

CÁTEDRA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA

Grupo Compra Pública Verde

GUÍA PARA LA INTRODUCCIÓN
EN LOS
CONTRATOS PÚBLICOS

DE LA CONDICIÓN ESPECIAL
DE EJECUCIÓN RELATIVA A LA

PREVENCIÓN DEL

**DESPERDICIO
ALIMENTARIO**



Elaborado por:

El Grupo de Investigación Compra Pública Verde de la Universidad de Alcalá, impulsado por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Coordinación:

Ximena Lazo Vitoria

Autores: (por orden alfabético)

María Armada Seguí
Erica María Ferreira Teles
Ximena Lazo Vitoria
Juan Martínez Martínez

Revisión:

Begoña Fernández Ruiz
Henar Ruiz de Castañeda

Alcalá de Henares, julio 2025



La elaboración de esta Guía se encuentra dentro de las actividades de la Cátedra de Contratación Pública Ecológica (Universidad de Alcalá-Fundación Biodiversidad MITECO).

Este contrato está financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, establecido por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, y regulado según Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Componente 4. Inversión 2.

ÍNDICE

1. OBJETO DE LA GUÍA	5
2. CONTEXTO.....	6
3. CUESTIONES GENERALES	8
3.1. ¿Cuál es la obligación que incorpora la Ley?	8
3.2. ¿Qué es una CEE?	8
3.3. ¿En qué se distinguen las CEE de otras figuras afines?	8
3.4. ¿Por qué una CEE?	10
3.5. ¿Quién está obligado a incluir este tipo de CEE?	10
3.6. ¿En qué tipo de contratos debe incorporarse la nueva CEE?	11
3.7. ¿Qué objetos contractuales y qué CPVs debe incorporar esta CEE?	11
3.8. ¿En qué documento ha de incorporarse la CEE?	13
3.9. ¿Desde cuándo es obligatorio incorporar la CEE en materia de desperdicio alimentario?.....	13
3.10. ¿Es la CEE de la Ley 1/2025, sustitutiva o acumulativa de las otras CEE incluidas en el artículo 202 LCSP?	14
3.11. ¿Esta CEE supondrá un encarecimiento de los contratos?	15
4. CONTENIDO DE LA CEE	16
4.1. ¿Qué requisitos deben cumplir las CEE?	16
4.2. ¿Cómo incluir una CEE en los pliegos y su justificación?.....	16
4.3. Etiquetas y certificados como CEE.....	17
4.4. Consecuencias del incumplimiento.....	18
4.4.1. Imposición de penalidades	18
4.4.2. Resolución del contrato	19
4.4.3. Prohibición para contratar	19

5. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR “PRÁCTICAS ADECUADAS”?	21
5.1. Concepto	21
5.2. ¿Qué entendemos por “malas prácticas” al diseñar una CEE?.....	22
6. BUENOS Y MALOS EJEMPLOS DE CEE SOBRE DESPERDICIO ALIMENTARIO	23
6.1. Vinculadas a la formación del personal y/o usuarios	23
6.2. Vinculadas con la gestión eficiente de los alimentos: prevención y reducción del desperdicio	26
6.3. Vinculadas con la donación de alimentos sobrantes a organizaciones benéficas.....	31
7. ANEXO NORMATIVO	34
8. OTROS RECURSOS DE INTERÉS	35



1. OBJETO DE LA GUÍA

El objetivo de esta Guía es facilitar criterios y propuestas de modelos para que los órganos de contratación puedan cumplir con la nueva obligación establecida en [el artículo 202](#) de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), tras la entrada en vigor de la nueva [Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario](#) (en adelante, Ley 1/2025). Dicha obligación consiste en incluir una condición especial de ejecución (en adelante, CEE) en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) dirigida a reducir el desperdicio de alimentos y favorecer el aprovechamiento de los excedentes alimentarios.

El sector público es responsable de abastecer importantes volúmenes de alimentos y bebidas que repercuten en la vida de miles de personas (comedores escolares, servicios de restauración en hospitales, etc.). El Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 12 de la Agenda 2030, fija en su meta 3 una drástica reducción del desperdicio alimentario por sus consecuencias económicas, sociales y especialmente ambientales.

Con la introducción de esta CEE sobre desperdicio alimentario, la Administración Pública da ejemplo de un comportamiento responsable, sirviendo la contratación pública como modelo a organizaciones privadas y a los propios usuarios de los servicios públicos. De este modo, las cláusulas sobre prevención del desperdicio alimentario impactan en la conciencia de los actores económicos y sociales, incitando a los productores y consumidores a seguir un modelo de consumo más racional y sostenible. La alimentación es, además, un sector con una notable relevancia presupuestaria, pudiendo alcanzarse ahorros económicos y una mejor gestión de los contratos públicos, al evitar que un porcentaje de la producción vaya directamente a la basura y no se utilice de forma racional.

2. CONTEXTO

El miércoles 2 de abril de 2025 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) la [Ley 1/2025](#). El objeto de esta Ley es la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, estableciendo una jerarquía de prioridades de solución, en sintonía con la Agenda 2030, en concreto se vincula con el ODS 12 “producción y consumo responsables”, que dispone en su meta 3 que para 2030 hay que “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de la venta al por menor y el consumidor y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro”.

La [Ley 1/2025](#), modifica la LCSP, añadiendo un nuevo párrafo a su [artículo 202.1](#) quedando la redacción como sigue:

“1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente.

Asimismo en los pliegos correspondientes a los contratos cuya ejecución implique la cesión de datos por las entidades del sector público al contratista será obligatorio el establecimiento de una condición especial de ejecución que haga referencia a la obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, advirtiéndose además al contratista de que esta obligación tiene el carácter de obligación contractual esencial de conformidad con lo dispuesto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211.

Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario”.

Hay varios antecedentes relevantes en materia de desperdicio alimentario. Como es la [Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2017](#), sobre la iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria.

A nivel estatal, la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#) ha previsto medidas de prevención de residuos alimentarios¹.

También, por ejemplo, el [Real Decreto 315/2025](#), de comedores escolares², cuyo [artículo 4.e\)](#) establece que en la contratación de los servicios y suministros relacionados con la oferta de alimentos y bebidas en los comedores escolares se aplicarán los siguientes criterios:

“e) Se introducirán elementos orientados a la reducción al mínimo de la generación de residuos y el desperdicio alimentario, así como a su recogida separada para su posterior reciclado, y al menor impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida del producto o servicio, de conformidad con lo previsto en la [Ley 7/2022](#), de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”.

1 En el ámbito autonómico encontramos muy relevantes ejemplos en esta materia, como es el caso de Cataluña, Castilla-La Mancha o Navarra (ver [Anexo normativo](#)).

2 Real Decreto 315/2025 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la [Ley 17/2011](#), de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos. Véase también el Informe sobre el proyecto de real decreto por el que se establecen normas de desarrollo de los artículos 40 y 41 de la ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos IPN/CNMC/024/24.

3. CUESTIONES GENERALES

3.1. ¿Cuál es la obligación que incorpora la Ley?

Incluir una CEE sobre la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la [Ley 1/2025](#) en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas.

3.2. ¿Qué es una CEE?

Las CEE del contrato son obligaciones incorporadas a los pliegos o al contrato que el órgano de contratación ha considerado, por su importancia o por imposición legal, que hace referencia a una condición que debe cumplirse durante la ejecución del objeto contractual, que tiene un carácter especial y diferenciado del resto y cuyo incumplimiento merece consecuencias jurídicas más severas. Se configuran como obligaciones que todas las empresas licitadoras asumen al presentar sus propuestas, y que la adjudicataria deberá cumplir preceptivamente en el momento de prestar el contrato. Es decir, no suponen un requisito previo para ser admitido a la licitación, tampoco inciden en la evaluación de las proposiciones de los licitadores, sino que despliegan su eficacia en la fase de ejecución del contrato y su cumplimiento solo se exigirá una vez adjudicado el respectivo contrato y únicamente a la empresa adjudicataria.

La CEE contra el desperdicio alimentario obliga a las empresas contratadas a involucrarse en la lucha contra el mismo, contribuyendo así, a la sostenibilidad de la cadena alimentaria.

3.3. ¿En qué se distinguen las CEE de otras figuras afines?

La distinción de las CEE con otras figuras a veces presenta dificultades, pues otras figuras del procedimiento de contratación también proyectan obligaciones que han de cumplirse en la fase de ejecución del contrato. También son CEE, pero carecen del calificativo de “especial”.

En primer lugar, conviene recordar que las CEE son obligaciones contractuales. Dentro de estas, las obligaciones contractuales esenciales son aquellas que se consideran requisitos intrínsecos al objeto del contrato y cuyo cumplimiento es fundamental para la existencia y validez del mismo, por lo cual son causa de resolución. En el PCAP se puede añadir el calificativo de esencial a una obligación contractual. Las CEE son cláusulas adicionales que el órgano de contratación establece para la ejecución del contrato, dirigidas a promover aspectos específicos como los sociales, medioambientales o la innovación y como obligaciones contractuales que son también pueden llevar añadido el calificativo de esenciales cuando se consideren imprescindibles para el buen cumplimiento del contrato, convirtiéndose en una obligación contractual esencial.

En ocasiones la categorización jurídica o procedimental de una obligación resulta difusa, pudiendo establecerse como especificación técnica (en adelante, ET) o como CEE.

Tanto las ET como las CEE identifican cómo debe cumplirse la prestación, independientemente de quién resulte adjudicatario del contrato o de la concesión. Estos elementos no son negociables para el poder adjudicador y la presentación de la oferta supone su aceptación como condición de ejecución del contrato.

Es verdad que todos los requerimientos técnicos deberán cumplirse en fase de ejecución del contrato, igual que las CEE, pero con la ET se trata de exigir sólo aquello que es necesario para definir el objeto del contrato. La CEE añade aquello que, a juicio del órgano de contratación, es especial y conveniente desde el punto de vista de la consecución de otras consideraciones, en este caso de tipo ambiental o de prevención del desperdicio alimentario. Por tanto, fijar las ET que conforman la obligación principal es siempre necesario mientras que las CEE aportan un valor específico añadido, son un plus o requisito adicional orientado a fomentar determinados fines.

3.4. ¿Por qué una CEE?

Las CEE detallan las características, en este caso, del servicio de alimentación, a las que se da una importancia diferenciada y destacada para el adecuado cumplimiento del contrato. La inclusión de una medida en la materia de prevención y combate del desperdicio alimentario bajo la forma de una CEE implica su obligatoria observancia durante la ejecución de la prestación. En contraposición a otras figuras contractuales, una CEE no supone una restricción *ab initio* de la competencia dado que no integra los requisitos de admisión como es la solvencia técnica, profesional o económica, sino que se trata de una obligación que nace *ex post* en la organización del servicio. Como hemos anticipado, una CEE supone una obligación de hacer que se realiza en paralelo a la prestación principal. Mientras un criterio de adjudicación en la materia implicaría dejar a disposición de los licitadores su compromiso con la misma según el puntaje que lleve aparejado, el cual puede ser eludido, de ser muy reducido, o, restrictivo, de ser muy significativo, a lo que se le suma su difícil verificación antes de la ejecución del contrato.

3.5. ¿Quién está obligado a incluir este tipo de CEE?

El [artículo 202](#) de la LCSP determina que están obligados todos los contratos de las Administraciones Públicas, incluidos los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas (artículo 319, 1 LCSP).

Los gestores de los contratos de servicios de alimentación de los poderes adjudicadores y, en especial, el responsable del contrato, deberían ser conocedores de las buenas prácticas sobre prevención y reducción del desperdicio alimentario que se pueden aplicar al servicio y velar por que se cumplan, haciendo un seguimiento de la ejecución del servicio y de la gestión y tratamiento los residuos generados.

3.6. ¿En qué tipo de contratos debe incorporarse la nueva CEE?

La [Ley 1/2025](#), al dar nueva redacción al [artículo 202](#) de la LCSP, menciona expresamente que la nueva obligación debe incorporarse a: “*los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas*”. Por tanto, se incluyen: los contratos de servicios y las concesiones de servicios.

También se aplica la nueva CEE a los contratos mixtos calificados como servicios o concesión de servicios, pues se rigen por el régimen jurídico de la prestación principal, que suele ser la de mayor valor económico. En el caso de contratos mixtos, en el PCAP se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción. atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos. En este caso, la CEE debe vincularse a la organización del servicio, haciendo referencia tanto a los productos de alimentación como a las buenas prácticas y la manera de ejecutar el contrato.

El nuevo párrafo introducido en el apartado 1 del [artículo 202](#) de la LCSP se refiere a los contratos servicios de alimentación, no a los de adquisición de productos de alimentación (que se califican como suministros).

3.7. ¿Qué objetos contractuales y qué CPVs debe incorporar esta CEE?

Los que tengan por objeto, entre otros: los servicios de alimentación en instituciones públicas, es decir de restauración colectiva, tales como comedores de trabajadores, hospitales, escuelas, universidades, residencias de mayores, casas de acogida, prisiones, entre otros.

La [Ley 1/2025](#) de desperdicio alimentario habla de las licitaciones de restauración. Cabe interpretar que quedan, incluidos los que tienen por objeto servicios incardinados en los siguientes CPVs:

- **55000000 – Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.**
- **55300000 – Servicios de restaurante y suministro de comidas**
 - 55320000 – Servicio de suministro de comidas
 - 55321000 – Servicios de preparación de comidas
 - 55322000 – Servicios de elaboración de comida
 - 55330000 – Servicios de cafetería
- **55500000 – Servicios de cantina y de suministro de comidas desde el exterior**
 - 55510000 –8 Servicios de cantina
 - 55511000 –5 Servicios de cantina y otros servicios de cafetería para clientela restringida
 - 55520000 – Servicio de suministro de comidas desde el exterior.
 - 55523000 – Servicios de suministro de comidas para otras empresas e instituciones
 - 55523100 – Servicios de comidas para escuelas
 - 55524000 – Servicios de suministro de comidas para escuelas.

A veces los objetos de contratación son complejos y suelen abarcar una gran variedad de prestaciones. En esos casos, en la descripción del objeto contractual se pueden utilizar varios códigos CPV. Esto también puede ser necesario cuando no existe un código específico que refleje completamente el objeto del contrato, o cuando se requiere una clasificación más precisa para facilitar la búsqueda y participación de las empresas. En esos casos, se puede requerir la utilización de múltiples códigos CPV para asegurar una correcta clasificación y transparencia en los procesos de contratación pública. Si en la definición de un objeto contractual se ha utilizado alguno de los códigos CPV que tienen por objeto los servicios de alimentación, en ese contrato se debería incorporar la CEE relativa a la prevención del desperdicio alimentario.

3.8. ¿En qué documento ha de incorporarse la CEE?

La CEE a que hace referencia la Ley debe incorporarse en un apartado al efecto del PCAP. El PCAP, recordemos, es el documento que regula los derechos y obligaciones de las partes del contrato y, por tanto, es donde se deben establecer las CEE que el contratista debe cumplir.

3.9. ¿Desde cuándo es obligatorio incorporar la CEE en materia de desperdicio alimentario?

Según la disposición final vigésima de [la Ley 1/2025](#), "La presente Ley entrará en vigor el 2 de enero de 2025". En consecuencia, al no tener una previsión especial, la modificación del [artículo 202](#) de la LCSP entró en vigor el 2 de enero.

Con la aplicación desde esta fecha afectaría a los expedientes de contratación que se inicien a partir de su publicación y, paradójicamente, también a los que están en tramitación después del 1 de enero de 2025 aunque hayan sido adjudicados.

Caber reseñar que, dado que la ley se publicó en el BOE de 2 de abril de 2025, eso significa que tendría efectos retroactivos y, al establecerse un régimen sancionador, eso estaría prohibido. Según la [Ley 50/1997](#), de 27 de noviembre, del Gobierno:

"Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación."

No obstante, hasta la fecha no se ha publicado ni corrección de errores ni disposición modificativa, con lo cual la modificación del [artículo 202](#) de la LCSP ha de entenderse en vigor desde el 2 de enero.

3.10. ¿Es la CEE de la Ley 1/2025, sustitutiva o acumulativa de las otras CEE incluidas en el artículo 202 LCSP?

El [artículo 202](#) de la LCSP obliga a incorporar una condición especial, pero deja libertad al órgano de contratación para elegir el tipo social, ambiental, de innovación o de otro tipo que relaciona en el apartado 2. Sin embargo, cuando se trata de servicios de alimentación la condición especial es de carácter obligatorio con el fin de prevenir el desperdicio alimentario.

La LCSP establece la obligatoriedad de incluir en el PCAP al menos una CEE relacionada con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. Por su parte, la [Ley 1/2025](#) ordena la inclusión de una CEE medioambiental específica sobre desperdicio alimentario. De esta regulación, cabe preguntarse si la inclusión de esta condición suple la obligatoriedad general mencionada anteriormente o, si, por el contrario, es acumulativa.

La ubicación sistemática en el apartado 1 del [artículo 202](#) indica que se trata de una obligación adicional³. Se señala que será obligatorio el establecimiento de, al menos, una CEE de las enumeradas en el apartado 2 y que cuando se cumplan las condiciones previstas primero en los servicios de alimentación será obligatoria una CEE específica de prevención del desperdicio alimentario.

Siendo ello así, sería obligatorio incluir en los pliegos de los servicios de alimentación una CEE tendente a prevenir el desperdicio alimentario y, además, como en cualquier contrato, otra de las referidas en el apartado 2, de tipo social o medioambiental, como, por ejemplo, tendente al ahorro de agua o al fomento de las energías renovables.

3 Como ocurre con la condición especial de ejecución relativa a la obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.

3.11. ¿Esta CEE supondrá un encarecimiento de los contratos?

Al contrario, el objetivo de la lucha contra el desperdicio es la eliminación de ineficiencias del sistema alimentario favoreciendo el aprovechamiento integral de los productos ya elaborados. La optimización de recursos y la reducción de impactos negativos durante la ejecución del contrato supondrá un menor coste de los servicios prestados y una mejora de la eficiencia en el gasto de estos contratos que tendrá su reflejo en la minoración del precio final del contrato con ahorros presupuestarios significativos. El uso eficiente de los recursos alimentarios implica a la par una mayor eficiencia económica del gasto que conllevan estos contratos.

También supone beneficios y ahorros económicos colaterales. Beneficios sociales para la población en situación desfavorecida si se consigue la donación de alimentos, o para los productores por la promoción de la compra/venta de productos imperfectos o poco estéticos. Ahorros al mejorar la gestión de los procesos de distribución y consumo de alimentos, al suprimir el uso de envases y minorar la generación de residuos que de otra forma deberían ser tratados y gestionados para evitar los impactos ambientales con su gasto consiguiente.



4. CONTENIDO DE LA CEE

4.1. ¿Qué requisitos deben cumplir las CEE?

Las CEE deben cumplir con carácter general, los siguientes requisitos:

- Estén vinculadas al objeto del contrato
- No sean directa o indirectamente discriminatorias
- Sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea
- Se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos

A lo que cabe añadir:

- Que sean precisas de forma que permitan identificar su incumplimiento
- Que establezcan métodos de verificación en fase de ejecución del contrato.

En relación con la verificación del cumplimiento de la CEE, el PCAP debe indicar:

- Cómo se ha de acreditar el cumplimiento.
- En qué momento o con qué periodicidad.
- Los mecanismos de control.
- Las consecuencias del incumplimiento.

4.2. ¿Cómo incluir una CEE en los pliegos y su justificación?

Para incluir una CEE debemos partir del momento de preparación del contrato, eligiendo la más adecuada y justificándolo adecuadamente.

En la memoria justificativa de la contratación debe incluirse la consideración o argumentación relativa a la motivación de todas las circunstancias que concurren en la contratación, como las razones que han llevado a elegir la CEE que se pretende incluir, el momento y modalidad de su exigencia, explicando la vinculación con el objeto del contrato y la finalidad con ella pretendida.

Según el artículo 116.4 de la LCSP en el expediente se justificará adecuadamente *“Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo”*.

El órgano de contratación es el encargado de escoger la CEE más adecuada a incluir en cada procedimiento de contratación.

4.3. Etiquetas y certificados como CEE

Los certificados ambientales pueden ser empleados para definir una CEE. Puede preverse en el pliego que la empresa adjudicataria obtenga durante la ejecución del contrato una determinada certificación como, por ejemplo, la de AENOR Desperdicio Alimentario Cero (u otra equivalente) y que se acredite su implantación en alguna fase de la ejecución de la contratación mediante la obtención del certificado por órgano independiente.

Así, el artículo 128 de la LCSP establece que:

“1. Los órganos de contratación podrán exigir que los operadores económicos proporcionen un informe de pruebas de un organismo de evaluación de la conformidad o un certificado expedido por este último, como medio de prueba del cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas, o de los criterios de adjudicación o de las condiciones de ejecución del contrato (...). Supletoriamente los órganos de contratación deberán aceptar otros medios de prueba adecuados que no sean los contemplados en el apartado primero, como un informe técnico del fabricante, cuando el empresario de que se trate no tenga acceso a dichos certificados o informes de pruebas ni la posibilidad de obtenerlos en los plazos fijados, siempre que la falta de acceso no sea por causa imputable al mismo y que este sirva para demostrar que las obras, suministros o servicios que proporcionará cumplen con las prescripciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato, según el caso.”

Si en los pliegos se prevé esta posibilidad, el órgano de contratación solo podrá admitir informes o certificados emitidos por Organismos de evaluación de la conformidad previamente acreditados por ENAC u otra semejante⁴, que es la agencia de acreditación española designada por el gobierno para evaluar la competencia técnica de las organizaciones que realizan servicios de evaluación de la conformidad.

4.4. Consecuencias del incumplimiento

En los pliegos se establecerán las consecuencias del incumplimiento de las CEE. El incumplimiento de la CEE relativa a la prevención del desperdicio alimentario puede conllevar la imposición de penalidades a la empresa contratada, como multas o incluso, si se califica como esencial, la rescisión del contrato o incluso la declaración de prohibición de contratar.

Los órganos de contratación podrán optar, atendiendo a las circunstancias, por establecer penalidades, contemplar la resolución del contrato si el incumplimiento de la cláusula se hubiera configurado como una obligación contractual esencial o, cuando el incumplimiento no se tipifique como causa de resolución, calificarlo como una infracción grave a los efectos de considerarlo una prohibición para contratar siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios.

4.4.1. Imposición de penalidades

Como cumplimiento defectuoso que es, los pliegos podrán prever penalidades para el supuesto de incumplimiento de las CEE del contrato que se hubiesen establecido conforme al apartado 1 del [artículo 202](#) LCSP.

Las penalidades, de carácter económico, serán proporcionales a la gravedad o reiteración de los incumplimientos, distinguiendo entre los de carácter leve y grave. Los graves pueden dar lugar, además, a la resolución del contrato en los casos previstos en el correspondiente pliego.

4 Vid. [Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2016, de 21 de julio](#)

4.4.2. Resolución del contrato

Los incumplimientos de las obligaciones contractuales esenciales generan un daño al interés público, siendo esa la razón de una consecuencia tan drástica como es la resolución contractual.

El carácter formal atribuido por el [artículo 211.f\). 2º](#) de la LCSP impide la resolución del contrato sin incluir la enumeración precisa, clara e inequívoca de las causas de resolución. No es admisible una remisión genérica a la posibilidad de resolución del contrato por incumplir las CEE.

La interpretación jurisprudencial no admite una resolución por un incumplimiento cualquiera y exige que para conllevar la resolución del contrato el incumplimiento sea grave y de naturaleza sustancial (STS de [29 de mayo de 2000](#) y de [10 de marzo de 1999](#)). El ejercicio de la potestad resolutoria de los contratos, en los casos en los que la Ley faculta para ello, no es obligatorio para la Administración, sino que tiene carácter potestativo.

La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de la LCSP se establezca. Si el contrato se resuelve por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

4.4.3. Prohibición para contratar

Es circunstancia que impedirá a los empresarios contratar con las entidades comprendidas en el [artículo 3](#) de la LCSP, en las condiciones establecidas en el [artículo 73.2.b\)](#), haber incumplido las cláusulas que son esenciales en el contrato, incluyendo las CEE establecidas de acuerdo con lo señalado en el [artículo 202](#), cuando dicho incumplimiento hubiese sido definido en los pliegos o en el contrato como infracción grave, concurriendo dolo, culpa o negligencia en el empresario, y siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios. La declaración de prohibición para

contratar corresponderá al órgano de contratación y afectará limitadamente al ámbito del órgano de contratación competente para su declaración si bien se puede extender al correspondiente sector público en el que se integre el órgano de contratación y excepcionalmente al conjunto del sector público, y por el periodo previsto en la declaración.



5. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR “PRÁCTICAS ADECUADAS”?

5.1. Concepto

Se utiliza el término “prácticas adecuadas” como sinónimo de “buenas prácticas”, para hacer referencia a los procesos y actividades que resultan aconsejables en un determinado ámbito, bien porque en la experiencia han mostrado resultados positivos y han demostrado su éxito, o porque se trata de procedimientos o pautas aconsejables que se adecúan a una determinada regulación normativa o a un parámetro consensuado.

Para entender a qué se refiere la [Ley 1/2025](#), con “prácticas adecuadas” en el ámbito del desperdicio alimentario deben consultarse sus artículos [5](#), [6](#), [8](#), [9](#), [11](#), [12](#), [13](#). (Los artículos 5,6,8,9 y 11 regulan las obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria y los artículos 12 y 13 establecen prácticas adecuadas para los agentes de la cadena alimentaria).

En concreto el artículo 11 establece que las administraciones públicas tienen las siguientes obligaciones:

“(…)

b) Llevar a cabo campañas divulgativas y de promoción para fomentar el consumo responsable de alimentos y promover la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

c) Elaborar guías de buenas prácticas encaminadas a mejorar la gestión alimentaria y con ello disminuir las pérdidas y el desperdicio alimentario”.

Por otra parte, el artículo 15 de la misma ley establece que las Administraciones Públicas aplicarán medidas que incentiven la implementación de las buenas prácticas previstas para reducir el desperdicio incluidas en los artículos 12 y 13 de acuerdo con las entidades a las que se refiere cada artículo.

Esta Guía puede encuadrarse como un instrumento puesto a disposición de las Administraciones Públicas para favorecer la implantación de la nueva obligación de incluir en los contratos públicos de los servicios de alimentación una CEE relativa a la prevención y reducción del desperdicio alimentario, recogiendo pautas y modelos para la implantación de regulación normativa.

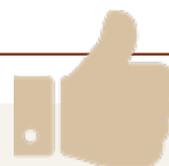
5.2. ¿Qué entendemos por “malas prácticas” al diseñar una CEE?

Por “malas prácticas” entendemos enunciados que remitan de forma genérica al cumplimiento de la normativa vigente y no adicione en la materia. Asimismo, redacciones de forma vaga e imprecisa, es decir, de forma genérica, que otorguen un amplio margen de actuación al adjudicatario en el cumplimiento de la misma. Incluso, en este punto, cabe mencionar como mala práctica no instrumentalizar un medio de control o verificación del cumplimiento de la condición o un encargado de esta.

El mejor modo de fomentar las buenas prácticas sobre prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario a través de la contratación pública es obligar a los adjudicatarios de los contratos que tengan como objeto los servicios de alimentación, a través de una CEE, a cumplir en la ejecución del servicio prácticas tendentes a tal fin. Así, la fase de valoración de ofertas permite que voluntariamente los licitadores mejoren determinadas obligaciones al otorgarles puntos adicionales con arreglo a criterios objetivos según sus propuestas, pero el carácter imperativo de establecer la CEE para el órgano de contratación y su carácter vinculante durante la ejecución del contrato para el adjudicatario hacen, como se ha demostrado respecto de la implantación de consideraciones estratégicas en la contratación, que se cumpla en la totalidad de los contratos. La experiencia ha demostrado que la voluntariedad de su implantación lleva a un incumplimiento sistemático por omisión de su incorporación a los PCAP.

6. BUENOS Y MALOS EJEMPLOS DE CEE SOBRE DESPERDICIO ALIMENTARIO

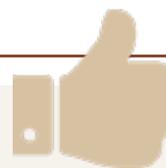
6.1. Vinculadas a la formación del personal y/o usuarios



Ejemplo 1:

El primer mes desde el inicio del contrato, en un lugar visible de las instalaciones donde se preste el servicio de comedor, se colocarán carteles informativos dirigidos a los usuarios informando de las medidas adoptadas para prevención y reducción del desperdicio alimentario, en especial sobre la posibilidad de solicitar medios menús, la posibilidad de utilizar fuentes de agua o de bebidas, la existencia de un menú vegetariano y/o de producción ecológica, la posibilidad de elegir la guarnición de los platos y la posibilidad de solicitar sin coste adicional envases para llevarse los alimentos servidos que no se haya consumido.

Método de verificación: El adjudicatario presentará al responsable del contrato un diseño previo de los carteles informativos y tras su instalación en las dependencias de restauración en lugar visible las fotografías acreditativas dentro del primer mes de ejecución del contrato a través de correo electrónico habitado al efecto. En cualquier momento, se deberán disponer de recambios de dichos carteles en caso de pérdida o deterioro.



Ejemplo 2:

Durante las primeras (...XX...) semanas de ejecución del contrato por la empresa adjudicataria se impartirán a las personas adscritas a la ejecución del mismo (personal de cocina y de comedor), acciones de formación en la prevención y reducción del desperdicio alimentario (manipulación de alimentos, gestión de stocks, recogida selectiva de residuos, uso de productos de limpieza ecológicos, etc.), de un mínimo de duración de 6 horas e impartidas por personal o centros especializados. En el caso de incorporación de nuevo personal se procederá a formarlo en las mismas condiciones.

Método de verificación: Junto a la facturación mensual, se debe aportar el listado de los trabajadores para que actúen de manera activa en las labores de restauración en el contrato, los certificados de formación de dicho personal que deberá incluir el título del curso, la entidad oficial impartidora del curso, las horas y fechas de impartición de la acción formativa sobre desperdicio alimentario.

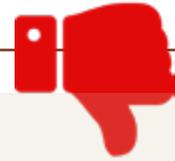




Ejemplo 3:

La empresa adjudicataria acreditará las acciones de formación y concienciación en la lucha contra el desperdicio alimentario de los propios empleados y proveedores mediante cursos, charlas, visitas, etc.

MAL. Son acciones formativas no vinculadas al objeto concreto del servicio que se presta en ejecución del contrato sino a la actividad general de la empresa. No se concretan las acciones que sirven para acreditar su realización ni cómo se verifica su cumplimiento.

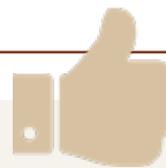


Ejemplo 4:

La empresa adjudicataria impartirá a las personas adscritas a la ejecución del contrato, acciones de formación en la reducción del desperdicio alimentario. Al efecto, junto a la facturación mensual, se debe aportar certificación del personal adscrito y de las acciones formativas celebradas, relacionando los asistentes y las horas impartidas.

MAL. Condición redactada de forma genérica e imprecisa, sin determinar cuál es el personal de entre los adscritos al contrato que debe realizar la formación, qué tipo de formación han de recibir, por quien se ha de impartir y de cuánta duración. Ello dificultará la verificación pues parece que cualquier actuación que se realice será suficiente.

6.2. Vinculadas con la gestión eficiente de los alimentos: prevención y reducción del desperdicio



Ejemplo 1:

La empresa adjudicataria deberá realizar una planificación de los menús con el fin de gestionar una compra eficiente, garantizar una cantidad de alimentos adecuada y su conservación, así como para poder gestionar eficazmente los alimentos con fecha de caducidad más próxima.

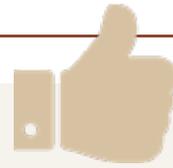
Método de verificación: Al efecto presentará con antelación de al menos un mes ante el responsable del contrato, que deberá aprobarla, la planificación efectuada y la previsión de comensales en cada uno de los días. Asimismo, una vez al trimestre, remitirá al responsable del contrato la coincidencia entre la planificación efectuada y la previsión de comensales con los efectivamente atendidos para adecuar las desviaciones en el número de menús y comensales.



Ejemplo 2:

La empresa adjudicataria deberá contar con un sistema de gestión de almacén que permita el registro de existencias y la organización de los productos según su fecha de consumo preferente y caducidad dando salida para el consumo primero a los productos más próximos a dichas fechas.

Método de verificación: La agenda de almacén en formato electrónico con la información sobre el cumplimiento de estos datos será remitida al responsable del contrato con periodicidad mensual.

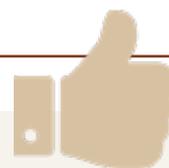


Ejemplo 3:

Se pondrá a disposición del consumidor la posibilidad de elección de la guarnición o de raciones de distintos tamaños. Antes de servir los platos se preguntará a los comensales la guarnición elegida. Será obligatorio poner a disposición de los usuarios del servicio la posibilidad de elegir entre menú completo o medio menú. Será obligatorio también poner a disposición un menú infantil.

Método de verificación: Se deberá poner a disposición de los usuarios del servicio una encuesta mediante código QR que incorpore preguntas sobre la guarnición de tamaño mínimo, medio o máximo elegida, la opción de selección de guarnición, la elección de menú completo o medio menú y la disponibilidad de menú infantil. Las respuestas a dichas encuestas cumplimentadas por los comensales se remitirán al responsable del contrato en formato electrónico una vez al mes para controlar que se han ajustado las raciones de los menús a las necesidades de los usuarios.

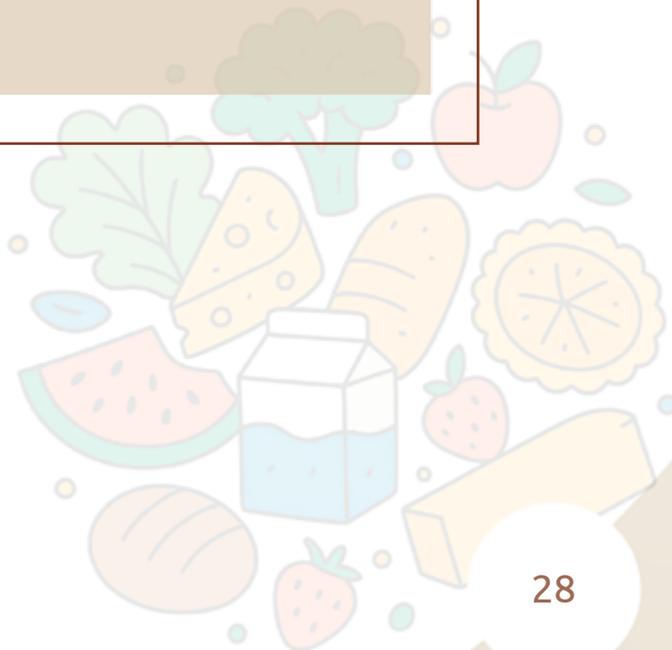




Ejemplo 4:

La empresa adjudicataria procederá a la separación correcta de los residuos generados durante la prestación del servicio. Al efecto contará con los contenedores necesarios, al menos por las fracciones de papel y cartón, envases (plástico, latas, tetra bricks), orgánico, vidrio, aceite de cocina usado y resto, y deberán ser entregados a un gestor autorizado para su tratamiento. La fracción orgánica será entregada a instalaciones de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos. Las bolsas de recogida de residuos, en el caso de la fracción orgánica, serán compostables y el resto deben tener como materia prima plástico reciclado.

Método de verificación: El responsable del contrato comprobará la existencia de contenedores separados para cada fracción y la correcta separación de los residuos. El contratista facilitará el nombre del gestor autorizado al que se entreguen los residuos. Se entregará facturas de las bolsas utilizadas tanto para residuos orgánicos como para resto de residuos conforme a la condición descrita.





Ejemplo 5:

La empresa adjudicataria implantará durante la ejecución del servicio objeto del contrato las acciones de prevención de desperdicio de alimentos y las buenas prácticas a que se refiere la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. Al efecto se aportará certificado de la empresa acreditando su cumplimiento.

MAL. Se trata de un llamamiento genérico al cumplimiento de la normativa, pero no concreta las actuaciones en que debe materializarse la prevención del desperdicio alimentario ni identifica las buenas prácticas que deben implantarse al ejecutar ese contrato.



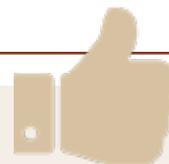


Ejemplo 6:

La empresa adjudicataria tendrá la obligación de facilitar al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional, en envases aptos para el uso alimentario, reutilizables, o fácilmente reciclables, los alimentos que no haya consumido, salvo en los formatos de servicio de bufé libre o similares, donde la disponibilidad de comida no está limitada, así como informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, preferentemente en la carta o el menú. Mensualmente se certificará su cumplimiento. Si durante algún mes constan reclamaciones por escrito por el incumplimiento de esta obligación se impondrá una penalidad de (...XX...) euros por cada reclamación.

MAL. Se trata de una remisión genérica al cumplimiento de la normativa. El artículo 8 de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, establece obligaciones específicas para las empresas de hostelería y restauración. Entre ellas figura esta. Por tanto, no se añade nada especial para favorecer su cumplimiento. La ley también incorpora un régimen sancionador.

6.3. Vinculadas con la donación de alimentos sobrantes a organizaciones benéficas



Ejemplo 1⁵:

Los excedentes de buena calidad y que cumplan las condiciones sanitarias deberán ser donados o redistribuidos a bancos de alimentos y organizaciones, asociaciones o entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la recuperación y redistribución de alimentos que los transportan, almacenan y redistribuyen entre una red de organizaciones sociales y establecimientos de economía social, tanto para el consumo en el domicilio de las personas beneficiarias como en centros comunitarios.

Método de verificación: el adjudicatario deberá indicar al responsable del contrato la organización a la que hará la donación, acreditando documentalmente el compromiso (contrato o convenio) de entrega. Junto a la facturación mensual se incluirán los albaranes o recibís de la organización seleccionada. Se entregará copia del convenios o acuerdos de donación entre entidades donantes y receptoras.

5 Este ejemplo solo es válido para los contratos que están exentos de cumplir las obligaciones del artículo 6 de la Ley 1/2025, ya que si es una obligación legal no cabe como CEE.



Ejemplo 2:

La empresa adjudicataria deberá priorizar por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, o la transformación de los productos que no se han vendido pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria; y en última instancia, ya como residuos, al reciclado y, en particular, a la obtención de compost y digerido de máxima calidad para su uso en los suelos con el objetivo de producir un beneficio a los mismos, y, cuando no sea posible lo anterior, a la obtención de combustibles. Mensualmente se certificará su cumplimiento. Si algún mes se produce el incumplimiento de esta obligación se impondrá una penalidad de (...XX...) euros.

MAL. Se trata de una remisión genérica al cumplimiento de la normativa. El artículo 19.2 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece las medidas que se enuncian para la reducción de los residuos alimentarios. Por tanto, no se añade nada especial para favorecer su cumplimiento. Debería solicitarse a la empresa un plan para el cumplimiento de esta priorización o bien decantarse por una de las medidas o por una priorización específica, señalando, en este caso, los medios determinados de control para acreditar su cumplimiento efectivo.



Ejemplo 3:

La entidad adjudicataria deberá presentar dentro de los treinta días siguientes a la firma del contrato un plan detallado, que deberá ser informado favorablemente por el responsable del contrato, con las medidas de sostenibilidad, reducción, reutilización y reciclaje de residuos a que se compromete, que incluirá como mínimo los siguientes aspectos:

- Evaluación de los residuos que genera el centro en todas sus dependencias.
- Procedimientos y recursos necesarios para la recogida selectiva, reducción y reciclaje de residuos.
- Formación al personal en materia de reducción, recogida, reciclaje y reutilización de los deshechos producidos en la prestación del servicio.
- Mecanismos que se establecerá a medio plazo para la reducción de desperdicios alimentarios generados en el comedor de la Escuela Infantil.

MAL. Aunque se fija un contenido obligatorio para el plan a presentar no se fijan unos objetivos de mejora de reducción de desperdicios alimentarios o de otros residuos a alcanzar. Queda en manos del contratista determinar el personal a formar, la duración y contenido de la instrucción, el procedimiento y recursos para la recogida, reducción y reciclaje de residuos o la fijación de mecanismos y porcentajes de reducción de desperdicio de alimentos. Tampoco fija una manera de verificar el cumplimiento posterior a la elaboración y aprobación del plan.

7. ANEXO NORMATIVO

Ámbito estatal

- 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.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.
- Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas.
- Plan Estratégico de la PAC.
- Estrategia “Más alimento, menos desperdicio”. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2013.
- Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria. 2015.

Ámbito Autonómico

- Estrategia contra el desperdicio alimentario en Castilla-La Mancha “Sin desperdicio 2030”.
- Castilla-La Mancha. Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha (modificado por el Decreto 90/2022, de 1 de agosto).
- Cantabria. Decreto 56/2019, de 11 de abril, por el que se aprueba la estrategia contra el despilfarro de alimentos en la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Cataluña. Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de pérdidas y el despilfarro alimentario.
- Comunidad Foral de Navarra. Ley 7/2013, de 25 de febrero, de utilización de residuos alimenticios de Navarra.
- Murcia. Ley 10/2013, de 18 de octubre, para el aprovechamiento de excedentes alimentarios y creación de la Red Solidaria para el Aprovechamiento de Alimentos.

8. OTROS RECURSOS DE INTERÉS

Europa

- [Comunicación de la Comisión. El Pacto Verde Europeo COM \(2019\) 640 final.](#)
- [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente COM/2020/381 final.](#)
- [Política Agrícola Común \(PAC\) 2023-2027.](#)
- [FAO, SAVE FOOD: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction, Definitional framework of food loss. Working paper, 2014.](#)

España

- Fundación Espigoladors y Red de municipios por la Agroecología. [Manual para la prevención de pérdidas y desperdicio alimentario desde lo local. Situación actual, análisis de normativas y acciones palanca.](#) 2025.
- Oreka Circular Economy. [“Estrategias clave para reducir el desperdicio alimentario y optimizar los costes de tu empresa”.](#) Restauración Colectiva. 2024.
- Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya. [“Guía para minimizar el desperdicio alimentario en eventos y bufés, y donar excedentes de forma segura”.](#) Restauración Colectiva. 2024.
- Agència de Salut Pública de Barcelona. [“Desperdicio alimentario en colectividades: herramientas para una donación segura”.](#) Restauración Colectiva. 2024.
- Horeca Stories de Hostelco & Restaurama. [“Restauración colectiva y despilfarro alimentario: innovación para encontrar soluciones”.](#) Restauración Colectiva. 2023.
- Generalitat de Catalunya. Departament d’Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural [“Guía para la prevención y reducción del desperdicio alimentario en hospitales y residencias geriátricas”.](#) Restauración Colectiva. 2023.
- Generalitat de Catalunya. Departament d’Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural. [“Guía para la prevención del desperdicio de alimentos en los comedores escolares”](#) Restauración Colectiva. 2023.

- Miguel Ángel Herrera. “El reto de la reducción del desperdicio alimentario en los hospitales: diez estrategias de prevención”. Restauración Colectiva. 2021
- Denis Ugalde. “La digitalización como solución al desperdicio alimentario en restauración colectiva”. Restauración Colectiva. 2021.
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación. “¿Qué es un Plan de Prevención del Despilfarro Alimentario y cómo implantarlo en tu empresa?”. Restauración Colectiva. 2019.
- Aragón. Guía de buenas prácticas frente al desperdicio alimentario. 2018.
- Asturias. Guía de buenas prácticas para la minimización del desperdicio alimentario y la correcta gestión de la materia orgánica en el sector de la hostelería y restauración.

Agradeceremos que cualquier comentario u observación sobre la Guía sea remitido al siguiente correo electrónico:

compraverde@uah.es