

## Editorial

## Comedores escolares en España: una oportunidad para fomentar sistemas alimentarios más sostenibles y saludables



## School meals in Spain: an opportunity to promote more sustainable and healthy food systems

Panmela Soares<sup>a,b,c,\*</sup> y Mari Carmen Davó-Blanes<sup>b,c</sup><sup>a</sup> Núcleo de Investigación de Nutrición en los Servicios de Alimentación (NUPPRE), Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, Brasil<sup>b</sup> Grupo de Investigación de Salud Pública, Universidad de Alicante, Alicante, España<sup>c</sup> Departamento de Enfermería Comunitaria, Medicina Preventiva y Salud Pública e Historia de la Ciencia, Universidad de Alicante, Alicante, España

Los programas de alimentación escolar son un marco estratégico para fomentar cambios en los patrones de consumo alimentario de la población escolar<sup>1</sup>. Presentes en diversos países del mundo, estos programas proporcionan alimentación diaria a aproximadamente 368 millones de niños/as<sup>2</sup>. Además, la elaboración de comidas de forma continuada concede a los programas de alimentación escolar un gran potencial para impactar también en la producción de alimentos. Es por ello que la inclusión en los programas de criterios de compra que estimulen formas de producción y comercialización de alimentos ambientalmente más sostenibles y socialmente más justos puede ayudar a minimizar el impacto negativo que el actual sistema alimentario tiene en la salud y en el entorno ambiental, social y económico. De hecho, la Organización de las Naciones Unidas insta a los países a fomentar sistemas alimentarios más sostenibles que permitan satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer las futuras (crecimiento económico, cuidado ambiental y bienestar social). Esta demanda queda manifiesta en los objetivos para el desarrollo sostenible<sup>3</sup>, en los que, además de contemplar la disminución de la pobreza y las desigualdades, se hace referencia a la preservación de la biodiversidad, la creación de comunidades sostenibles y el fomento de la producción y del consumo responsables entre la población.

Como respuesta a esta demanda y para promover sistemas alimentarios más sostenibles y saludables se están desarrollando diferentes iniciativas en todo el mundo. Algunas de ellas contemplan la sostenibilidad en las guías alimentarias<sup>4</sup>, y otras estimulan la compra pública de alimentos de proximidad producidos por pequeños agricultores/as o fomentan la producción y la comercialización de alimentos de forma ecológica<sup>5–8</sup>.

En Europa se están desarrollando iniciativas de compra pública de alimentos con criterios de sostenibilidad<sup>9</sup>. En concreto, se impulsa la compra de proximidad y de formas ecológicas de producción. La «Estrategia Europa 2020» presenta la sostenibilidad como un importante eje de acción en el marco político<sup>10</sup>.

Las estrategias destinadas a fomentar un entorno alimentario más sostenible en las escuelas están ganando fuerza en diferentes partes del mundo. Hay evidencia de que la inclusión de criterios de sostenibilidad repercute no solo en la oferta de alimentos saludables

en las instituciones públicas, sino también en la economía y en la agricultura de la región<sup>6–9,11,12</sup>. Sin embargo, son escasos los estudios que abordan esta cuestión desde la perspectiva de la salud pública.

## La alimentación escolar en España

En España, las primeras iniciativas llevadas a cabo en los comedores escolares surgieron a finales del siglo XIX<sup>13</sup>. En la actualidad, el comedor escolar es un servicio complementario que está presente en el 58,2% de los centros públicos de educación del país<sup>14</sup> y es utilizado por un 38% del alumnado de educación infantil y primaria<sup>15</sup>.

El servicio de comedor escolar está regulado en el ámbito estatal por la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 1992, que define, entre otros aspectos, los modelos de gestión de los comedores<sup>16</sup>. Dado que la competencia de regulación de los comedores escolares es de las comunidades autónomas, algunas de ellas disponen de sus propias normativas, y este hecho supone una gran diversidad en el tipo de prestación del servicio de comedor que adopta cada una de las comunidades.

Aun así, las políticas utilizadas por las comunidades autónomas parecen haber delegado la alimentación escolar a la iniciativa privada. Según el informe *Los comedores escolares en España: del diagnóstico a las propuestas de mejora*<sup>17</sup>, más de un 80% de los comedores escolares están gestionados por empresas de restauración. Además, existe una notable concentración de este tipo de mercado en pocas empresas, dado que solo cuatro gestionan el 58% de los comedores escolares del país<sup>17</sup>.

De acuerdo con las tendencias mundiales para fomentar una alimentación saludable en el ámbito escolar, el gobierno español puso en marcha iniciativas como la estrategia NAOS (Estrategia para la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad)<sup>18</sup>, elaboró un documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos<sup>19</sup> e impulsó el programa PERSEO (Programa piloto escolar de referencia para la salud y el ejercicio contra la obesidad)<sup>20</sup>. Además, con la aprobación en 2011 de la Ley de Seguridad Alimentaria se proporcionó un marco importante para el establecimiento de políticas de alimentación<sup>21</sup>. Aunque estas iniciativas incorporan los aspectos nutricionales e higiénico-sanitarios que deben estar presentes en los comedores escolares, no contemplan criterios ambientales y sociales.

\* Autor para correspondencia.

Correos electrónicos: [panmela.soares@ua.es](mailto:panmela.soares@ua.es), [panmela.soares@gmail.com](mailto:panmela.soares@gmail.com) (P. Soares).

Hay que tener en cuenta que la prestación de servicios de comedor escolar demanda la realización de procesos licitatorios (tanto para la compra de alimentos en la gestión directa como para la contratación de servicios de restauración en la gestión indirecta). Tradicionalmente, la oferta a menor coste ha sido el principal criterio utilizado para la selección de los proveedores<sup>22</sup>, y ello no está vinculado al fomento de una alimentación sostenible y saludable.

En contra de la tendencia internacional, el gobierno español no incluyó el sector de alimentación y agricultura en el plan de contratación pública verde<sup>23</sup>. Ha sido recientemente, como respuesta a la «Estrategia Europa 2020», que se han incorporado criterios de sostenibilidad para la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017<sup>24</sup>, en vigor desde 2018.

No obstante, la heterogeneidad en las decisiones políticas de las comunidades autónomas facilitó la puesta en marcha de diferentes iniciativas para impulsar la compra de alimentos de producción local y de alimentos ecológicos para la elaboración de las comidas escolares<sup>5,17</sup>. La existencia de dichas iniciativas muestra el interés de los gobiernos autonómicos y de la sociedad civil por la construcción de un sistema alimentario más saludable y sostenible. Sin embargo, dado que carecían de un marco legal, tales iniciativas han sido puntuales y diversas. Con la entrada en vigor de la Ley de Contratación Pública en 2018 se abre un nuevo panorama para la contratación de servicios de alimentación o compra pública de alimentos en las instituciones públicas de España, y en concreto en los comedores escolares.

Además, en la misma dirección que la ley de ámbito nacional, algunas comunidades autónomas están desarrollando normativas complementarias. Una de ellas es la Comunidad Valenciana, que con el decreto 84/2018<sup>25</sup> pretende fomentar la inclusión de alimentos de proximidad, de temporada y de producción local en la restauración colectiva pública. Otro ejemplo es la Comunidad de Navarra, que con la Ley Foral 2/2018 refuerza la necesidad de inclusión de criterios sociales y medioambientales en las contrataciones públicas<sup>26</sup>. Dichas normativas señalan también el interés de las comunidades autónomas por incorporar la sostenibilidad en la contratación pública y abren un contexto de oportunidad para introducir cambios orientados a fomentar la sostenibilidad y una alimentación más saludable en los comedores escolares.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el marco legal para la compra pública con criterios de sostenibilidad es un primer paso para la incorporación de alimentos de proximidad y de producción ecológica en los comedores escolares en España. Todavía es corto el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de las normativas, y su puesta en marcha conllevará la superación de dificultades organizativas. El éxito de su implementación demanda esfuerzos coordinados de los actores sociales involucrados en todas las etapas del sistema alimentario: desde la producción agrícola hasta su consumo en las escuelas. Dado que se trata de un proceso incipiente, conocer las experiencias puestas en marcha en otros contextos podría apoyar la toma de decisiones para llevar a cabo las modificaciones necesarias.

En definitiva, las estrategias destinadas a promover la inclusión de criterios de sostenibilidad en los comedores escolares es un tema emergente en salud pública y demanda esfuerzos de investigación que permitan dar más fundamento empírico a sus potencialidades para tratar de fomentar un sistema alimentario más sostenible y saludable.

### Contribuciones de autoría

Ambas autoras contribuyeron igualmente en la elaboración del artículo.

### Financiación

Ninguna.

### Conflicto de intereses

Ninguno.

### Bibliografía

- World Health Organization. Global strategy on diet, physical activity and health. 57th World Health Assembly. Eighth plenary meeting, Committee A, third report. Geneva: WHO; 2004.
- World Food Programme. State of school feeding worldwide. Rome: World Food Programme; 2013.
- Organización de las Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible; 2015.
- Fischer C, Garnett T. Plates, pyramids and planets. Developments in national healthy and sustainable dietary guidelines: a state of play assessment. Food and Agriculture Organization of the United Nations and The Food Climate Research Network at The University of Oxford; 2016.
- Soares P, Martínez-Milan MA, Caballero P, et al. Alimentos de producción local en los comedores escolares de España. *Gac Sanit.* 2017;31:466–71.
- Soares P, Davó-Blanes MC, Martinelli SS, et al. The effect of new purchase criteria on food procurement for the Brazilian school feeding program. *Appetite.* 2017;108:288–94.
- Nicholson L, Turner L, Schneider L, et al. State farm-to-school laws influence the availability of fruits and vegetables in school lunches at US public elementary schools. *J Sch Health.* 2014;84:310–6.
- Barling D, Andersson G, Bock B, et al. Revaluating public sector food procurement in Europe: an action plan for sustainability. Foodlinks. 2013. Disponible en: <http://www.socioeco.org/bdf.fiche-document-5813.es.html>
- Smith J, Andersson G, Gourlay R, et al. Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. *J Clean Prod.* 2016;1:249–56, 112, Part.
- Comprender las políticas de la Unión Europea Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento (2013).
- Soares P, Martinelli SS, Melgarejo L, et al. Using local family farm products for school feeding programmes: effect on school menus. *British Food Journal.* 2017;119:1289–300.
- Soares P, Caballero P, Davó-Blanes MC. Compra de alimentos de proximidad en los comedores escolares de Andalucía, Canarias y Principado de Asturias. *Gac Sanit.* 2017;31:446–52.
- Trescastro-López EM, Bernabeu-Mestre J, Galiana-Sánchez ME. Nutrición y salud pública: políticas de alimentación escolar en la España contemporánea (1931-1978). *Asclepio Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia.* 2013; 65(2).
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Las cifras de la educación en España (curso 2012-2013). Madrid; 2015. (Consultado el 8/4/2016.) Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2015.html>
- Instituto Nacional de Estadística. Porcentaje de estudiantes que son usuarios de los distintos bienes y servicios según nivel de formación y titularidad de la unidad escolar (pública o privada) de la Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación. Curso 2011-2012. INEbase; 2017. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?type=pcaxis&spath=/t13/p460/2011/0/&file=02007.px>
- Orden de 24 de noviembre de 1992 por la que se regulan los comedores escolares. BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 1992, p. 41648-51. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/o/1992/11/24/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/o/1992/11/24/(3)).
- Carro de combate. Presentamos un nuevo informe sobre los comedores escolares en España 2018. Disponible en: <https://www.carrodecombate.com/2018/09/06/presentamos-un-nuevo-informe-sobre-los-comedores-escolares-en-espana/>
- Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Estrategia NAOS. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; 2017. Disponible en: <http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/estrategia-naos.htm>
- Consejo Interterritorial de Sistema Nacional de Salud. Documento de Consenso sobre la Alimentación en los Centros Educativos. Ministerio de Educación y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición del Ministerio de Sanidad y Consumo; 2010.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Ministerio de Educación. Programa piloto escolar de referencia para la salud y el ejercicio contra la obesidad. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Ministerio de Educación; 2017. Disponible en: <http://www.aesan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/seccion/educaNAOS.shtml>
- Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. BOE núm. 160, de 6 de julio de 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/07/05/17/con>
- 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. BOE

- núm. 276, de 16 de noviembre de 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2011/11/14/3/con>
23. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Plan de contratación pública verde. Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; 2015. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/ministerio/planes-estrategias/plan-de-contratacion-publica-verde/>
24. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de Feb de 2014.
25. Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Generalitat. [2018/6099], (2018).
26. Ley Foral 2/2018, de 13 de Abr, de contratos públicos (2018).