalimentarias producen alimentos con altos índices de elementos grasos, sal, azúcar, fáciles de transportar y de preparar y baratos; así como un consumo creciente de productos animales (APM, 2002). Un dato: el consumo de alimentos y bebidas en la actualidad causa del 20-30% de los diferentes impactos ambientales del consumo privado. Carne y productos de carne, en diferentes grados de elaboración, son las fuentes más importantes de impacto, seguidos por los productos lácteos (EEA, 2007).

Por otra parte, existe una tendencia hacia la concentración y centralización de las ventas en supermercados, así como de los patrones de comportamiento, por ejemplo, relacionados con la frecuencia de las compras, con un cambio de la compra de alimentos con frecuencia (a pie) en las pequeñas tiendas locales, hacia compras

---

<sup>28</sup> Más información en el documento completo, disponible en línea en: [http://www.eea.europa.eu/publications/technical\\_report\\_2008\\_1](http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2008_1)

semanales en coche en lugares alejados fuera de las ciudades, como centros comerciales, lo que produce una mayor sedentarización de la población.

Y, finalmente, se observa un incremento de la “comida lejana”. Esto se refiere al aumento de la demanda de la comida no estacional, es decir, una disminución del consumo de alimentos de temporada, además de una preferencia por la comida exótica, está provocando un aumento de la distancia que los alimentos tienen que recorrer desde “la granja al tenedor” (en inglés, *from farm to fork*) (EEA, 2007). Este proceso se denomina “food miles”<sup>29</sup>, que se puede traducir como “millas de alimentos”, generándose así una dependencia de los alimentos producidos por otros (disminución del autoconsumo) (APM, 2002). Pero no sólo eso, además se requieren más embalajes, más recursos para ello, ocurriendo lo mismo con el transporte (Jonk et al., 2006).

#### **7.4. El futuro del sistema agroalimentario: la necesidad de su gestión ecológica**

El nuevo orden económico mundial es un proceso aún sin concluir que depende de diversos factores, destacando especialmente las actuaciones de los agentes económicos, políticos y sociales involucrados.

Ya hemos visto cómo influyen los procesos económicos mundiales, tales como la globalización, en los sistemas alimentarios globales, qué implicaciones tiene este proceso en las economías, etc. Conocer esto de antemano es de gran interés para vislumbrar mejor cuáles son los retos a los que se deben enfrentar los agentes implicados en los sistemas alimentarios y en el diseño de políticas agroalimentarias.

El actual marco agroalimentario mundial tiene efectos más allá de lo puramente económico, también cambia las relaciones sociales, las condiciones de trabajo y de vida de los ciudadanos, los sistemas de participación, los valores, el concepto de ruralidad y las relaciones urbano-rurales.

Estas nuevas reglas de juego, como hemos visto, cada vez tienen un carácter más supranacional en lo que se refiere al manejo de las relaciones y flujos económicos

---

<sup>29</sup> El término fue acuñado por el profesor Tim Lang (2006): ‘Locale / global (food miles)’, SlowFood (Bra, Cuneo Italy), 19, May 2006, p.94-97. Sobre el particular, resulta de gran interés el informe *The Validity of Food Miles as an Indicator of Sustainable Development*, elaborado por DEFRA (2005), disponible en: <http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/reports/documents/foodmile.pdf> [consultado 04.09.2012)

entre los agentes implicados en la producción y el mercado, lo cual repercute en el ámbito local y viceversa. Esto puede traducirse en un debilitamiento del poder del Estado, o de una región determinada.

Es muy importante recuperar esa soberanía y capacidad de planificar y diseñar políticas independientes y autónomas. Moneta (1997), afirma que el fortalecimiento de esa soberanía de las regiones configura un espacio positivo para que tengan lugar vínculos entre los agentes implicados de las diferentes regiones del mundo, favoreciendo articulaciones beneficiosas en forma de redes que pueden generar riqueza en todos los sentidos. El surgimiento de problemas de carácter global y este debilitamiento del que hablamos de la capacidad impulsora del Estado o región como tal, hacen necesario cada vez más que los países y regiones se agrupen para cooperar y coordinar acciones conjuntas en un mundo cada vez más interdependiente.

Está claro que vivimos en un mundo complejo y que no es fácil llevar a cabo políticas agrícolas y en el sistema agroalimentario a todos los niveles (mundial, nacional y local)<sup>30</sup>.

No es de extrañar, pues, que la realidad del sistema sea la contradicción: la inseguridad alimentaria coexiste con el consumo excesivo, las instituciones más importantes promulgan buenas prácticas más tradicionales y responsables, mientras que luego con ayudas y subvenciones favorecen agricultura y ganadería intensivas, etc.

Aun así, es evidente que hay que hacer frente a los desafíos y retos que se plantean sobre el sistema agroalimentario. Aunque el futuro siempre es incierto, si seguimos las tendencias históricas ya actuales, es reconocido cada vez más por parte de todos los interesados que si las instituciones siguen el modelo actual en el futuro, seguirán sin vincular adecuadamente las políticas entre los distintos niveles de gobierno: mundial, regional, nacional y local.

Es muy probable que esta contradicción real entre el consumo excesivo y el deficitario e inadecuado del que hablábamos permanezca e incluso aumente si continúan las tendencias económicas mundiales.

La nutrición tiene que tener el papel que se merece, más directo en la determinación de las políticas y prácticas agrícolas. A parte de una mayor cantidad de

---

<sup>30</sup> Para más información sobre agricultura, comercio, y seguridad alimentaria en el documento del Departamento económico y social, FAO, disponible en línea en: <http://www.fao.org/docrep/003/X4829s/x4829s01.htm>

alimentos (en exceso), se debe mejorar la calidad para contribuirá la mejora de la salud (APM, 2002).

Es necesario que se desarrolle una mayor presión e impulso por parte de todos los agentes implicados para que se modifique el modelo actual agrícola por uno con metodologías más sostenibles, de manera que se reconozca el vínculo entre los sistemas agroalimentarios y los beneficios económicos, ambientales y sociales en el mercado.

Se plantean diversos caminos de futuro para alcanzar un mejor desarrollo de los sistemas agroalimentarios. Pero, por todas las reflexiones comentadas en este apartado, debemos tender a la gestión ecológica de los sistemas alimentarios, a través de enfoques más “sostenibles” y locales. Es lo que se denomina “cadena alimentaria sostenible” (Lang, 2006), que veremos a continuación

## **7.5. Cadena alimentaria sostenible y soberanía alimentaria**

Una cadena alimentaria se define como “un circuito que se constituye en una sucesión de operaciones, de una serie de agentes y de una sucesión de mercados, lo que implica una serie de flujos físicos y su contrapartida monetaria, así como comportamientos de agentes guiados por sus intereses bien sea económicos o de otra naturaleza” (Martin et al., 1998).

Esto se traduce en que la comida pasa a través de diversas etapas, desde la producción agrícola o ganadera, la elaboración de productos manufacturados, el envasado, transporte y distribución, y finalmente, el consumo.

Está claro lo que es una cadena alimentaria, pero lo que constituye una “cadena alimentaria sostenible” es, obviamente, una cuestión más abierta al debate. No obstante, el elemento clave y común a todos los postulados, es sin duda la internalización de costes, que son externalizados e ignorados en las cadenas alimentarias convencionales. Ello es causa de la naturaleza multidimensional que deben tener las adquisiciones de alimentos, al incorporar en la ecuación, por ejemplo, los aspectos sociales, éticos y medioambientales del conjunto del ciclo agroalimentario (Morgan, 2009).

Este tipo de ciclo agroalimentario, en se denomina, "de la granja al tenedor"<sup>31</sup>.

Así, la cadena alimentaria sostenible presta atención a aspectos como la procedencia de los alimentos, su calidad, la salubridad, la forma en la que se producen y transportan y, también, dónde terminan el proceso de provisión de alimentos, que, debería ser "coherente con los principios del desarrollo sostenible", pero también influyen aspectos como la capacidad de elección y la concepción de la relación calidad-precio en el sentido más amplio de su término (Cendra y Stahel, 2006).

Es necesario comentar que, a pesar de que no se limita a la cuestión de la comida local, el concepto de cadena alimentaria, para que sea verdaderamente sostenible, es relevante la idoneidad de la comida local.

Por un lado, el consumo de productos locales favorece la economía del sistema agroalimentario de la zona, normalmente asentado en pueblos, por lo que, además, impulsa el desarrollo en zonas rurales, produciendo un efecto multiplicador en los beneficios que les corresponden éticamente a los productores y elaboradores.

Por otro lado, los consumidores están cada vez más preocupados por la procedencia de los alimentos que consumen, tanto desde el punto de vista de la salud como desde el punto de vista de su relación con el medio ambiente. Siguiendo el ejemplo de las cadenas alimentarias sostenibles, el consumidor conocería mejor los alimentos que adquiere y aumentaría el grado de satisfacción al saber que forma parte de una cadena alimentaria responsable.

Finalmente, también, la reducción del recorrido que hacen los alimentos del productor al consumidor produce efectos muy positivos sobre el medio ambiente, tales como la minimización en la generación de residuos de embalaje, menos contaminación por su transporte, y en general, menos impactos (Sonnino, 2011).

De este modo, se producen situaciones de mejora y ventajosas para productores, consumidores, medio ambiente, y sociedad en general (Morgan y Morley, 2002; Morgan et al., 2006).

Para justificar esta relevancia e importancia de la alimentación basada en una cadena alimentaria sostenible sobre otros productos o servicios que se puedan requerir (el sector público en este caso), observamos la siguiente figura, que ofrece

---

<sup>31</sup> Para obtener datos sobre la cadena alimentaria en la Unión Europea, resulta de gran interés el documento publicado por EUROSTAT (2011): "Food: from farm to fork statistics", disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-32-11-743/EN/KS-32-11-743-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-743/EN/KS-32-11-743-EN.PDF)

una visión general de los productos más interesantes para ser sostenibles sobre la base de la comparación entre el Green 7, los “siete verdes” a los que ya nos referimos anteriormente, y otros países de la UE (Jonk et al., 2006).

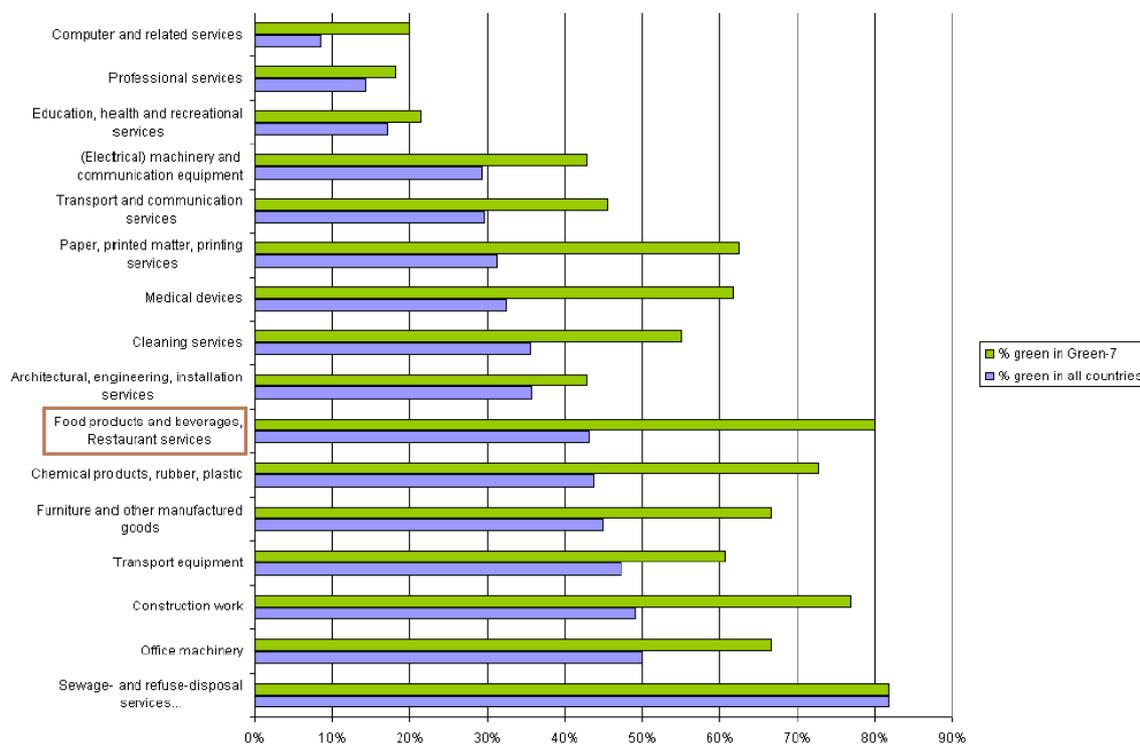


FIGURA 2: PORCENTAJE DE IMPLANTACIÓN DE LA CPR EN LOS “SIETE VERDES” Y EN EL RESTO DE PAISES DE LA UE, EN FUNCIÓN DEL TIPO DE CONTRATO (Jonk et al., 2006).

En la figura puede observarse que el sector de la alimentación (*food products and beverages*), marcado en un recuadro, es el segundo que más auge alcanza dentro de los “siete verdes”, y que el resto de países se quedan bastante atrás en comparación con ellos.

Esto nos da una idea de la importancia primordial de la CPR de alimentos y de su reconocimiento en el seno de los países más avanzados de la UE.

## 7.6. La cadena alimentaria sostenible y el Estado

La alimentación es uno de los sectores en los que las tres dimensiones de las compras y contrataciones responsables (ambiental, social y ético) deben ser promovidas por los Estados. El suministro público de alimentos puede ser utilizado de este modo como una medida del compromiso que tiene el sector público, en cualquiera de sus niveles, con el desarrollo sostenible en su concepción más amplia. Y esto es porque, aunque dependiendo de su naturaleza, el suministro público de alimentos

puede abordar cuestiones de justicia social, salud, objetivos medioambientales y también de desarrollo económico, que precisamente son los pilares del propio desarrollo sostenible (Morgan, 2009).

Pero también, y muy tristemente, la adquisición de alimentos por parte del sector público es un buen ejemplo de la brecha aún existente entre la teoría y la práctica en torno al concepto de desarrollo sostenible (Morgan y Morley, 2002; Morgan et al., 2006).

Es una situación bastante lamentable, ya que como se ha comentado a lo largo del trabajo, el sector del catering público o aprovisionamiento de alimentos invierte gran cantidad de dinero al año, solo hace falta imaginarse la cantidad de comedores (escolares, residencias, hospitales, cárceles, edificios institucionales) existentes, máquinas de vending y eventos con catering puntual que lleva a cabo el sector público. Asimismo, el sistema de alimentación en esos lugares (receptores últimas de estos bienes), es un sistema de aprendizaje social, que brinda la oportunidad de promover nuevas formas más responsables y sostenibles de comportamiento al consumidor (Jackson, 2004).

Por lo tanto, los sistemas sostenibles de alimentación pública tienen el potencial de reducir numerosos problemas e impactos negativos relacionados entre otras cosas con la salud, la equidad social, el medio ambiente, o el empoderamiento de los consumidores con la posibilidad de crear nuevos mercados para un sector agroalimentario más responsable (Sonnino, 2011). Así, se hace reconocible y patente el papel que la contratación pública puede jugar en la cadena alimentaria (Morgan y Sonnino, 2005).

## 8. SECTOR AGROALIMENTARIO ECOLÓGICO EN CASTILLA Y LEÓN

Como hemos podido comprobar, los sistemas de referencia en cuanto a la agricultura y el sistema agroalimentario que antes se consideraban adecuados y eficientes, hoy empiezan a desfasados e inoperantes. Las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Común (PAC) tratan de corregir los desequilibrios del modelo productivista, desincentivando la producción y fomentando una agricultura más respetuosa con el medio ambiente en el marco de un desarrollo sostenible (COAG, 2006), por lo que no bastaría con una mera modificación de los conceptos y actuaciones pasados, sino que son imprescindibles nuevas formas de hacer, siendo necesaria la adaptación del sector a las nuevas circunstancias (Miranda y Rico, 2008), enmarcadas en un contexto que tiene como objetivo de búsqueda de la sostenibilidad en sus variantes económica, ambiental y social.

La siguiente figura refleja el camino recorrido en la producción agroalimentaria ecológica a nivel nacional, a través del análisis de la superficie de agricultura ecológica, en hectáreas, desde el año 1991 hasta el 2010.

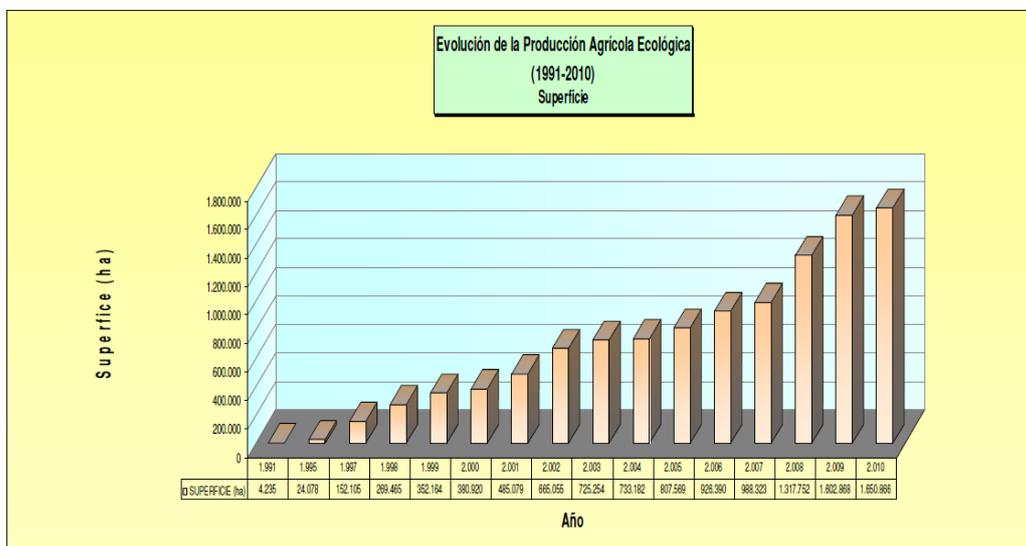


FIGURA 3: SUPERFICIE DE AGRICULTURA ECOLÓGICA (Ha), POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MAGRAMA, 2012).

En la figura se observa una evolución ascendente y, en principio, imparable, aunque con períodos de mayor crecimiento que otros, en la superficie que ocupa en España el terreno dedicado a cultivos ecológicos. Pero para no llevarnos a engaño y sacar unas conclusiones erróneas, conviene aclarar que la protección, y por tanto,

regulación de los productos agroalimentarios ecológicos no lleva vigente desde siempre. Es más, su desarrollo se remonta a tan sólo algo más de dos décadas<sup>32</sup>. De este modo, no quiere decir que todo lo que había antes de ese punto no fuese ecológico (quizás lo fuese incluso más que en la actualidad debido al uso de técnicas agrícolas y de elaboración tradicionales), sino que, únicamente no estaba reglado. De ahí puede venir también esa tasa de crecimiento tan alta que se ha experimentado desde entonces, de la adecuación de una parte de las explotaciones agrarias y ganaderas al nuevo marco legislativo.

Castilla y León debe seguir el camino de adaptación a este modelo, pero antes de nada, es necesario conocer qué trayectoria ha seguido el sector agroalimentario sostenible en la región, así como su situación en la actualidad. En este sentido, el presente análisis tiene como objeto localizar la situación en la que se encuentra el sector a nivel nacional, para posteriormente analizar su evolución a lo largo de los últimos años.

## **8.1. Origen y evolución**

La agricultura ecológica en Castilla y León comienza a finales de los 80. Durante los primeros años su presencia fue mínima, como es lógico, en comparación con otras regiones pioneras más avanzadas como Cataluña y Andalucía, hasta que a partir de 1996 comenzó a adquirir desarrollo debido a la creación del Consejo de Agricultura Ecológica de Castilla y León (CAECYL) (Olmedo, 2002).

Desde esa fecha hasta la actualidad, la evolución ha sido, como veremos posteriormente, creciente en general. No obstante, a pesar de ello, se encuentran momentos en los que la superficie dedicada a agricultura disminuye notablemente, debido al abandono de productores, de pastos, praderas y forrajes ecológicos (COAG, 2006).

---

<sup>32</sup> El 15 de julio de 1988, y por la presión ejercida por diversas asociaciones, se aprobó el Real Decreto 759/88 por el que se ampliaba el régimen de Denominaciones de Origen, Específicas y Genéricas a los productos agroalimentarios obtenidos sin empleo de productos químicos de síntesis. El reconocimiento provisional de la Denominación genérica a estos productos se realizó a través de la Orden de 11 de noviembre de 1988, de manera que la Resolución de 25 de noviembre de 1988 designa al Consejo Regulador de tal Denominación. Tiene que transcurrir otro año para el reconocimiento provisional de la Denominación genérica. Agricultura Ecológica (Orden de 30 de septiembre de 1989), que culmina con la aprobación de su Reglamento y Consejo Regulador a través de la Orden de 4 de octubre de ese mismo año. Posteriormente se van creando disposiciones reguladores en distintas CCAA. El reglamento (CEE) 2992/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, es el que da pie a la publicación del Real Decreto 1852/93 de octubre de 1993, por el que se prevé el control de las normas de presentación, etiquetado, producción, elaboración e importación de los productos procedentes de agricultura ecológica por autoridades competentes (Urbano y Temprano, 2004).

A través de la siguiente tabla podemos observar la trayectoria seguida en los últimos siete años por el sector de la agricultura ecológica, en base al análisis de tres aspectos. En primer lugar, la superficie de agricultura ecológica, en segundo lugar, la superficie en conversión, y, por último, la superficie en primer año de prácticas.

Año	Superficie Calificada en Agricultura Ecológica (has).	Superficie Calificada en Conversión (has).	Superficie Calificada en Primer Año de Prácticas (has).	Superficie total en agricultura ecológica (has).
2011	8.971,52	6.422,20	15.956,87	31.350,59
2010	15.735,62	3.898,99	6.630,06	26.255,67
2009	12.419,00	3.928,38	5.806,87	22.154,25
2008	11.766,98	1.058,79	6.086,88	18.912,65
2007	10.668,35	1.747,89	5.426,32	17.842,56
2006	9.739,30	958,38	1.941,76	12.639,44
2005	9.205,64	1.468,49	1.478,59	12.152,72

TABLA 3: TRAYECTORIA DE LA SUPERFICIE DE AGRICULTURA ECOLÓGICA (CAECYL, 2012).

De la comprensión de la tabla anterior obtenemos que, tal y como se ha comentado, la superficie total de agricultura ecológica sigue una trayectoria creciente.

Es interesante recalcar también que, el pasado año 2011 fue el primero en el que la superficie de nueva calificación o la que lleva únicamente un año como ecológica, superó a la superficie real calificada como ecológica (es decir, con más de un año de vigencia). Este dato es muy relevante ya que nos revela las posibilidades reales de conversión que existen en Castilla y León, de la producción convencional a la ecológica. También nos señala que éste es el momento, que parece que poco a poco ha ido surtiendo efecto el mensaje de necesidad de cambio en la estructura productiva agraria.

## 8.2. Situación actual

Durante el año 2011, de las 31.350 Ha cultivadas, 8,971 Ha fueron de superficie calificada en agricultura ecológica, 6.422 Ha de superficie cultivada en conversión y 15.956 Ha de superficie cultivada en el primer año en prácticas. Por provincias destacan Zamora (10,980 Ha), Valladolid (4.420 Ha) y Palencia (3.602 Ha)<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Todos los datos analizados provienen de las estadísticas del 2011 del CAECyL, disponibles en: <http://www.caecyl.es/estadisticas>

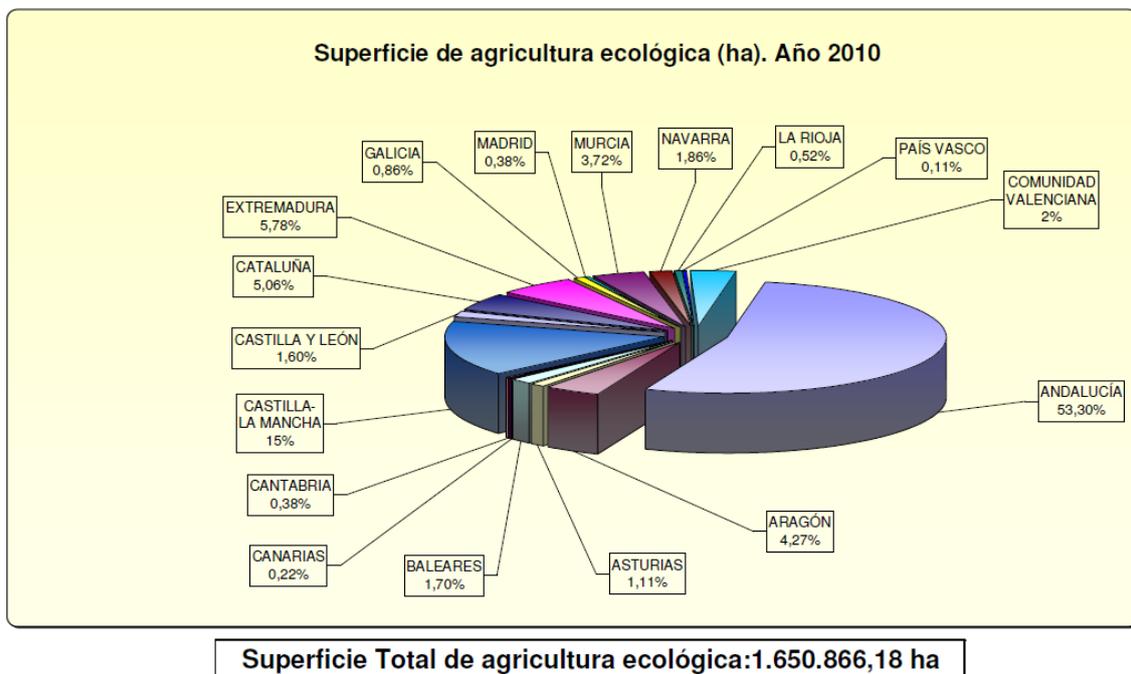
El número total de operadores<sup>34</sup> fue de 646, siendo la provincia de Zamora la más representativa, con un total de 206 operadores. El número de productores totales fue de 523 y el de elaboradores llegó a la cifra de 123.

Por cultivos, los cereales y leguminosas, así como los pastos, praderas y forrajes, son los más significativos por amplia mayoría, con 16.382 y 9.555 Ha, respectivamente.

Por industrias, de un total de 123, fueron las más numerosas las bodegas y embotelladoras de vinos y cavas (con 32 operadores), siendo la provincia de Burgos la más representada, con 11.

Todo lo anterior se corresponde a un análisis interno de la situación del sector agroalimentario ecológico en Castilla y León, pero es al analizar el panorama regional en comparación con el resto de Comunidades Autónomas españolas, cuando se reflejan acusadas diferencias que, como veremos a continuación, denotan una situación bastante pésima del sector.

En la siguiente figura se refleja la superficie, en hectáreas, de agricultura ecológica por Comunidades Autónomas<sup>35</sup>.



<sup>34</sup> Los operadores son la suma de los productos, elaboradores e importadores existentes (CAECyL, 2012).

<sup>35</sup> Todos los datos analizados provienen de las estadísticas del 2010 sobre agricultura ecológica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, disponible en: <http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/la-agricultura-ecologica/documentos-de-interes/>

FIGURA 4: SUPERFICIE DE AGRICULTURA ECOLÓGICA (Ha), POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MAGRAMA, 2012).

En este gráfico detectamos varios aspectos relevantes. Por un lado, la clara preponderancia de la Comunidad Autónoma de Andalucía como productora ecológica, con más del 50% de la superficie del total nacional, seguida bastante por detrás de Castilla-La Mancha con un 15%. Por otro lado, centrándonos en la región de Castilla y León, vemos que sólo representa un 1,60% del total de superficie calificada como ecológica en España, a pesar de ser una de las más extensas, estando cercana a otras regiones con una superficie territorial mucho menor, como Asturias o Baleares.

A continuación tenemos un gráfico similar al anterior, pero considerando en este caso el número de explotaciones de ganadería ecológica.

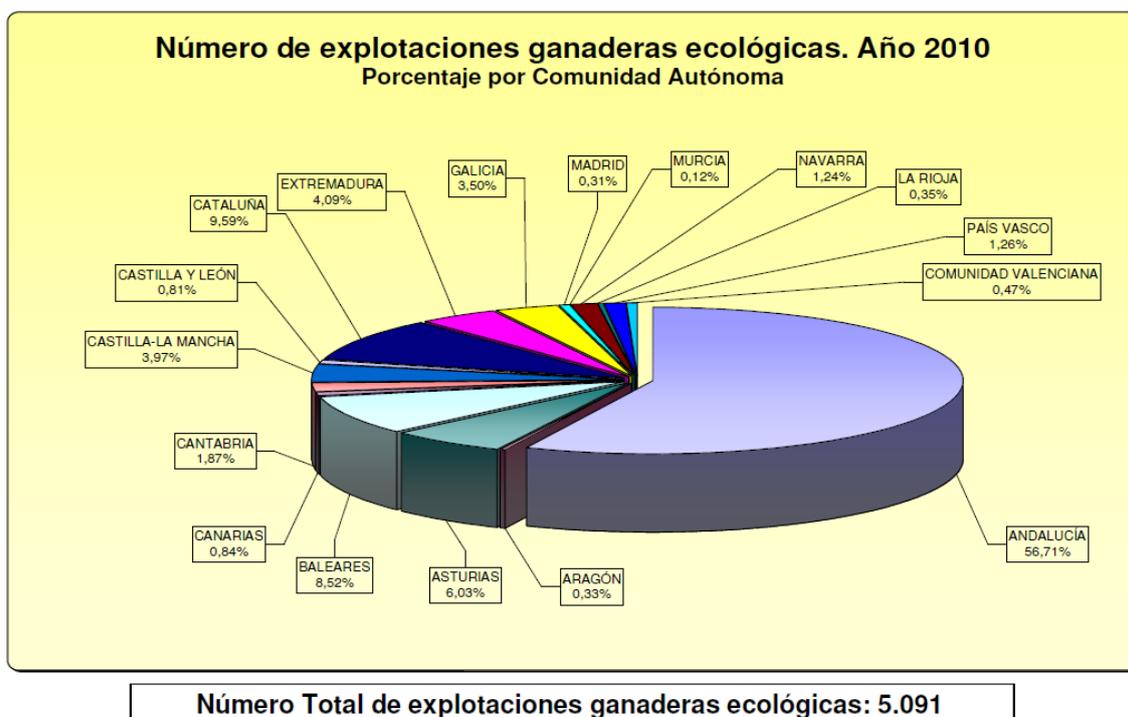


FIGURA 5: NÚMERO DE EXPLOTACIONES GANADERAS ECOLÓGICAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MAGRAMA, 2012).

El análisis de esta figura arroja resultados bastante similares. Andalucía sigue a la cabeza de la ganadería ecológica, y Castilla y León aparece tímidamente con tan solo un 0,81%. Una vez más, se ve reflejado el escaso desarrollo e implantación del aspecto ecológico en nuestra región.

Pasamos del sector primario, a examinar ahora el sector secundario, realizando de nuevo, y como corresponde a la siguiente figura, un análisis comparativo entre todas las Comunidades Autónomas españolas.

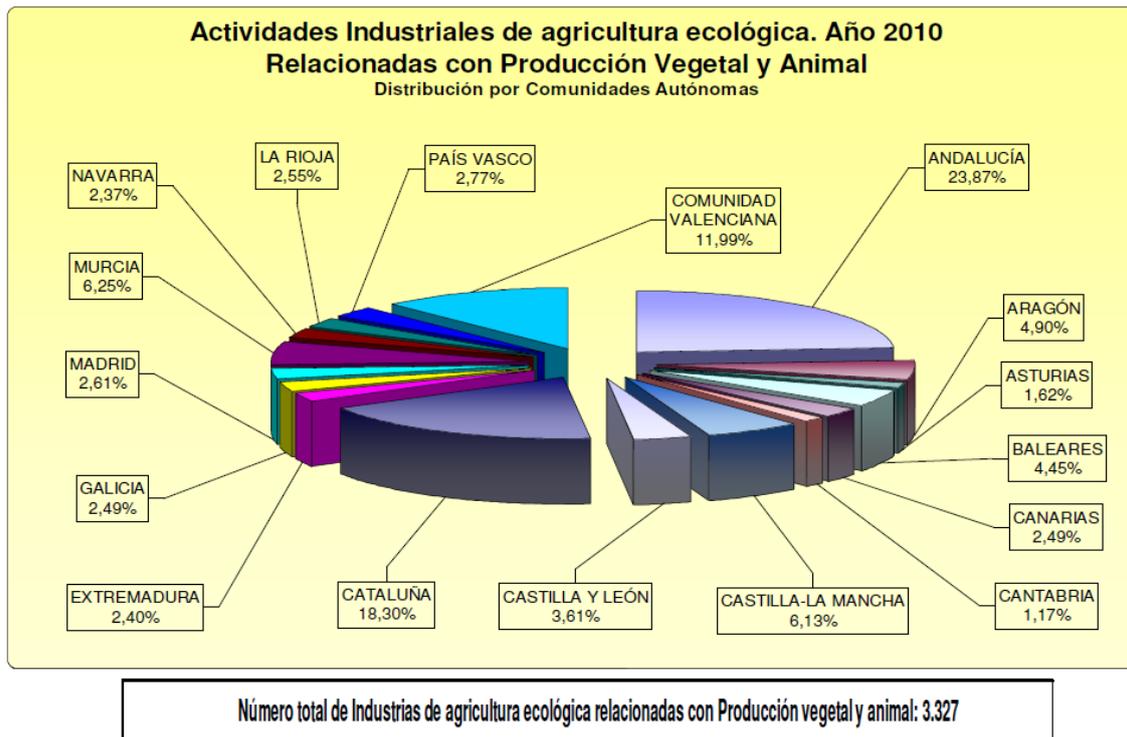


FIGURA 6: ACTIVIDADES INDUSTRIALES DE AGRICULTURA ECOLÓGICA RELACIONADAS CON LA PRODUCCIÓN ANIMAL Y VEGETAL, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MAGRAMA, 2012).

En este sector vemos que la distribución por regiones es bastante más equitativa que en el sector primario. Andalucía sigue teniendo la mayoría, pero Cataluña y Comunidad Valenciana adquieren también un peso importante. En cuanto a Castilla y León, le corresponde un 3,61% del total de la industria agrícola ecológica nacional. Este dato relativo es mejor que el de la producción, lo que nos da una idea de que la región es muy débil en cuanto a producción y elaboración, y algo menos débil en referencia al sector industrial. Esto, por un lado, es interesante ya que es un sector en el que se puede generar alto VAB<sup>36</sup>, sin embargo, por otra parte, el dato reflejado nos advierte de que Castilla y León es receptora de productos primarios y manufacturados de otras provincias, en vez de cerrar el ciclo dentro del propio territorio.

<sup>36</sup>El VAB en la industria alimentaria es especialmente relevante sobre otros sectores debido a que ésta es una rama industrial de gran relevancia por su aportación a la producción, por el nivel de ocupación y por el número de empresas. Como otras industrias tiene presiones ambientales, y efectos económicos y sociales sobre todo en las áreas donde están localizadas, aunque las externalidades puedan alcanzar una escala mayor. La industria agroalimentaria se relaciona directamente con el mantenimiento del sector primario y por tanto, en gran parte, del mundo rural generador de las materias primas (Jiménez, 2011).

## 9. ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO DE CYL A TRAVÉS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE

Hemos comprobado que los alimentos ecológicos y locales ofrecen oportunidades para que productores primarios y elaboradores vuelvan a conectarse con el consumidor y creen sinergias y externalidades positivas, que ahora mismo están bastante desaprovechadas en Castilla y León. Como se viene señalando a lo largo de este trabajo, las contrataciones públicas son un medio para lograr ese fin (Morgan, 2007).

No obstante, es preciso tener en cuenta que si i ahora mismo todos los alimentos que se demandasen por parte del sector público en la región de Castilla y León fuesen alimentos responsables y producidos localmente, sería imposible colmar la demanda, ya que los agricultores carecen, por ahora, de la capacidad y la infraestructura de distribución necesaria para llevar los productos “de la granja al tendedor”, debido a antecedentes históricos de gestión de la agricultura en la región, que hemos visto en el apartado anterior.

Los riesgos de crear un nuevo mercado estimulando la demanda, llevarían a una inundación de importaciones y a un fracaso, por tanto, de la idea original de compra pública responsable y local (CEPAL, 1994).

Pero esto ocurriría si no se hace nada para mejorar la actual fuente local de oferta, y éste es el punto clave por el que se enlaza el tema de la contratación pública responsable con el desarrollo del sector agroalimentario, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Por ello, a nuestro juicio, la estrategia debe enfocarse en dos direcciones. Por una parte, debe basarse en desarrollar el sector agroalimentario ecológico en CyL, fomentando la aparición de nuevos mercados de ofertas, con más productos sostenibles, generando mayores oportunidades para que agricultores locales suministren alimentos frescos producidos localmente.

Y, por otra, se trata de crear nuevas demandas en el sector público, mediante un enfoque estratégico encaminado a incorporar en el sector público de la región, buenas prácticas, cláusulas y criterios para conseguir que sus compras y contrataciones en el sector de los alimentos sean responsables. No sólo debemos

atender a ciertas características de los productos, sino que también hay que atender a las prácticas y modo de actuación de la Administración.

## **9.1. Medidas en el sector agroalimentario**

Son necesarias medidas para que los sectores de la agricultura y la agroalimentación se comprometan a producir alimentos ecológicos y de calidad, respetuosos con el medio ambiente, sin olvidar los aspectos sociales y éticos, y con una visión encaminada hacia un mercado local.

A continuación se ofrecen una serie de medidas que pueden ayudar a favorecer la instauración de este nuevo mercado ecológico y local (Gobierno del Principado de Asturias, 2011; Proyecto Fontes, 2010; y Comisión Europea, 2005).

### **9.1.1. Desarrollo del sector de la producción agraria ecológica**

En primer lugar, es preciso el desarrollo de la producción agraria de carácter ecológico, con medidas encaminadas a estimular de forma especial el crecimiento de la producción ecológica en la región. Existe en Castilla y León un potencial productivo sin desarrollar, fundamentalmente basado en la posibilidad real de convertir las explotaciones convencionales en explotaciones ecológicas.

Este aspecto podría materializarse, por ejemplo, mediante la concesión de ayudas o beneficios específicos al sector agroalimentario ecológico, además de aplicar la discriminación positiva de proyectos ligados a producción agrícola y ganadera ecológicos en el marco de las ayudas a la modernización que se vienen percibiendo desde hace años. También sería interesante promover mejores ayudas a la producción de plantas y semillas en vivero para que puedan ser utilizadas en agricultura ecológica.

Por otro lado, y para favorecer el proceso, otra medida sería la puesta en marcha de algún tipo de sistema de asesoramiento técnico para agricultura ecológica, pensado especialmente para aquellas explotaciones que se planteen su conversión a ecológicas.

Para ahondar en el concepto ecológico tiene que darse también una ordenación de medios de producción, eliminando los pesticidas y fertilizantes contrarios a la agricultura ecológica y fomentando los remedios biológicos en la lucha contra plagas y enfermedades, todo ello basado en la mejora del control de las normas de producción ecológica.

### **9.1.2. Desarrollo de la comercialización de los productos ecológicos en el ámbito local**

El punto en el que la producción primaria se transforma para su comercialización y transporte es muy importante, involucrando al sector e industria agroalimentarios. Su importancia reside en que en ese momento se puede proporcionar a los alimentos ecológicos gran valor añadido para que sean más requeridos y valorados por los consumidores, ya que éstos cada vez requieren más compromisos con la calidad, el medio ambiente, la justicia social, etc.

Pero para ello es básica la creación de estructuras reales de comercialización específicas para que los productores ecológicos tengan los medios para dar salida a sus producciones. Es preciso mejorar los canales cortos de comercialización, para reducir impactos.

Una medida adicional podría ser la discriminación positiva, al igual que en la producción, a los proyectos de transformación y comercialización de productos ecológicos.

### **9.1.3. Desarrollo de la promoción y divulgación de la producción ecológica**

Un aspecto importantísimo es mejorar el conocimiento que los consumidores tienen sobre los productos ecológicos, a lo largo de todo su ciclo de vida. Se requieren medidas de promoción de estos productos para estimular la demanda, tanto en el sector público como en el privado.

Este aspecto se puede materializar mediante acciones de divulgación de productos ecológicos para todos los grupos sociales, y también mediante la colaboración activa de productores, elaboradores y especialistas en el tema en la participación y organización de ferias y movimientos relacionados con el tema.

### **9.1.4. Formación de todos los agentes implicados e investigación en el sector agroalimentario ecológico**

Es básico realizar una formación y divulgación sobre todo lo relacionado con sistemas agroalimentarios sostenibles a todos los agentes implicados, para poder lograr el cambio de mentalidad o del modo de ver las cosas para que el resto de medidas prácticas que se tomen cuenten con el apoyo de todos los sectores sociales y sean más fácilmente llevadas a la realidad.

En especial, se deben contemplar medidas encaminadas a formar a los agricultores y ganaderos, para que posean los conocimientos sobre las técnicas

imprescindibles para la producción ecológica, teniendo en cuenta que son los responsables finales de la transformación de un sistema agrícola intensivo en uno ecológico, que tiene su base en el máximo conocimiento de los agroecosistemas.

La investigación aplicada y llevada a cabo por profesionales es fundamental para favorecer un sistema agroalimentario cuyos sistemas de producción obtengan los rendimientos más óptimos posibles dentro de lo ecológico.

Se necesita de la realización de estudios sobre las técnicas, cultivos, etc., más apropiados para cada uno de los territorios de Castilla y León, con el fomento de especies autóctonas e intentando promover la mayor biodiversidad posible.

Para ello, es importante el desarrollo de la I+D+i en el sistema agroalimentario ecológico, tanto en la producción cárnica como en los cultivos (tecnologías de cultivos, protección de cultivos, etc.).

También son relevantes aspectos como la organización de cursos específicos sobre producción ecológica y participación en jornadas técnicas, todo ello unido a la colaboración entre todas las organizaciones para compartir experiencias, con el objetivo de mejorar técnicas de producción y vertebración del sector.

## **9.2. Medidas en el sector público**

Las medidas que se tomen en el sector público para poder convertir sus políticas de contratación y compra públicas en una CPR, deben cumplir varias premisas si queremos que el cambio sea factible y posible de llevar a la práctica, evitando que se quede en una simple declaración de intenciones.

En primer lugar, hay que tener claro que no se puede implantar de un día para otro. Como se ha analizado, se requiere un cambio progresivo y poco a poco ya que esta modernización de las compras públicas depende de otros muchos factores, que ante todo requieren de un proceso de cambio de mentalidad por parte de los agentes implicados, hacia una creencia en los beneficios a todos los niveles que puede aportar la CPR.

También conviene ser realistas y proponerse objetivos que sean alcanzables en función de la situación que posea cada organización pública. Una vez se vayan superando esos objetivos, el panorama puede cambiar y seguir avanzando en la consecución de objetivos cada vez más ambiciosos.

Es básico para ello el apoyo de todas las organizaciones, personas, agentes, etc., pertenezcan al nivel de gobierno que sea, buscando complicidad y unión en el proceso.

Conviene destacar que las estrategias que se desarrollen, en realidad no son más que experimentos, que en la práctica es donde se detecta realmente la eficacia o ineficacia de las políticas. Lo mejor es mantener algunos criterios y pautas de acción básicas que se ajustan al sentido común, y a partir de ahí, ir innovando en función de los resultados (Red NELS, 2005).

Se proponen una serie de buenas prácticas que giran en torno a la contratación responsable, que el sector público en todos los niveles de gobierno presentes en Castilla y León, podrían seguir para que el proceso de implantación de la CPR sea progresivo y no se limite únicamente a incluir criterios verdes o sociales en un contrato.

#### **9.2.1. Repensar las necesidades de consumo**

Lo primero en la implementación de la CPR en materia de comedores, catering, etc., es conocer y ajustar correctamente las necesidades reales que se tienen.

Para ello, hay que estimar la demanda que se prevé. En los servicios que ya estén implantados es fácil, aunque se pueden replantear del mismo modo que los servicios de nueva creación, por ejemplo, mediante cuestionarios, comparando datos, etc. (Comunidad de Madrid, 2004; IHOBE, 2010).

Una vez instaurado, se puede ir ajustando la compra de productos a las necesidades que se van creando, pudiéndose controlar mediante el uso de indicadores<sup>37</sup> (IHOBE, 2010).

#### **9.2.2. Producir de forma ambientalmente correcta: mejora de las instalaciones y uso y ejecución correcta de los productos y servicios**

Aparte de comprar productos alimentarios ecológicos y responsables hay que prestar atención al estado de las instalaciones donde se van a almacenar, cocinar, servir, etc., y al uso que se les da.

---

<sup>37</sup> Un elemento indicador que os puede ayudar a ajustar las compras son los residuos orgánicos generados. Estos se deben a tres factores; los restos de la preparación de alimentos, los restos de stocks utilizados y los restos de los platos servidos. En el primer caso una cierta cantidad de estos residuos son inevitables, aun cuando la compra se ajusta a la necesidad real. En el segundo, los residuos de stocks no utilizados son un claro indicador del servicio y normalmente se da por realizar pedidos más grandes de lo necesario. Por tanto este tipo de residuos sirve de control del servicio y permite ajustar las compras a las necesidades reales (IHOBE, 2010).

Una buena práctica sería en este caso utilizar aparatos que sean más eficientes, además de realizar una buena planificación del menú pudiendo seleccionar métodos de cocina que requieran la maquinaria más eficiente. Por ejemplo, reducir los tiempos de reposo o *standby* y los tiempos de precalentamiento, organizando un plan de encendido/apagado que asegure que sólo se usan los equipos precisos y a la capacidad necesaria.

Para no tener que reemplazar la maquinaria y alargar su vida útil, además de asegurarnos un buen uso de la misma, hay que realizar su mantenimiento de forma periódica (Comunidad de Madrid, 2004).

Otras prácticas específicas que pueden ser muy beneficiosas, son, por ejemplo, cubrir las ollas con sus tapas al cocinar, poner el lavavajillas sólo cuando esté lleno, cerrar correctamente las puertas de los frigoríficos, apagar los calentadores de agua por la noche cuando no se trabaja, etc. (IHOBE, 2010).

### **9.2.3. Comprar y contratar con criterios ambientales, sociales y éticos**

Como ya se ha expuesto, a lo largo del procedimiento de adjudicación de un contrato público existen diferentes momentos o fases en las que es posible hacer presente elementos medioambientales, sociales y éticos. En este apartado se irán desgranando las posibilidades que cada una de esas fases ofrece en cuanto al contrato de bienes y servicios de alimentación.

#### **a) Determinación del objeto del contrato**

La primera posibilidad de introducir consideraciones medioambientales es determinar qué se quiere contratar. Como se comentó, existe amplia libertad para elegir el objeto que se considere que es más respetuoso con el medio ambiente y la sociedad.

Se puede incluir el “respeto medioambiental”, como añadidura al objeto del contrato para que así se facilite la introducción del resto de prácticas responsables a lo largo del mismo (Comunidad de Madrid, 2004).

También se puede determinar como objeto del contrato determinaciones del tipo: “compra de alimentos provenientes parcialmente de agricultura ecológica”, “contratación del servicio de alimentación con elaboración en las propias instalaciones con criterios ambientales en cuanto a los productos alimenticios y desarrollo del contrato”, o “contratación del servicio de catering con criterios ambientales para reducir

los impactos de la producción de los alimentos y la generación de residuos”(IHOBE, 2010).

b) Especificaciones técnicas

La segunda manera de plasmar en los contratos los aspectos medioambientales y sociales aparece en las especificaciones técnicas, ya definidas anteriormente. A continuación se analizan algunos de los principales aspectos que pueden abordar las especificaciones técnicas en este ámbito.

Existe la posibilidad de requerir un tipo de materiales determinado, por ejemplo, exigir el uso de material reciclado en los envases de los productos alimentarios.

También encontramos la posibilidad de exigir la utilización de un procedimiento concreto de producción, como los relativos a la generación de energía con fuentes renovables en el proceso de producción alimentaria, o los alimentos ecológicos, mediante la remisión o no a certificaciones ambientales.

Las certificaciones ambientales nos hablan sobre el grado de compromiso que se tiene con el medio ambiente, y pueden ser sobre un producto determinado, o certificaciones de las propias empresas. Sea cual sea el caso, existen muchos tipos de etiquetado, tanto a nivel multinacional, europeo, nacional, regional e incluso de carácter privado (Comunidad de Madrid, 2004).

Existen, como es sabido, *certificaciones de las propias empresas*: Entre los principales Sistemas de Gestión Ambiental pueden citarse EMAS, ISO 14001 ó AENOR Medio Ambiente. (Pascual, 2008).

También merecen ser mencionadas las *certificaciones de productos*. Uno de las formas más habituales y extendidas actualmente es el uso de productos ecoetiquetados. Sirve para discernir entre los productos que, durante todo su ciclo de vida han sido respetuosos con el medio ambiente, siendo su obtención voluntaria. Su concesión va a depender del cumplimiento de una serie de factores y criterios fijados en la normativa, relativos por ejemplo a el rendimiento de los productos, los materiales de los mimos, y la información al consumidor (IHOBE, 2010).

Estos pueden hacer referencia a la agricultura ecológica, a la producción integrada o al comercio justo, entre otros, como se puede observar en la siguiente tabla.

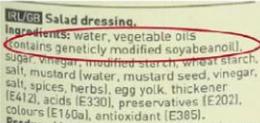
<b>Agricultura ecológica</b>		
<b>Ámbito</b>	<b>UE</b>	<b>CyL</b>
<b>Logotipo oficial (1)</b>		
<b>Sellos privados (2)</b>		
		
<b>Certificados de producción integrada (3)</b>		
<b>Ámbito</b>	<b>España</b>	<b>CyL</b>
<b>Logotipo oficial</b>		
<b>Otros certificados para productos alimenticios</b>		
<b>Certificado</b>	<b>Logotipo</b>	<b>Significado</b>
<b>Etiquetado de huevos</b>		Si el primer nº es un 0 es que proviene de agricultura ecológica. Si es un 1, huevos de gallinas camperas producidos con mayores estándares de bienestar animal.
<b>Marine Stewardship Council</b>		Pescado de agua salada, pescados u obtenidos de forma sostenible
<b>Etiquetado de alimentos procedentes o que contienen organismos modificados genéticamente (OMG)</b>		Organismos modificados genéticamente y alimentos producidos a partir de organismos transgénicos
<b>Certificados de Comercio Justo</b>		
<b>Certificado</b>	<b>IFAT</b>	<b>FLO</b>
<b>Logotipo oficial</b>		
<b>Certificados para maquinaria de cocina</b>		
<b>Certificados para maquinaria de cocina: hasta la fecha no existe ninguna etiqueta de eficiencia energética disponible en Europa. Sin embargo, varios productos están ecoetiquetados con el estándar Energy Star</b>		

TABLA 4: CERTIFICACIONES Y ETIQUETADOS AMBIENTALES (IHOBE, 2010; CAECyL, 2012; Pascual, 2008; elaboración propia).

(1) La competencia para el control y certificación de productos ecológicos en el Estado está traspasada a cada Comunidad Autónoma que normalmente usan un distintivo común pero con referencia a cada Comunidad.

(2) Sellos de organizaciones privadas con criterios que pueden ser más o menos estrictos que los establecidos en el reglamento de la Unión Europea y que cuentan con un reconocimiento público.

(3) La producción Integrada se define como los sistemas agrícolas de obtención de vegetales que combina el uso de métodos biológicos con químicos para reducir en lo posible el uso de estos últimos y hacer así compatibles las exigencias de la sociedad, la protección del medio ambiente y la productividad agrícola. A diferencia de la producción ecológica, que prohíbe (excepto en casos muy concretos) la utilización de productos agroquímicos (abonos, pesticidas...), la producción integrada permite su utilización aunque ésta queda restringida al uso de unas determinadas materias autorizadas para cada cultivo, que previamente se ha establecido en las normas técnicas específicas de producción.

### c) Selección de los candidatos

Otra fase en la que es posible determinar consideraciones más respetuosas es la selección de los posibles contratistas. En esta fase se realiza una preselección de los candidatos en función de su capacidad técnica y económica para realizar los trabajos (IHOBE, 2010).

Se puede pedir que se elabore un plan de calidad ambiental por parte del licitador, relativo a aspectos como la generación de residuos, emisiones atmosféricas, ruidos, etc., y las medidas que aplicará para evitar impactos.

Existen también prohibiciones para contratar (Bermejo, 2008). Así, un criterio puede ser el cumplimiento o no de la legislación en materia ambiental y de trabajo. En el segundo caso, la Administración puede eliminar directamente al licitador eliminándolo del proceso.

Asimismo, se pueden incluir especificaciones relacionadas con la solvencia técnica de los candidatos, por ejemplo, que dispongan de procedimientos e instrucciones de trabajo para la protección de la salud laboral, o tener en plantilla un/a coordinador/a con formación en salud ocupacional, estándares de seguridad y aspectos ambientales relacionados con el servicio.

También que la empresa cuente con una experiencia ambiental determinada, y que la empresa disponga de un sistema de gestión ambiental (Comunidad de Madrid, 2004).

Un sistema de gestión ambiental (SGA), es un sistema de gestión interno a las empresas, respetuoso con el medio ambiente, que pueden desarrollar, al igual que las certificaciones ecológicas, de manera voluntaria y reconocida. Sirve para evaluar la adecuación de la empresa a la legislación vigente en materia ambiental y su respeto al mismo.

#### d) Adjudicación del contrato

Una vez seleccionados los posibles contratistas, se inicia la fase de adjudicación, en este caso concurso, ya que es el único que permite introducir otros criterios a parte del precio ofertado (Gimeno, 2008). No obstante, es necesario señalar que también hay aspectos medioambientales que hacen la oferta más ventajosa económicamente, como el ahorro de recursos, de energía, menos costes al analizar todo el ciclo de vida del producto, entre otros (Aranda y Valero, 2010).

Aparecen aquí conceptos como calidad, valor técnico, coste de utilización, o rentabilidad, que se reflejan entre otros, en el uso de envases reutilizables o reciclados, en la eficiencia energética del licitador (se puede tener certificado energético en lavavajillas, frigoríficos y congeladores). También poseer un SGA o certificados ambientales, aunque sin centrarse solamente en ello, también se pueden elegir productos que dispongan de Análisis del Ciclo de Vida (ACV)<sup>38</sup> y que éste sea adecuado, o que para la elaboración del producto se hayan utilizado fuentes renovables de recursos (Comunidad de Madrid, 2004).

#### e) Ejecución del contrato

En último lugar, también podemos establecer ciertos requisitos en la fase de ejecución del contrato. La normativa comunitaria y nacional admite la posibilidad de que los órganos de contratación determinen condiciones de ejecución del contrato de carácter social y medioambiental, y de hecho, ésta ha venido siendo considerada la vía más adecuada para introducir cláusulas de este tipo (Bernal, 2010: 241).

En el caso que nos concierne, sería interesante, por ejemplo, la recuperación a cargo del contratista del material de envasado y de los productos usados, o el suministro de bienes en recipientes reutilizables o el reciclado de los desechos que se generen durante la ejecución del contrato (IHOBE, 2010).

#### **9.2.4. Gestionar correctamente los residuos**

En el proceso de catering se generan numerosos residuos, tanto durante la preparación de los alimentos, como los que van a generar los propios consumidores; todos ellos deben gestionarse de forma adecuada.

En función del tipo de residuos pueden diseñarse distintas soluciones. Y así, en el caso de los excedentes alimentarios habría que procurar su aprovechamiento,

---

<sup>38</sup> El ACV (LCA en inglés) es una herramienta de diseño que investiga y evalúa los impactos ambientales de un producto o servicio durante todas las etapas de su existencia (extracción, producción, distribución, uso y desecho) (Smet et al., 1996).

aunque lo mejor sería realizar una buena planificación para reducir estos outputs al mínimo. De todos modos, se debe intentar que éstos no rompan la cadena de calor o frío, ya que si no pueden ser aprovechados dentro del organismo para otros fines, pueden ser entregados a algún comedor benéfico, respetando siempre la normativa de salud e higiene alimentaria.

Por otra parte, en el caso de los residuos finales la pauta a seguir es la recogida selectiva y su correcta gestión. Es sencillo de llevar a cabo si se disponen contenedores para la recogida selectiva, que pueden ser utilizados por los propios usuarios finales favoreciendo así también su concienciación y compromiso con la sostenibilidad, pero siempre garantizada mediante supervisión su separación por el personal de cocina (IHOBE, 2010).

## 10. CONCLUSIONES

Normalmente, la mayoría de las políticas públicas se tratan de forma aislada e inconexa, a pesar de que es sabido que las acciones conjuntas y coherentes entre diferentes sectores pueden generar grandes beneficios económicos, sociales y ambientales. En el presente trabajo han tratado de ponerse en conexión dos temas que, desafortunadamente, son abordados casi siempre por separado, por un lado, la contratación pública, y por otro, el sector agroalimentario, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En el momento presente, resulta de gran actualidad la “contratación pública responsable” (CPR). Y es que en un punto de coyuntura económica como el actual, donde se reclama a las Administraciones públicas austeridad en sus gastos e inversiones, buen gobierno en sus decisiones, transparencia en sus actuaciones, simplificación en sus estructuras, etc., la utilización de contratos del sector público para promover la sostenibilidad en todos sus componentes (ambiental, social y ético, y económico) resulta de enorme interés.

Basta con pensar en el papel del sector público y todos los entes u organismos que lo integran (Administraciones públicas, entidades públicas empresariales, organismos autónomos, etc.) como grandes consumidores en el mercado, suponiendo nada más y nada menos que cerca del 20% del PIB de la UE. Además, cualitativamente, el sector público es el destinatario de las principales obras, servicios y suministros.

Y precisamente por esa relevancia, el sector público juega un papel básico como motor de cambio en el mercado, en los operadores privados y en la sociedad en general, pudiendo incentivar nuevas formas de producción y consumo más respetuosos con el medio ambiente, más responsables socialmente y bajo criterios éticos, sin obviar los aspectos económicos, ya que la CPR también puede suponer ahorros para las maltrechas arcas públicas y para las empresas que trabajan con dicho sector.

La CPR es, por tanto, un medio hacia la integración efectiva del desarrollo sostenible, que contribuye, además, a la gestión más eficiente de los fondos públicos y responde al interés general de la sociedad.

Su relevancia y actualidad queda patente en la dirección que se está tomando y promoviéndose desde las instituciones a todos los niveles (internacional, europeo<sup>39</sup>, nacional<sup>40</sup> y castellano y leonés<sup>41</sup>), tanto a través de la normativa, como de diversas experiencias e iniciativas realizadas por las mismas, contando también con el impulso y apoyo ejercido desde hace décadas por colectivos sociales y agentes implicados en general.

Dentro de la complejidad y amplitud de aspectos que trata la CPR, suscita especial interés el tema de la alimentación (gracias a su estatus especial y único), directamente relacionado con el sector agroalimentario.

En referencia a este aspecto, hasta hace muy poco no se ha tenido una idea clara de la importancia económica, social y política que tiene el sistema agroalimentario en su conjunto, y en especial para nuestro país y nuestra Comunidad Autónoma, Castilla y León.

Una característica básica del sector en Castilla y León radica en su localización, fundamentalmente en el ámbito rural, lo que lo convierte en un motor de desarrollo en una región que pasa desde hace muchos años por tremendas dificultades de despoblamiento.

Junto a ello, debe tomarse en consideración que, en Castilla y León, el sector agroalimentario está experimentando una decadente marcha, debido sobre todo a ese proceso de abandono del campo y éxodo hacia la ciudad, favorecido por la implantación de la agricultura moderna y mecanizada.

A pesar de ello, hay que tener una visión optimista basada en la potencialidad existente en la región para cambiar el modelo actual de sistema agroalimentario hacia uno más sostenible, aunque en la actualidad ese potencial se encuentre escasamente aprovechado.

---

<sup>39</sup> Directiva 2004/17/EC del Parlamento Europeo y el Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de contratación que operan en el sector del agua, la energía, el transporte y los servicios postales; y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios.

<sup>40</sup> Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; y Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

<sup>41</sup> Estrategia de Desarrollo Sostenible 2009-2014; Decreto 74/2002, sobre la Estrategia de Residuos; Decreto 18/2005 "Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases en Castilla y León"; Decreto 48/2006, de 13 de julio, denominado "Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales en Castilla y León"; Decreto 5/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el "Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos de Construcción y Demolición de Castilla y León 2008-2010"; Ley 5/2009, de 4 de junio, de Ruido de Castilla y León

Obtenemos de este modo una ecuación en la que la contratación pública responsable de servicios y bienes de carácter alimentario se convierte en una estrategia de renacimiento, desarrollo y fortalecimiento del sector agroalimentario tradicional y local, a la vez que satisface las necesidades de la Administración a todos los niveles (estatal, autonómico, provincial y local). Para ello es básico a su vez el desarrollo de la comercialización y canales para la misma en el ámbito local, y para que sea efectivo, tiene que ampliarse el mercado de demanda de estos productos, lo cual se consigue mediante la promoción y divulgación de los productos ecológicos.

Ahora bien, hay que ser conscientes de que el cambio de modelo debe basarse en una estrategia planificada. A este respecto, en el presente Trabajo de Fin de Máster se han propuesto dos vías de actuación principales.

En primer lugar, la transformación del modelo de producción, elaboración y distribución de los productos agroalimentarios en la Comunidad Autónoma, hacia un modelo basado en los usos más tradicionales, respetando la cadena alimentaria sostenible y la soberanía alimentaria del territorio, con el resultado de obtener y consumir productos locales más saludables, más respetuosos con el medio ambiente, y responsables social y éticamente.

Esta primera línea estratégica la componen medidas destinadas al fomento de la producción y elaboración de productos ecológicos. Para que este proceso tenga lugar se requiere el desarrollo de la comercialización de estos productos, y de los canales para ello en el ámbito local. Pero este objetivo no puede alcanzarse sin que aumente la demanda de los mismos, siendo básico para ello la promoción y la divulgación de las ventajas de la producción ecológica en la sociedad, así como la propia formación de los agentes directamente implicados, sobretodo, agricultores y productores. En último lugar se proponen medidas encaminadas al desarrollo de la I+D+i en el sector agroalimentario, ya que la investigación aplicada es fundamental para favorecer un sistema agroalimentario ecológico cuyos sistemas de producción obtengan los mejores resultados posibles.

La segunda línea estratégica, la compone el objetivo de crear nuevas demandas en el sector público, mediante un enfoque encaminado a incorporar en dicho sector en la región, buenas prácticas, cláusulas y criterios para conseguir que sus compras y contrataciones en el sector de los alimentos sean responsables.

Así, y para lograr este objetivo planteado, en primer lugar el sector público debe repensar sus necesidades de consumo en cuanto al tipo y cantidad de productos que adquiere. Pero no sólo debe prestarse atención a ciertas características de los

productos, sino también a las prácticas y modo de actuación de la Administración, por ello, una segunda medida va encaminada a mejorar las instalaciones y el uso y ejecución correcta de los productos y servicios, para ser más eficientes. Un tercer lugar lo ocupa la CPV, propiamente dicha, proponiéndose la introducción de aspectos, cláusulas y criterios ambientales (extensibles también a criterios sociales y éticos), en las diferentes partes del contrato. Una última medida va encaminada a una gestión correcta de los residuos, ya que en CPR siempre hay que tener en cuenta el todo el ciclo de vida de los productos.

Por lo tanto, una vez argumentada, por un lado, la viabilidad tanto legal como material de la CPR, y, por otro, las múltiples posibilidades de reconversión del sistema agroalimentario castellano y leonés hacia un sistema más sostenible, cabe plantearse si es posible que la CPR contribuya al desarrollo del sector agroalimentario regional.

Y la respuesta es afirmativa. Es posible, siempre que se siga la estrategia adecuada en los dos sistemas, pero basada en la actuación conjunta, dando como resultado beneficios, sinergias y externalidades positivas entre dos sectores aparentemente poco relacionados en Castilla y León.

Para ello, el sector público en la región debería tener una motivación y un compromiso elevados para poder ejercer un buen liderazgo político, sin el cual sería difícil la consecución real de los objetivos que plantea la CPR de servicios y productos de alimentación. En ocasiones, se encontrará con dificultades, necesitará abrir caminos, ser pioneros, para lo cual se requiere una alta formación en la materia, creatividad e innovación. Por otra parte, los productores y elaboradores, deben tener claro su papel como materializadores del cambio.

El proceso debe ser gradual, realizado paso a paso, partiendo de una base general basada en el sentido común, e ir avanzando hacia una mayor complejidad.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

### Monografías, artículos y guías:

ACDSCC (AGENCIA CANARIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAMBIO CLIMÁTICO) (2009), *Guía de contratación y compra pública sostenible del Gobierno de Canarias*, Gobierno de Canarias.

APM (AGRICULTURAS CAMPESINAS, SOCIEDADES Y GLOBALIZACIÓN) (2002), *Alimentación, nutrición y políticas públicas*, Instituto de Investigación para el Desarrollo, Montpellier, Francia.

ARANDA, A. Y VALREO, A. (2010), “Ahorro, eficiencia energética y ecoeficiencia”, *Revista El Ecologista*, nº65.

BERMEJO VERA, J. (2008), “Las prohibiciones de contratar en la ley de contratos del sector público”, *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monografías X, El Derecho de los contratos del sector público*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 109-140.

BERNAL BLAY, M.A. (2008), “Hacia una contratación pública socialmente responsable: Las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público” *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monografías X, El Derecho de los contratos del sector público*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 211-252.

BORCHARDT, K. (2000), *El ABC del Derecho comunitario*, Dirección General de Educación y Cultura, Comisión europea, Bruselas.

CEPAL (COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA) (1994), *Políticas públicas para el desarrollo sustentable*, División de Recursos Naturales y Energía para el Segundo Congreso Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas, a realizarse en Mérida, Venezuela.

COMISIÓN EUROPEA (2005a), *Manual de financiación de proyectos medioambientales*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2005b): *¡Compras ecológicas! Manual sobre la contratación pública ecológica*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

COMISIÓN EUROPEA (2007), *Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible: Un futuro a nuestro alcance*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2008), *Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Public procurement for a better environment*, Bruselas.

COMUNIDAD DE MADRID (2004), *Manual de buenas prácticas ambientales en la contratación por las Administraciones públicas*, Madrid.

- DAVIS, J. H.; GOLDBERG R. A. (1957), *A concept of agribusiness*, Harvard University, Boston, United States.
- DE LA CERA SANTIAGO, M., ALONSO NUÑEZ, L. Y SECADES GARCÍA, E. (2007), *Compra pública verde*, Colectivo LACERA, Avilés.
- DIOUF J. (2005), “El mandato de acabar con el hambre en el mundo “, Director General de la FAO, Artículo de opinión publicado en *El Mundo* (España) y *Miami Herald* (Estados Unidos).
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE LA PYME (2011), “Retrato de la PYME 2011”, Subdirección general de fomento empresarial.
- ECOINSTITUT (2004), *Introducción de criterios ambientales en la contratación pública*, Barcelona.
- EEA (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY) (2007), *Time for action: towards sustainable consumption and production in Europe*, Ljubljana, Slovenia.
- FAO (1996), “Enseñanzas de la revolución verde”, disponible en línea en: <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s06.htm>
- FUNDATECYL (2008), *Libro Blanco de las TIC en el Sector Transporte y Logística*, Junta de Castilla y León.
- GARCÍA, Z. (2004), “Agricultura, expansión del comercio y equidad de género”, División de Género y Población, FAO, Roma.
- GERSHON, P. (1999), *Review of Civil Procurement in Central Government*, HM Treasury, Londres.
- GIMENO FELIÚ, J. M<sup>a</sup>. (2008), “La adjudicación de los contratos: la oferta económicamente más ventajosa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monografías X, El Derecho de los contratos del sector público*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2008, pp. 155-184.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011), *Objetivos educativos europeos y españoles: estrategia de educación y formación 2020. Informe español 2010-2011*, Secretaría de Estado de Educación y Formación profesional, Ministerio de Educación, Madrid.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2006), *Guía de contratación pública sostenible en la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona.
- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2011), *Plan estratégico de agricultura ecológica en el Principado de Asturias 2010-2013*, Consejería de Medio Rural y Pesca, Oviedo.
- HALWEIL, B. (2003), *Productos del país. Alimentos locales en un mercado global*, Bakeaz, Bilbao.
- ICLEI (2011), *Buying green! A handbook on green public procurement*, Comisión Europea, Bruselas.

ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) (2000), *Green Purchasing Good Practice Guide*, European Eco-Procurement Programme and Eco-Efficient Economy, Freiburg, Germany.

IHOBE (2010), *Manual práctico de compra y contratación pública verde: Modelos y ejemplos para su implantación por la administración pública vasca*, IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental, Bilbao.

JIMENEZ HERRERO, L. M. (2007), "Sostenibilidad en España 2007", Observatorio de la Sostenibilidad en España, Universidad de Alcalá, Madrid.

JIMENEZ HERRERO, L. M. (2011), "Sostenibilidad en España 2011", Observatorio de la Sostenibilidad en España, Universidad de Alcalá, Madrid.

JONK PETER M., HELMUT LUSSER S., BERMAN T., BERSANI R., NAPPA V., VIGANO C., NISSINEN A. y PARIKKA K. (2006), *Green Public Procurement in Europe: Conclusions and recommendations*, Virage Milieu & Management, Haarlem, The Netherlands.

JUSTE CARRIÓN, J.J. (2011), "Industria agroalimentaria, desarrollo rural y sistemas productivos locales en Castilla y León", *Cuadernos de Estudios Agroalimentarios*, nº 2, julio, Fundación Cajamar.

LANG, T. (2006), "Hacia una comprensión de los vínculos entre la agricultura y la salud: la agricultura, los alimentos y la salud: perspectivas sobre una larga relación", *Revista Enfoque*, 13 de mayo de 2006, pp. 3-4.

MALASSIS, L; GHERSI, G. (1992), "Initiation a l'économie agroalimentaire", Université de Paris, Paris.

MEDINA ARNÁIZ, T. (2011), "Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea", *Observatorio de contratos públicos 2010*, Gimeno Feliú, J. M<sup>º</sup> (dir.), Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), pp. 43-105.

MORGAN, K. (2007), "Enverdecer el Estado: el caso del Reino Unido", *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº99, Madrid, pp. 113-135.

MORGAN, K. Y MORLEY, A. (2002), "Relocalising the Food Chain: The Role of reactive Public Procurement", The Regeneration Institute, Universidad de Cardiff.

MORGAN, K. y SONNINO, R. (2005), *Catering for sustainability. The Creative Procurement for School Meals in Italy and the UK*, ISBN 1-902647-49-1, 37 p.

MORGAN, K. Y SONNINO, R. (2007), "Empowering Consumers: The Creative Procurement of School Meals in Italy and the UK", *International Journal of Consumer Studies*, Nº 1, vol. 31, 2007, pp. 19-25.

MOSCHITZ, S. (2004), *Guía CARPE de compra responsable*, Secretaría de Eurocities, Bruselas.

ONU (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS) (2003), “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo: Solución de diferencias”, disponible en: [http://unctad.org/es/docs/edmmisc232add11\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/docs/edmmisc232add11_sp.pdf)

PASCUAL (2008), “Nuevas referencias en certificación ambiental”, Congreso Nacional de Medio Ambiente, Cumbre de Desarrollo Sostenible, Colegio Oficial de Biólogos de la Comunidad de Madrid, Madrid.

PROYECTO FONTES (2010), *Guía de buenas prácticas: nuevas profesiones en el medio rural*, León.

QUINTERO RIZZUTO, M.L., (s.d.), *Globalización y sistema agroalimentario: principales cambios en las estrategias agroindustriales y en las tendencias de consumo de alimentos*, Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL), Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

RED NELS (ASOCIACION NAVARRA DE ENTIDADES LOCALES) (2005), *La contratación sostenible y compra verde en la Administración Pública: requisitos y proceso*, Pamplona.

REDONDO ZAPATA, I., JULIA ÁLVAREZ, B., QUINCOCES SOLER, J.L. y CANITROT VARELA, C. (2010), *Guía Práctica de la Contratación Pública para las PYME*, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Gobierno de España, Madrid.

SÁNCHEZ, R. (2002), *La agricultura orgánica: situación mundial y perspectivas*, Caminos Verdes, Lima.

SMET, B., WHITE, P. Y OWENS, J. (1996), “Integrating life cycle assessment within an overall framework for environmental management”. En Curran M A, ed., *Environmental Life Cycle Assessment*, McGraw-Hill Companies, New-York.

#### **Fuentes electrónicas:**

CAECyL (CONSEJO DE AGRICULTURA ECOLÓGICA DE CASTILLA Y LEON) (2012), disponible en: <http://www.caecyl.es/>

CES (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL) (2012), disponible en: <http://www.ces.es/>

FEDERACIÓN SETEM (2012), disponible en: <http://comrapublicaresponsable.eu>

FAO (1996), “Enseñanzas de la revolución verde”, disponible en línea en: <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s06.htm>

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE INDUSTRIAS DE LA ALIMENTACIÓN Y BEBIDAS (2010), disponible en: <http://www.fiab.es/es/industria/industria.asp>

FUNDACIÓN PATRIMONIO NATURAL DE CYL (2012), disponible en: <http://www.patrimonionatural.org/>

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) (2011), disponible en: <http://www.ine.es/>

IVIE (INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS) (2012),  
disponible en: <http://www.ivie.es/indexb.php>