Recomendaciones Técnicas para la Mejora del *Programa Escolar* de Frutas, Hortalizas y Leche.

Título: Recomendaciones Técnicas para la Mejora del Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche

Autoría: Elena Alter (Ecologistas en Acción), Paola Hernández (Mensa Cívica), Verónica García (Entretantos/Mesas que Nutren)

Diseño y maquetación: Úrsula Bravo

Edita: Ecologistas en Acción

Septiembre 2026

CC BY NC ND

ÍNDICE

1. Introducción 4
2. Objetivos del documento 8
3. Principios rectores 9
4. Recomendaciones técnicas 11
    4.1. Calidad de los productos 11
    4.2. Sostenibilidad ambiental 12
    4.3. Proximidad 13
    4.4. Diversidad 14
    4.5. Dimensión educativa 15
    4.6. Implementación 16
    4.7. Contratación pública 16
    4.8. Condiciones sociales 19
    4.9. Gobernanza 20
    4.10. Seguimiento y evaluación 21
5. Propuestas operativas 23
6. Conclusiones 24
7. Referencias 25

1. Introducción

La contratación pública responsable constituye una herramienta legal para vincular los fondos públicos destinados a la prestación de servicios públicos o al suministro de bienes con la promoción de medidas sociales y medioambientales. La política de contratación pública tiene, por tanto, el potencial no solo de alcanzar objetivos de eficiencia económica —por ejemplo, mediante la consideración de criterios como la relación calidad-precio y la imparcialidad en los procedimientos de adjudicación (transparencia e igualdad de trato), sino que, al incluir criterios éticos, sociales y ecológicos en las decisiones de adquisición y adjudicación, puede contribuir de manera decisiva a un cambio hacia la sostenibilidad social y ecológica en los servicios y bienes sociales financiados con fondos públicos impulsando un efecto multiplicador y creando economías de escala. En última instancia, la compra pública tiene una gran capacidad para orientar los mercados hacia un modelo económico más justo y sostenible, debido al poder de compra de las administraciones públicas (en 2017 14% del PIB a nivel europeo[1]).

El marco jurídico existente favorece la aplicación de una contratación pública responsable al incorporar cláusulas sociales y medioambientales en la normativa sobre contratación pública. Un punto de inflexión que ha consolidado la jurisprudencia de la Unión Europea fue la adopción de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la contratación pública. Esta establece la incorporación de criterios sociales, ambientales y/o de innovación como principio general, transversal, estratégico e incluso vinculante en la contratación pública, garantizando así plena seguridad jurídica y legalidad para:

1. la integración de la responsabilidad y la sostenibilidad en la ejecución de los contratos públicos, sin infringir las directivas de la UE ni los principios de igualdad de trato, libre competencia y no discriminación.

2. la incorporación de la responsabilidad social y medioambiental en el objeto del contrato, en las especificaciones técnicas, en el etiquetado social y medioambiental, en el rendimiento técnico, en los criterios de adjudicación o en las condiciones particulares de ejecución.

[1] European Parliament. 2017. Green Public Procurement and the EU Action Plan for the Circular Economy. Accesible: **https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602065/IPOL_STU(2017)602065_EN.pdf** (09/06/2026).

En el Estado español la directiva comunitaria se ejecutó la transposición de la ley comunitaria con la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, cuyo Artículo I ("Objeto y finalidad") explícita que la inclusión de criterios sociales y ambientales proporciona mayor calidad en la prestación contractual e implica una mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

La contratación pública tiene aplicación en diversos ámbitos, entre ellos el sector agroalimentario. En este contexto, puede constituir un instrumento importante de la administración pública para promover sistemas alimentarios orientados a la realización del derecho a la alimentación y puede actuar como un medio estratégico para influir en los patrones de producción, las condiciones laborales, la protección del medio ambiente y la justicia social. De este modo, en el ámbito de la alimentación puede propiciar un cambio hacia un modelo de abastecimiento local y ecológico, promoviendo así la soberanía alimentaria.

El **Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche** es una iniciativa de contratación pública financiada por la Unión Europea en el marco de la Organización Común de Mercados (OCM), cuyo objetivo es fomentar hábitos alimenticios saludables entre la infancia. En el marco de este programa, la UE financia la distribución de fruta, hortaliza y leche en los centros escolares de los Estados miembros participantes, con el fin de aumentar el consumo de alimentos frescos y, por tanto, más saludables. El fomento de una alimentación más rica en frutas y hortalizas es esencial, dado el empeoramiento del estado de salud de los/as niños/as y los jóvenes debido a los malos hábitos alimenticios. Según la última encuesta nacional sobre el consumo de alimentos entre niños/as y adolescentes, los menores de entre 10 y 17 años ingieren a diario 275 gramos (164 g de fruta y 107 g de verdura), lo que no llega ni a tres raciones al día. Por lo tanto, no se alcanzan los objetivos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de consumir al menos 400 gramos diarios de estos alimentos[2]. Los datos muestran que la proporción de fruta en la dieta de los/as niños/as está disminuyendo: mientras que en 2017 más de la mitad de los menores de entre 4 y 14 años comían fruta a diario —el 56 %—, esta cifra se redujo al 40 % en septiembre de 2021[3]. Para reducir el riesgo de enfermedades cardiovasculares, obesidad o diabetes tipo 2, es fundamental contrarrestar esta tendencia, ya que su descenso está directamente relacionado con el consumo de frutas y hortalizas.

La financiación del programa procede principalmente del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), aunque puede complementarse con fondos estatales o regionales. En España, la coordinación general recae en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), con la colaboración del Ministerio de Educación y Formación

[2] Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. 2017. Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos en Población Infantil y Adolescente.
Accesible: **https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/gestion_riesgos/Informe_ENALIA2014_FINAL.pdf** (09/06/2026).

[3] Save the Children. 2022. Adiós a la dieta mediterránea. Nutrición y hábitos saludables de la infancia en España.
Accesible: **https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-04/Informe_STC_Adios_a_la_dieta_mediterranea.pdf** (09/06/2026).

Profesional, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) y las comunidades autónomas.

El programa se gestiona de forma descentralizada, según el Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea en relación con el programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche, lo que significa que las comunidades autónomas son responsables de su ejecución, gestión y control. También deciden qué productos se distribuyen, qué criterios se incluyen en los pliegos de condiciones y si complementan las ayudas europeas con fondos propios. La gestión se lleva a cabo mediante procedimientos de licitación pública con empresas contratadas que se encargan del suministro. Actualmente está en vigor la Estrategia 2023-2029, que sustituye a la aplicada entre 2017 y 2023. La estrategia española establece entre sus prioridades aspectos como la producción ecológica, la regionalidad, la estacionalidad, los circuitos cortos de distribución y los beneficios ecológicos.

Sin embargo, estos criterios no son vinculantes y quedan a discreción de cada comunidad autónoma. Esto ha dado lugar a diferencias territoriales considerables: mientras que algunos pliegos de condiciones incluyen criterios de sostenibilidad y agricultura ecológica, en otros casos faltan criterios relativos al origen local, la estacionalidad o el cultivo ecológico. Además, aunque en la elaboración de la estrategia se cuenta con la participación de organismos responsables de la salud pública, como la AESAN y los departamentos competentes de las comunidades autónomas, los criterios sanitarios se centran principalmente en la limitación del contenido de azúcar, sal y grasas en los alimentos, sin que se establezcan criterios específicos en relación con los residuos de plaguicidas. Y esto a pesar de que la exposición a los plaguicidas tiene efectos negativos para la salud, tal y como demuestra el informe **«Directo a tus hormonas»**, publicado recientemente por «Ecologistas en Acción». Según este, el 46 % de los alimentos que se consumen en España contienen al menos un plaguicida; en el caso de la fruta, este porcentaje se eleva incluso al 69 %. El informe reveló que, en 2024, se detectaron 127 plaguicidas diferentes en los alimentos vendidos en España, entre ellos 59 sustancias no

autorizadas en la Unión Europea, 48 pesticidas que, incluso en cantidades muy pequeñas, pueden afectar al sistema hormonal, así como 14 pesticidas «eternos» o PFAS —sustancias tóxicas altamente persistentes que se asocian a graves problemas de salud y a la destrucción del medio ambiente—. Además, se detectaron 15 de los denominados «candidatos a la sustitución», que presentan propiedades altamente cancerígenas, tóxicas para la reproducción, con efectos endocrinos, persistentes y bioacumulables. Dado que la exposición a los plaguicidas puede tener graves consecuencias para la salud, especialmente en el caso de los niños y los adolescentes debido a su etapa de desarrollo, el fomento de alimentos libres de sustancias tóxicas debe ser una prioridad absoluta en el marco de los programas de contratación pública.

Por otra parte, a pesar de los avances normativos, el precio sigue siendo un criterio sobredimensionado en la contratación pública vinculada a la alimentación escolar. Según el Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España (2018–2022), elaborado por el Grupo de Investigación Compra Pública Verde de la Universidad de Alcalá, en el 16,24 % de las licitaciones analizadas el precio es el único criterio de adjudicación, a pesar de que la LCSP sólo permite esta opción cuando está debidamente justificada y exige pluralidad de criterios en determinados contratos. Este predominio del criterio económico no solo limita la competencia efectiva, sino que dificulta la incorporación de criterios cualitativos, sociales y ambientales.

Esta lógica también se reproduce en los pliegos del programa de distribución de fruta y hortaliza en las escuelas, donde también suelen dar mucha importancia al criterio de la «oferta económicamente más ventajosa». Ello beneficia a las grandes empresas con economías de escala y deja en desventaja a las pequeñas y medianas empresas que, aún operando a nivel local y pudiendo cumplir mejor criterios como la proximidad, no pueden competir en precios tan bajos. En conjunto, esta orientación refuerza un modelo de contratación que penaliza la sostenibilidad y la diversidad de proveedores. Además, la racionalización de costes puede ir en

[4] Ecologistas en Acción. 2026. Directo a tus hormonas. Análisis de residuos de plaguicidas en alimentos. **Accesible: https://www.ecologistasenaccion.org/369556/informe-directo-a-tus-hormonas-2026-guia-de-alimentos-disruptores/** (09/06/2026).
[5] Castiello, F., et al. 2023. Childhood exposure to non-persistent pesticides and pubertal development in Spanish girls and boys: Evidence from the INMA (Environment and Childhood) cohort. Environmental Pollution. Volume 316, Part 2. **Accesible: https://doi.org/10.1016/j.envpol.2022.120571**.
[6] Universidad de Alcalá. 2024. Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España (2018-2022). **Accesible: https://ebuah.uah.es/xmlui/handle/10017/62618?locale-attribute=es** (09/06/2026).

detrimento de la calidad. Los requisitos de capacidad económica de las empresas que participan en las licitaciones, así como el tamaño de los lotes, excluye en gran medida a las pequeñas y medianas empresas de la participación en el programa, ya que no pueden ejecutar los contratos sin pagos por adelantado ni cubrir la demanda debido al volumen de los contratos.

Tanto la falta de ambición en lo que respecta a los criterios medioambientales obligatorios, en particular la oferta de frutas y hortalizas libres de pesticidas, como el fomento de las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas a través del programa de contratación pública, constituyen las principales deficiencias del programa. Ambos aspectos revisten una importancia fundamental para no dejar pasar la oportunidad de utilizar la contratación pública como instrumento para mejorar la salud pública y fomentar la dinamización de la agricultura agroecológica, con el fin de lograr un sistema agroalimentario más sostenible y un medio rural vivo.

2. Objetivos del documento

El presente documento tiene por objeto formular recomendaciones técnicas orientadas a fortalecer el diseño e implementación del Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche, con el fin de maximizar su contribución a la salud infantil, la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y el desarrollo territorial.

En particular, las recomendaciones persiguen los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de los productos distribuidos en el marco del programa.
- Promover la distribución de frutas y hortalizas de alta calidad nutricional y ambiental, priorizando productos libres de residuos de plaguicidas y fomentando, en la medida de lo posible, la incorporación de productos ecológicos. Para ello, se propone reforzar el peso de estos criterios en los procedimientos de contratación pública, incrementando su puntuación en los sistemas de valoración y estableciendo su consideración como criterios obligatorios en los pliegos elaborados por las comunidades autónomas.
- El objetivo es garantizar que el programa no solo incremente el consumo de frutas y hortalizas entre la población escolar, sino que también contribuya a ofrecer alimentos más saludables y coherentes con los principios de prevención en salud pública y protección ambiental.
- Incrementar la relevancia de los criterios de sostenibilidad en la implementación del programa.
- Impulsar la incorporación efectiva de criterios de sostenibilidad en todas las fases del programa, favoreciendo modelos de suministro con menor impacto ambiental. En este sentido, se recomienda priorizar medidas orientadas a la reducción del uso

de embalajes y envases plásticos, así como a la disminución de la huella de carbono asociada al transporte y la distribución de alimentos.

- Para ello, resulta necesario reforzar en los pliegos de contratación la valoración de productos de proximidad y de circuitos cortos de comercialización, entendidos como instrumentos que permiten simultáneamente reducir impactos ambientales, fortalecer economías locales y mejorar la trazabilidad de los alimentos suministrados.
- Facilitar el acceso de pequeñas y medianas productoras a la compra pública.
- Favorecer una mayor participación de pequeñas y medianas explotaciones agrarias y de iniciativas productivas locales en el Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche, reduciendo las barreras administrativas y económicas que actualmente dificultan su acceso a los procesos de contratación pública.

Con este propósito, se recomienda promover modelos de licitación más accesibles y territorialmente adaptados, mediante la división de los contratos en lotes de menor escala —por ejemplo, a nivel provincial o comarcal— que permitan concurrir a operadores de menor tamaño. Asimismo, se considera prioritario establecer mecanismos financieros que mejoren la viabilidad económica de su participación, incluyendo fórmulas de pagos anticipados o adelantos económicos que reduzcan tensiones de tesorería y faciliten la planificación productiva.

Estas medidas persiguen avanzar hacia un modelo de compra pública más inclusivo, sostenible y alineado con el fortalecimiento del tejido agroalimentario local.

3. Principios rectores

Las siguientes recomendaciones técnicas se basan en una serie de principios rectores y constituyen el marco de referencia para la mejora del programa de distribución de fruta y hortaliza en las escuelas. Estos principios tienen por objeto garantizar la coherencia del programa con los objetivos de salud pública, sostenibilidad medioambiental, justicia social y transformación de los sistemas alimentarios, asegurando así que los criterios sociales y medioambientales se incorporen a la contratación pública como principios generales, transversales, estratégicos e incluso vinculantes.

- **Salud y calidad nutricional:** El programa debe garantizar el acceso del alumnado a alimentos frescos, variados, de temporada y alineados con las recomendaciones nutricionales vigentes, contribuyendo a la adquisición de hábitos alimentarios saludables desde edades tempranas. Asimismo, resulta prioritario promover la distribución de productos libres de residuos de plaguicidas y fomentar progresivamente la incorporación de alimentos procedentes de producción ecológica, como medida de prevención en salud pública y de protección de la infancia frente a la exposición a sustancias químicas perjudiciales.

- **Sostenibilidad ambiental:** El programa debe contribuir a la transición hacia modelos agroalimentarios respetuosos con el entorno, promoviendo prácticas de producción y distribución que reduzcan el impacto ambiental del sistema alimentario. Esto implica fomentar la producción ecológica y otros modelos sostenibles, reducir el uso de envases y embalajes plásticos, minimizar el desperdicio alimentario y favorecer sistemas logísticos con menor huella de carbono.

- **Proximidad y desarrollo territorial:** El programa debe favorecer circuitos cortos de comercialización y fortalecer la producción local y regional, contribuyendo al mantenimiento del tejido agrario y al desarrollo económico de los territorios. La promoción de alimentos de proximidad permite mejorar la frescura y trazabilidad de los productos, reducir impactos ambientales asociados al transporte y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios locales.

- **Equidad y acceso universal:** El acceso al programa debe garantizarse en condiciones de igualdad para todo el alumnado, independientemente de su situación socioeconómica o del territorio en el que se encuentre. El diseño e implementación del programa deben orientarse a reducir desigualdades y asegurar una cobertura inclusiva y equitativa, prestando especial atención a contextos de mayor vulnerabilidad social o territorial.

- **Educación alimentaria:** El Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche, debe incorporar una dimensión educativa transversal que permita vincular el consumo de alimentos saludables con la comprensión crítica de los sistemas alimentarios. En este sentido, se recomienda integrar actividades pedagógicas relacionadas con la alimentación sostenible, la justicia alimentaria y los modelos de producción respetuosos con el medio ambiente, incluyendo contenidos sobre agroecología, agricultura ecológica y agricultura regenerativa.

Asimismo, se considera relevante introducir de manera adaptada y pedagógica el concepto de soberanía alimentaria como horizonte de transformación agroalimentaria, favoreciendo la reflexión sobre el origen de los alimentos, las relaciones entre producción y consumo, y el papel de la ciudadanía en la construcción de sistemas alimentarios más saludables, justos, sostenibles y democráticos.

- **Transparencia y participación:** El programa debe desarrollarse bajo criterios de transparencia, rendición de cuentas y participación de la comunidad educativa. Se recomienda establecer mecanismos que permitan la implicación activa de centros educativos, familias, alumnado, personal docente y otros actores relevantes en el diseño, seguimiento y evaluación del programa, fortaleciendo así su legitimidad, calidad e impacto social.

4. Recomendaciones técnicas

4.1. Calidad de los productos

ALEGACIÓN **Fomento de productos de producción ecológica y libres de contaminantes tóxicos**

Deficiencias detectadas

En general, los pliegos muestran poca voluntad de establecer una cuota obligatoria de productos de cultivo ecológico y libres de sustancias tóxicas, ni de fomentar la ambición de las empresas licitadoras a ofrecer productos ecológicos al presentar sus ofertas lo que entra en contradicción con la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), Artículo 202. Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden y con el Plan de Contratación Pública Ecológica; con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Artículo 7. Protección de la salud humana y el medio ambiente; con la Ley 33/2011 General de Salud Pública, con el Reglamento sobre plaguicidas (Reglamento (CE) n.º 1107/2009), que establece, con el fin de proteger la salud pública, qué plaguicidas pueden comercializarse, así como el Reglamento (CE) n.º 396/2005, que establece, con el fin de proteger a los consumidores, qué cantidades de cada plaguicida están permitidas por kilogramo de cada alimento.

Propuesta de mejora

Se propone incluir la obligación de utilizar productos procedentes de la agricultura ecológica como criterio de adjudicación, que se evaluará de forma escalonada, pero que representará una parte considerable de la puntuación total en los pliegos, con el fin de incentivar a los licitadores a presentar ofertas con productos ecológicos.

Fundamento legal

Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Ley 33/2011 General de Salud Pública.

Experiencia práctica

En el pliego de condiciones del Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche para el curso 2025-2026 en las **Islas Canarias** (exp. SUM/2025/0000166571), se pretende destacar el producto ecológico frente al convencional mediante una puntuación de 45 sobre 100, debiendo comprometerse las empresas licitadoras a que todos los suministros de un producto dentro de cada lote por el que se presente una oferta procedan de la agricultura ecológica. La puntuación se asigna por categorías de productos.

PRODUCTO / PUNTUACIÓN:

Plátano / 10 puntos
Papaya / 10 puntos
Naranja / 8 puntos
Tomate cherry / 7 puntos
Manzana / 2 puntos
Melón / 4 puntos
Sandía / 4 puntos

4.2. Sostenibilidad ambiental

ALEGACIÓN Reducción de plásticos y envases innecesarios

Deficiencias detectadas

Generalmente, los pliegos permiten la entrega de productos en envases de plástico de un solo uso sin restricción alguna, en contradicción con los objetivos de la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados.

Propuesta de mejora

Se propone que el pliego establezca la obligatoriedad de utilizar embalajes reutilizables (cajas de plástico o madera reutilizables) para el suministro a granel, prohibiendo el uso de bandejas o bolsas de plástico de un solo uso para los productos que lo permitan. El adjudicatario deberá recoger los embalajes en la siguiente entrega. Para productos que requieran envase individual, se priorizarán materiales reciclables o compostables certificados. El incumplimiento de esta cláusula dará lugar a penalización económica.

Fundamento legal

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico. Art. 126 y 202 LCSP.

ALEGACIÓN Gestión de mermas y excedentes alimentarios

Deficiencias detectadas

Los pliegos no abordan la gestión de los excedentes y mermas derivados del suministro, lo que puede generar desperdicio alimentario evitable.

Propuesta de mejora	Se propone incluir una cláusula que obligue al adjudicatario a gestionar los excedentes no consumidos en buen estado mediante acuerdos con bancos de alimentos u organizaciones de la sociedad civil, y a informar anualmente sobre los kilogramos de producto derivados a estas entidades. Igualmente, se recomienda establecer mecanismos de ajuste de pedido flexible (ventana de modificación de pedido hasta 48 horas antes de la entrega) para reducir la generación de mermas en origen.
Fundamento legal	Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

4.3. Proximidad

ALEGACIÓN Fomento del producto de proximidad y de temporada

Deficiencias detectadas	Los pliegos no suelen incluir criterios de proximidad geográfica y de temporada, desaprovechando la posibilidad de reducir la huella de carbono del suministro y apoyar al sector agrario local.
Propuesta de mejora	Se propone incluir como criterio de adjudicación el origen de los productos, valorado de forma escalonada y acreditado mediante declaración responsable con indicación de municipio de producción. El pliego deberá distinguir expresamente entre lugar de producción agrícola y lugar de manipulación o envasado, para evitar confusiones documentales que penalicen injustamente a los productores con instalaciones de procesado en distinto municipio.
Fundamento legal	Art. 145 (regula requisitos y clases de criterios de adjudicación) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Experiencia práctica

En el pliego del contrato de fruta escolar en el curso 2025-2026 de **Aragón** (exp. AGA-2026-20013), se valora que los productos suministrados procedan de explotaciones agrícolas situadas a una distancia máxima de 300 km de la sede del órgano de contratación, salvo para el caso del "Plátano de Canarias" IGP.

Para ello, el licitador presentará, junto con la oferta, una declaración

responsable indicando el listado de los lugares de producción previstos para cada una de las entregas con detalle de la ubicación exacta de las explotaciones de origen (municipio, provincia).

- Si la distancia es inferior o igual a 150 km: 20 puntos.
- Si la distancia es superior a 150 km e inferior o igual a 225 km: 15 puntos.
- Si la distancia es superior a 225 km e inferior o igual a 300 km: 10 puntos.
- Si la distancia es superior a 300 km: 5 puntos.

4.4. Diversidad

ALEGACIÓN **Fomentar el reparto de frutas y hortalizas variadas y de temporada para aumentar la aceptación por parte de los menores**

Deficiencias detectadas

Dependiendo del pliego y de la comunidad autónoma, el programa ofrece una mayor o menor variedad de frutas y hortalizas; sin embargo, la variedad y la estacionalidad que conlleva influyen de manera decisiva en el grado de palatabilidad y aceptación por parte del alumnado, por lo que deben potenciarse e incluirse como criterio en los pliegos.

Propuesta de mejora

Para alcanzar el objetivo del programa de fomentar hábitos alimenticios saludables entre las alumnas, las frutas y hortalizas que se ofrezcan deben ser variadas y atractivas. Por ello, se propone incluir la diversidad y la estacionalidad de los productos como criterio puntuable en el pliego de condiciones. Así, durante el periodo de vigencia del programa deberían distribuirse al menos siete variedades diferentes de frutas y hortalizas.

Fundamento legal

Artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (criterios de adjudicación vinculados al objeto del contrato, que permiten valorar la variedad y la estacionalidad como criterios cualitativos). Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España del programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche, en cuanto a su objetivo de fomentar hábitos alimentarios saludables.

4.5. Dimensión educativa

ALEGACIÓN Reforzar formación a profesorado, familias y alumnado en alimentación saludable y soberanía alimentaria

Deficiencias detectadas

Por lo general, en los pliegos de condiciones se concede poca o ninguna importancia a la oferta de actividades educativas para el alumnado o de formación continua, así como al material didáctico para las familias y el profesorado, que acompañan al suministro de frutas y hortalizas a los centros escolares, a pesar de que el programa tiene como objetivo expreso influir en los hábitos alimenticios del alumnado, lo que implica un componente educativo.

Propuesta de mejora

En los pliegos de condiciones, debería tenerse en cuenta la oferta de medidas formativas e informativas tanto para el alumnado como para el profesorado y las familias como criterio de puntuación, en particular aquellas que incluyan conocimientos prácticos sobre alimentación saludable, agricultura ecológica y soberanía alimentaria. Entre estas medidas educativas deberían figurar visitas al menos una vez al trimestre y por centro, por ejemplo, visitas a fincas agrícolas, a productores de los que se adquieren frutas y hortalizas, la creación de huertos escolares o talleres sobre modelos de agricultura sostenible (agroecología, agricultura regenerativa y agricultura ecológica) y de alimentaria saludable (cocinado), con el fin de sensibilizar sobre el origen de los alimentos y su importancia para una alimentación sana y un medio ambiente intacto. Estas actividades pueden ser ejecutadas por la empresa adjudicataria en coordinación con el profesorado, o por entidades especializadas subcontratadas, con material didáctico para familias y docentes.

Fundamento legal

Art. 145 (regula requisitos y clases de criterios de adjudicación) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

4.6. Implementación

ALEGACIÓN Extensión del programa a todo el curso escolar.

Deficiencias detectadas

Actualmente, el programa escolar se lleva a cabo principalmente durante el tercer trimestre del curso escolar; en algunos casos, incluso solo a lo largo de un mes. Un periodo tan breve no es suficiente para inculcar hábitos alimenticios saludables entre el alumnado.

Propuesta de mejora

Se recomienda ampliar el programa a todo el curso escolar, con el fin de poder ofrecer a los alumnos fruta y hortaliza fresca durante todo el año y, de este modo, influir de forma significativa en sus hábitos alimenticios.

Fundamento legal

Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea en relación con el programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche, y Reglamento (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, en lo relativo al período y la duración del reparto. Artículo 1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en cuanto a la finalidad de eficiencia y calidad de la prestación.

4.7. Contratación pública

ALEGACIÓN Incluir consultas previas de mercado al sector primario y definir los lotes de acuerdo con la oferta local de productos.

Deficiencias detectadas

Actualmente, en el marco del programa se ofrecen diversas variedades de frutas y hortalizas, independientemente de la disponibilidad local y estacional. Esto contrasta con los objetivos medioambientales y sociales que el programa, en su calidad de programa de contratación pública, debería perseguir, a saber, reducir la huella de carbono del suministro y apoyar al sector agrícola local.

Propuesta de mejora

Para garantizar que la mayor proporción posible de frutas y hortalizas proceda de la producción local, con el fin de asegurar criterios como la proximidad, el fomento de la agricultura local y una huella ecológica reducida, antes de la publicación de los pliegos de condiciones deberían realizarse, en el marco de un análisis de prestación, consultas previas al mercado obligatorias que permitan cuantificar qué productos, de qué calidad (ecológica o convencional) y en qué

cantidad están disponibles a nivel local. Sobre la base de estas consultas, se deberían elaborar posteriormente los distintos lotes, dando siempre prioridad a los productos locales y de temporada disponibles

Para garantizar que la mayor proporción posible de frutas y hortalizas proceda de la producción local, con el fin de asegurar criterios como la proximidad, el fomento de la agricultura local y una huella ecológica reducida, antes de la publicación de los pliegos de condiciones deberían realizarse, en el marco de un análisis de prestación, consultas previas al mercado obligatorias que permitan cuantificar qué productos, de qué calidad (ecológica o convencional) y en qué cantidad están disponibles a nivel local. Sobre la base de estas consultas, se deberían elaborar posteriormente los distintos lotes, dando siempre prioridad a los productos locales y de temporada disponibles

Fundamento legal

Artículo 115 (regula consultas preliminares del mercado) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

ALEGACIÓN

Reducir los requisitos de solvencia económica para las empresas licitadoras y conceder anticipos económicos para facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas y a las entidades de la economía social y solidaria.

Deficiencias detectadas

En general, los pliegos son de gran envergadura y plantean elevados requisitos de solvencia económica a las empresas licitadoras, lo que dificulta considerablemente — o incluso imposibilita — el acceso de las pequeñas y medianas empresas a este programa. Esto entra en contradicción con los artículos 74, 75, 87 y 99 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que favorece explícitamente la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en programas de contratación pública.

Propuesta de mejora

Se propone fragmentar los lotes en unidades más pequeñas, por ejemplo, dividir lotes por provincias. Además, se propone reducir los requisitos de solvencia económica, permitir la acreditación de la solvencia con medios externos y conceder anticipos financieros para facilitar el acceso de las pymes y de las entidades de la economía social y solidaria al programa.

Fundamento legal

Art. 74 (exigencia de solvencia, proporcionalidad al objeto del contrato), Art. 75 (integración de la solvencia con medios externos) Art. 87 (regula la acreditación de la solvencia económica y financiera sin obstaculizar la participación de PYMEs) y Art. 99 (definición del objeto del contrato y división en lotes),de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

ALEGACIÓN Utilizar una pluralidad de criterios y disminuir el peso del criterio económico.

Deficiencias detectadas

Se observa que, en muchos pliegos de condiciones, el criterio económico sigue teniendo un gran peso (más de 50 puntos) en la valoración de las ofertas, lo que entra en contradicción con el artículo 145.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Propuesta de mejora

Para garantizar que, además de los criterios económicos, se tengan en cuenta otros criterios, como la calidad de los productos o el apoyo a los agricultores y productores locales, el criterio económico debe tener, en conjunto, una menor ponderación en la evaluación (por ejemplo, un máximo de un tercio del total de puntos).

Fundamento legal

Artículo 145.1 (pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Expriencia práctica

En el pliego de condiciones del Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche para el curso 2025-2026 en las **Islas Canarias** (exp. SUM/2025/0000166571), establece la siguiente puntuación de las licitaciones:

Criterios cualitativos:

Con una valoración máxima hasta 75 puntos totales.

1. Calidad de los productos Hasta 45 puntos

Justificación: Se pretende incentivar a las empresas licitadoras a presentar productos ecológicos [...]. Las distintas puntuaciones

pretenden poner en valor el producto ecológico frente al convencional.

2. Puesta en valor y fomento del productor primario 25 puntos

Justificación: Se valorará que el licitador sea un productor primario o una agrupación de productos primarios.

3. Sistema de transmisión de información o comunicación con los centros escolares 5 puntos

Justificación: Se valorará si el licitador habilita una página web donde los centros escolares puedan consultar toda la información actualizada referente al suministro (cantidades, días de entrega, horario, conductor, ruta asignada, notas informativas, etc.).

Criterios económicos:

Con una valoración máxima hasta 25 puntos totales.

Proposición económica Hasta 25 puntos

4.8. Condiciones sociales

ALEGACIÓN **Garantizar condiciones laborales dignas en la cadena de suministro y apoyar a la pequeña producción y a la economía social y solidaria.**

Deficiencias detectadas

El reparto en los centros se organiza internamente y no genera empleo propio estable, por lo que el margen para imponer condiciones laborales directas es limitado. Sin embargo, los pliegos no suelen incorporar cláusulas que garanticen condiciones laborales dignas a lo largo de la cadena de suministro (producción, manipulación y distribución), ni medidas que favorezcan a la pequeña producción agraria, a las entidades de la economía social y solidaria o a colectivos en situación de vulnerabilidad, desaprovechando el potencial de la contratación pública como instrumento de cohesión social.

Propuesta de mejora

Se propone incluir como condición especial de ejecución, con carácter de obligación contractual esencial, el cumplimiento por la empresa adjudicataria y sus subcontratistas del convenio colectivo sectorial aplicable y de la normativa laboral y de seguridad y salud, con compromiso expreso sobre las condiciones del personal de manipulación y reparto. Asimismo, se recomienda reservar parte del contrato o de los lotes a Centros Especiales de Empleo, empresas de

inserción y entidades de la economía social y solidaria, e incorporar criterios que valoren la igualdad de género, la estabilidad en el empleo y la integración de personas con dificultades de inserción laboral.

Se propone incluir como condición especial de ejecución, con carácter de obligación contractual esencial, el cumplimiento por la empresa adjudicataria y sus subcontratistas del convenio colectivo sectorial aplicable y de la normativa laboral y de seguridad y salud, con compromiso expreso sobre las condiciones del personal de manipulación y reparto. Asimismo, se recomienda reservar parte del contrato o de los lotes a Centros Especiales de Empleo, empresas de inserción y entidades de la economía social y solidaria, e incorporar criterios que valoren la igualdad de género, la estabilidad en el empleo y la integración de personas con dificultades de inserción laboral.

Fundamento legal

Artículos 202 (condiciones especiales de ejecución de carácter social), 145 (criterios de adjudicación sociales) y 99 (reserva y división en lotes), así como la disposición adicional cuarta (contratos reservados a Centros Especiales de Empleo y empresas de inserción) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

4.9. Gobernanza

ALEGACIÓN Incrementar la participación del profesorado, de las familias y el alumnado en el programa.

Deficiencias detectadas

Falta de participación del profesorado, las familias y el alumnado en el diseño, la ejecución y la evaluación del programa.

Propuesta de mejora

Se propone diferentes medidas para incrementar la participación a diferentes nivel del programa.

A nivel de participación en el diseño del programa se propone incluir:

- Consejos autonómicos de seguimiento del programa con presencia de AMPAs, profesorado, equipos directivos, organizaciones agrarias, expertos en salud pública, organizaciones ecologistas.
- Consultas públicas previas a la elaboración de las estrategias autonómicas, los pliegos de contratación y criterios de adjudicación.
- Participación de centros escolares en la definición de los productos prioritarios, criterios de calidad, calendario de distribución, medidas educativas complementarias.

Encuestas vinculantes o deliberativas sobre preferencias alimentarias, aceptación de productos, actividades pedagógicas asociadas.

En lo que respecta a la participación en la ejecución, se propone facilitar la implicación de los distintos agentes en los siguientes ámbitos:

- Selección de las actividades educativas
- Creación de redes con huertos escolares
- Visitas a productores locales
- Supervisión del cumplimiento de los criterios ecológicos o de abastecimiento local
- Verificación de la calidad real de los productos suministrados

En lo que respecta a la participación en la evaluación, se proponen las siguientes medidas:

- una evaluación pública anual para cada comunidad autónoma
- indicadores de calidad alimentaria y medioambiental
- informes de satisfacción de alumnos, familias y profesores
- trazabilidad pública del origen de los productos
- publicación de los contratistas y de los criterios realmente aplicados

Fundamento legal

Artículo 115 (consultas preliminares del mercado) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Artículo 5 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, sobre el derecho de participación en las actuaciones de salud pública.

4.10. Seguimiento y evaluación

ALEGACIÓN **Establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación transparente para garantizar el cumplimiento de los términos del contrato y de los criterios de adjudicación correspondientes, tanto en lo que se refiere a los aspectos cualitativos como a los cuantitativos del contrato.**

Deficiencias detectadas

Aunque los Estados miembros tienen oficialmente la obligación de evaluar el programa y de contar con mecanismos de control administrativo, la transparencia y el alcance de estos sistemas son limitados y, en la mayoría de los casos, no se detallan en la documentación de los pliegos de las comunidades autónomas.

Propuesta de mejora

Se propone establecer un sistema de seguimiento y evaluación con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de los criterios de calidad, sociales y ambientales del Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche, basándose en los siguientes elementos:

1. Reconocimiento de las cláusulas como obligaciones esenciales:

- Los pliegos deberán establecer que todas las cláusulas de calidad, sociales y ambientales tendrán la consideración de obligaciones contractuales esenciales, de acuerdo con la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

2. Establecimiento de consecuencias ante incumplimientos:

- Se deberá indicar expresamente que el incumplimiento de dichas obligaciones podrá implicar sanciones, la no renovación del contrato, su resolución o la prohibición de contratar con las administraciones públicas en los casos más graves.

3. Definición de mecanismos de verificación:

- Cada cláusula deberá estar asociada a indicadores y verificadores específicos, así como a la documentación acreditativa que las empresas adjudicatarias deberán presentar para demostrar su cumplimiento.

4. Sistema de clasificación de incumplimientos:

- Se recomienda establecer una tipología de incumplimientos leves, graves y muy graves, en función de la reiteración, relevancia e impacto de las infracciones detectadas.

5. Asignación de responsabilidades de control y seguimiento:

- Los pliegos deberán atribuir expresamente las funciones de seguimiento, verificación y, en su caso, inicio de procedimientos sancionadores, a la persona responsable del contrato o al órgano de seguimiento designado.

Fundamento legal

Artículo 1 (objeto y finalidad que obliga a los órganos de contratación a realizar un seguimiento adecuado del gasto y del cumplimiento de los pliegos) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; Artículo 14 (regula la realización de inspecciones administrativas y sobre el terreno para verificar el suministro, la distribución y el destino de los productos) del Real Decreto 511/2017, de 22 de mayo, por el que se desarrolla la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea en relación con el programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche; Reglamento Delegado (UE) 2020/1238.

5. Propuestas operativas

Para trasladar a la práctica las recomendaciones anteriores se propone un conjunto de instrumentos operativos que las comunidades autónomas y los órganos de contratación pueden incorporar de forma progresiva:

a) Batería de indicadores verificables. Se recomienda definir, para cada pliego, un cuadro de indicadores medibles y acreditables documentalmente, entre ellos: porcentaje de producto ecológico certificado sobre el total suministrado; porcentaje de producto de proximidad y distancia media en kilómetros desde el lugar de producción; número de variedades distintas distribuidas a lo largo del curso; porcentaje de entregas en envase reutilizable y kilogramos de plástico de un solo uso evitados; kilogramos de excedente derivados a bancos de alimentos; número de actividades educativas realizadas por centro y trimestre; y número de pequeños productores y entidades de la economía social adjudicatarios.

b) Herramientas de apoyo. Elaboración de un modelo de pliego tipo con cláusulas ambientales, sociales y de proximidad ya redactadas; una guía de consultas preliminares de mercado dirigida al sector primario; materiales didácticos para profesorado y familias; y acciones de formación para el personal de contratación sobre criterios de calidad y sostenibilidad.

c) Diálogo permanente con el sector primario. Establecimiento de mesas o espacios de interlocución periódica (por ejemplo, semestral) entre los órganos de contratación y las organizaciones agrarias, cooperativas y pequeños productores del territorio, independientes de cualquier licitación en curso. A diferencia de las consultas preliminares de mercado del artículo 115 LCSP — ligadas a un procedimiento concreto —, estas mesas permitirían un conocimiento continuado de la oferta local, sus ciclos productivos y las barreras de acceso a la contratación pública, sirviendo de base

informativa estable para el diseño progresivo de los pliegos y de las propias consultas preliminares.

d) Gobernanza del seguimiento. Designación de una persona responsable del contrato y de un órgano de seguimiento con participación de la comunidad educativa, junto con la publicación periódica de los resultados de los indicadores para garantizar la transparencia y la mejora continua del programa.

6. Conclusiones

El Programa Escolar de Frutas, Hortalizas y Leche, es una herramienta de contratación pública con un potencial que hoy se aprovecha sólo parcialmente. Más allá de aumentar el consumo de fruta y hortaliza entre el alumnado, puede convertirse en una palanca de salud pública, sostenibilidad ambiental y dinamización de la agricultura local si se reorientan sus criterios de diseño y adjudicación.

Las dos deficiencias principales detectadas: 1) la escasa ambición en los criterios ambientales obligatorios, en especial la oferta de productos libres de plaguicidas y de producción ecológica, y 2) las barreras que dificultan el acceso de las pequeñas y medianas explotaciones, son también las dos grandes oportunidades de mejora. Abordarlas requiere aplicar la normativa existente, la cual ofrece base suficiente para incorporar criterios sociales y ambientales con plena seguridad jurídica.

Las recomendaciones recogidas en este documento, como reforzar la calidad y el carácter ecológico de los productos, reducir envases y desperdicio, primar la proximidad y la diversidad, ampliar la dimensión educativa, facilitar el acceso de pequeños productores, disminuir el peso del precio y reforzar la participación, el seguimiento y la evaluación; se conciben como un conjunto coherente y de aplicación progresiva. Su adopción por parte de las comunidades autónomas, idealmente acompañada de criterios mínimos comunes de carácter vinculante, permitiría reducir las actuales desigualdades territoriales y orientar el programa hacia un sistema agroalimentario más saludable, sostenible y justo, al servicio de la infancia y del medio rural.

7. Referencias

Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición. 2017. Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos en Población Infantil y Adolescente. **Accesible: https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/gestion_riesgos/Informe_ENALIA2014_FINAL.pdf** (09/06/2026).

Castiello, F., et al. 2023. Childhood exposure to non-persistent pesticides and pubertal development in Spanish girls and boys: Evidence from the INMA (Environment and Childhood) cohort. Environmental Pollution. Volume 316, Part 2. **Accesible: https://doi.org/10.1016/j.envpol.2022.120571.**

Ecologistas en Acción. 2026. Directo a tus hormonas. Análisis de residuos de plaguicidas en alimentos. **Accesible: https://www.ecologistasenaccion.org/369556/informe-directo-a-tus-hormonas-2026-guia-de-alimentos-disruptores/** (09/06/2026).

European Parliament. 2017. Green Public Procurement and the EU Action Plan for the Circular Economy. **Accesible: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602065/IPOL_STU(2017)602065_EN.pdf** (09/06/2026).

Save the Children. 2022. Adiós a la dieta mediterránea. Nutrición y hábitos saludables de la infancia en España. **Accesible: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-04/Informe_STC_Adios_a_la_dieta_mediterranea.pdf** (09/06/2026).

Universidad de Alcalá. 2024. Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España (2018-2022). **Accesible: https://ebuah.uah.es/xmlui/handle/10017/62618?locale-attribute=es** (09/06/2026).