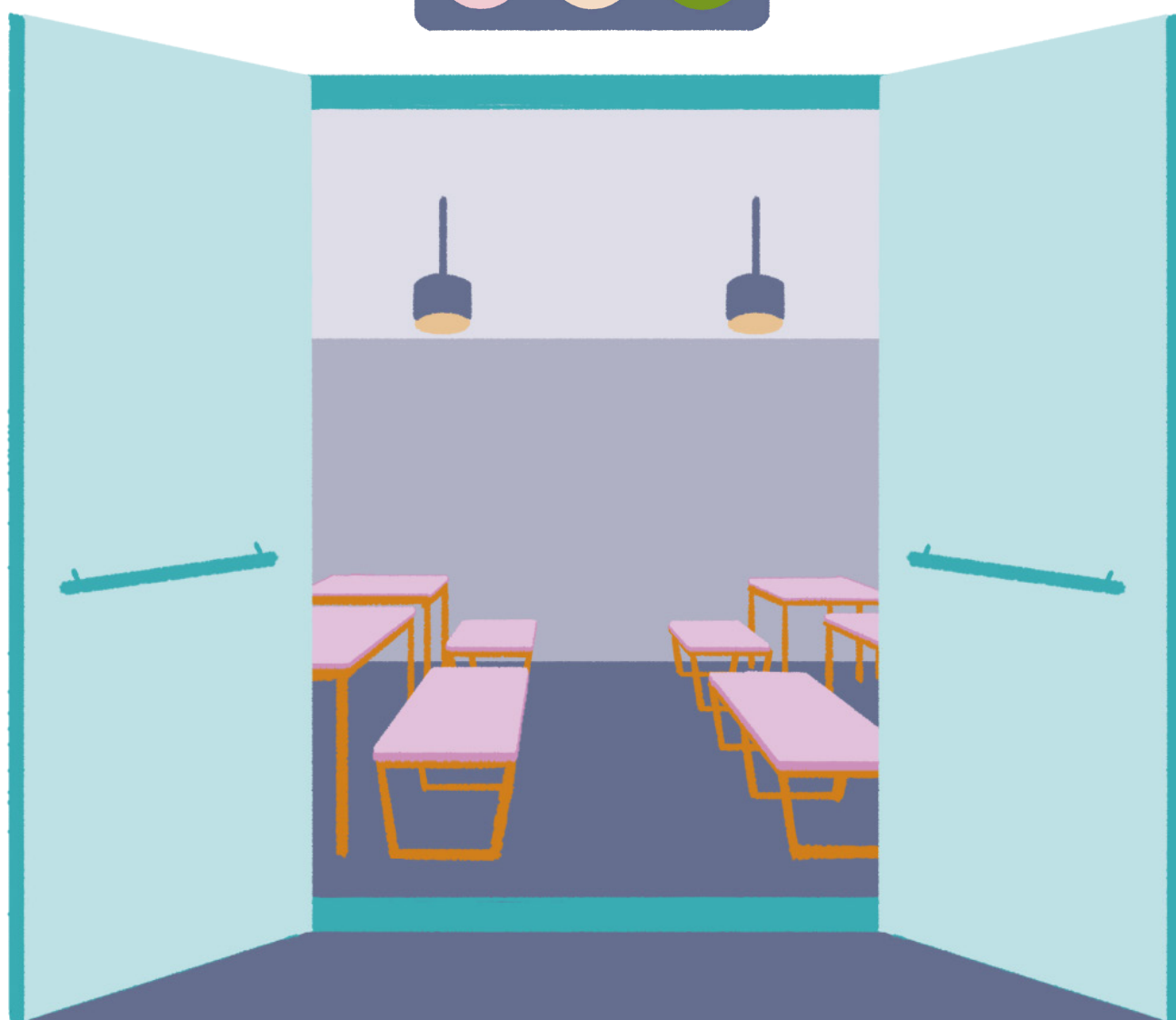


COMPARATIVA

contratos 2015-2016 y 2022

OBJETIVO: valorar la mejora en el servicio de comedor en relación a la anterior licitación.



Resumen del estudio comparativo y propuestas de mejora de pliegos de contratación de servicios de alimentación en centros educativos del Departamento de Educación del País Vasco.

Noviembre 2022

Autoría del estudio:

Grupo de Investigación de Compra Pública Verde (UAH): Análisis de los pliegos de contratación del año 2022. Mónica Giménez Baldazo y Christians Alexander Aznaran Carmelino.

Mensa Cívica: Análisis de pliegos de contratación del año 2015-2016 y comparativa entre pliegos de contratación y propuestas de mejora. Paola Hernández Oliván y Blanca Aguilar Catalán.

Coordinación del estudio: Bidezko Elikadura - Justicia Alimentaria y EHIGE.



Esta publicación cuenta con la colaboración de la Diputación Foral de Bizkaia y de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Bidezko Elikadura-Justicia Alimentaria y EHIGE y no refleja, necesariamente, la postura de la Diputación Foral de Bizkaia ni del Gobierno Vasco.



NIF G-58429077 Justicia Alimentaria
NIF V95246104 EHIGE Gurasoen Elkartea

COMPARATIVA SEGÚN EL OBJETO DEL CONTRATO

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2015:

Elaboración de comidas preparadas, entrega de materias primas, transporte de dichas materias primas y prestaciones complementarias para el funcionamiento de los comedores de gestión directa en diversos centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

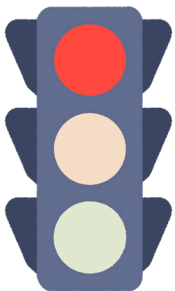
2016 (corresponde con el lote 10 de 2015):

Elaboración de comidas preparadas, entrega de materias primas, transporte de las mismas y prestaciones complementarias para el funcionamiento de los comedores de gestión directa en los centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

2022:

Servicio de comedores escolares, suministro de productos de alimentación y materias primas, y prestaciones complementarias para el funcionamiento de los comedores de gestión directa de la modalidad de elaboración de comidas *in situ* en diversos centros públicos dependientes del Departamento de Educación situados en el en los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en los términos que figuran en el pliego de bases técnicas. (En 3 de los 8 pliegos de licitación).

Elaboración, transporte y entrega de comidas preparadas, suministro de productos de alimentación y materias primas, y prestaciones complementarias para el funcionamiento de los comedores de gestión directa en diversos centros públicos dependientes del Departamento de Educación situados en el en los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, en los términos que figuran en el pliego de bases técnicas. (En 5 de los 8 pliegos de licitación).



No se incluye ninguna mención expresa sobre sostenibilidad en la denominación o título del contrato ni en la definición del objeto de contrato ni en 2015-2016 ni en 2022.

PROPUESTA DE MEJORA

Ejemplo de cómo definir el objeto de contrato atendiendo a los aspectos sociales y ambientales:

Servicio de comedores escolares, suministro de productos de alimentación y materias primas, y prestaciones complementarias para el funcionamiento de los comedores de gestión directa de la modalidad de elaboración de comidas *in situ* en diversos centros públicos dependientes del Departamento de Educación situados en el Territorio Histórico de Álava, en los términos que figuran en el pliego de bases técnicas.

- Con criterios de alimentación saludable y sostenible.
- Con criterios sociales y ambientales.

COMPARATIVA SEGÚN LA DIVISIÓN DEL CONTRATO EN LOTES

La Directiva de Contratación Pública de la UE (2014/24/UE) (art. 46) destaca la posibilidad de dividir los contratos en lotes y exige a las personas responsables de las Administraciones públicas que expliquen cuando se decide no hacerlo. El uso de lotes como parte de la contratación pública socialmente responsable (CPRS) puede garantizar que las organizaciones más pequeñas o las empresas sociales puedan competir, ya que es posible que no puedan cumplir todos los aspectos de un gran contrato.

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2015-2016:

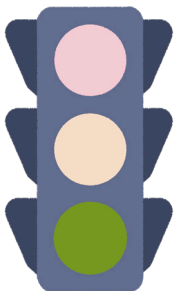
En el año 2015 el contrato se divide en 18 lotes correspondiendo cada lote con diferentes centros, si bien todos los lotes siguen teniendo una cuantía importante. En el año 2016 el contrato no se divide en lotes a pesar de estar ya vigentes determinadas disposiciones de la Directiva de contratación de 2014, entre ellas la de la necesaria división en lotes del contrato, si bien sí que existe un informe justificativo de porqué el contrato no está dividido en lotes.

2022:

Aparece dividido en lotes en todos los contratos. La división en lotes sigue el criterio de cada lote por zona geográfica en todos los casos.

Número de lotes en cada pliego de licitación:

- 3 lotes (en 2 de los 8 pliegos).
- 6 lotes (en 2 de los 8 pliegos).
- 8 lotes (en 3 de los 8 pliegos).
- 9 lotes (en 1 de los 8 pliegos).



La división en lotes del contrato de 2022 resulta positiva para el acceso a la licitación de pequeñas y medianas empresas. En cualquier caso, podría haberse reservado algún lote a centros especiales de empleo de carácter social.

PROPUESTA DE MEJORA

La división en lotes puede hacerse de las siguientes maneras:

- 1. Reservando contratos o lotes a productores que empleen a personas trabajadoras vulnerables:** Los poderes adjudicadores pueden optar por reservar un contrato, o uno o varios lotes de un contrato, a las licitaciones que empleen al menos un 30% de personas trabajadoras vulnerables.
- 2. Adjudicando contratos directos:** Dividir los contratos en pequeños lotes es más fácil si, en lugar de adjudicar un contrato a empresas mayoristas o intermediarias, el poder adjudicador está comprando directamente. Si el poder adjudicador gestiona la cocina en lugar de externalizar los contratos de servicios de restauración, la mejor opción podría ser simplemente tener diferentes contratos directos para diferentes productos agrícolas primarios.

COMPARATIVA SEGÚN LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

2015-2016:

Se han asignado 60 puntos al precio y 40 puntos al sistema organizativo puesta en servicio.

En la carátula de los pliegos se encuentran los criterios de valoración de las ofertas, los cuales están compuestos por dos criterios principales, siendo preponderante el precio/presupuesto, con una ponderación del 60% y teniendo como segundo criterio, representando un 40%, el sistema organizativo puesta en servicio.

No existe ningún tipo de criterio de adjudicación relacionado con la dimensión ambiental, calidad o dimensión nutricional.

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2022:

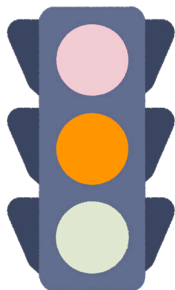
En todos los contratos se han asignado 38 puntos al precio.

- 3 pliegos: precio (38 puntos) + otros criterios + criterios ambientales (52 puntos).
- 5 pliegos: precio (38 puntos) + criterios ambientales (62 puntos).

Los criterios de adjudicación se han redactado en base a un enfoque objetivo, mediante fórmulas y aplicándose de modo automático en todos los casos, e incorporan respectivamente: etiquetas ecológicas, productos de comercio justo, proveedores de cercanía y el uso de vehículos sostenibles.

Todos los criterios presentan una indicación del método de comprobación en fase de licitación, sin embargo, es poco concreto tanto en quién debe realizarlo (el "poder adjudicador") como en el momento o periodicidad con la que se realizará la comprobación ("en cualquier momento").

Puede existir confusión entre el criterio "etiquetas ecológicas" y el criterio "certificados de calidad", al poder entenderse como semejantes a la etiqueta ecológica Ecolabel algunas de las etiquetas mencionadas en el criterio "certificados de calidad", como por ejemplo la etiqueta Eusko Label.



Ha habido una mejora sustancial en los criterios de adjudicación en torno a la mejor relación calidad-precio.

Es especialmente interesante que se incluyan criterios ambientales, incluyéndose los productos de producción ecológica, los proveedores de zona y el comercio justo.

PROPUESTA DE MEJORA

Se deberían haber articulado los criterios de alimentación ecológica, comercio justo y proximidad en las especificaciones técnicas para darles fuerza obligatoria. O bien se debiera de haber articulado algún sistema de seguimiento y evaluación que, asociando el incumplimiento a alguna penalidad, hiciera obligatorio el cumplimiento de lo propuesto en las ofertas y lo representado en los criterios de adjudicación.

En este documento¹, elaborado en el marco de la Coalición de Política Alimentaria de la UE, se presentan siete criterios (mínimos) obligatorios para los comedores públicos, entre los que se incluyen alimentos (agro)ecológicos, comercio justo, bienestar animal y apoyo a los y las pequeñas agricultoras, entre otros. Este documento presenta los criterios que se pueden incluir en los pliegos de contratación junto con su sistema de verificación y da pautas sobre "cómo conseguirlo".

¹foodpolicycoalition.eu/wp-content/uploads/2023/05/ES_Manifesto-for-establishing-Minimum-Standards-for-Public-Canteens-across-the-EU.pdf

COMPARATIVA SEGÚN LAS CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

2015-2016:

El contrato cuenta con diferentes condiciones especiales de ejecución, pero todas de tipo social, no existen condiciones especiales de ejecución de tipo ambiental ni relacionadas con la calidad o con la nutrición.

- Condiciones especiales de ejecución de tipo lingüístico (33.1).
- Condiciones especiales de ejecución destinadas a la inserción sociolaboral (33.2).
- Condiciones especiales de ejecución relativas a la igualdad entre mujeres y hombres (33.3).
- Condiciones especiales de ejecución relacionadas con la calidad y los derechos laborales básicos (33.4).
- Condiciones especiales para la seguridad y salud laboral (33.5).
- Condiciones especiales de ejecución relacionadas con las condiciones laborales mínimas de la empresa contratista y con la subrogación (33.6).

Todos los casos no son obligaciones esenciales, incluso hay algunos que parecen no estar sancionados.

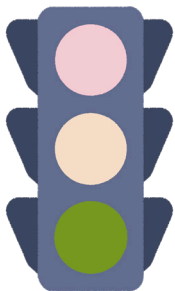
CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2022:

Se recogen las mismas condiciones especiales de ejecución de 2015-2016, si bien, si se recogen obligaciones esenciales relacionadas con el desempeño ambiental:

- La empresa contratista deberá mantener en vigencia su sistema de gestión ambiental u otras garantías de calidad medioambiental presentadas para el servicio de comedor durante la duración de todo el contrato, y deberá ejecutar todas las obligaciones de gestión ambiental descritas en el apartado 8: "Gestión Medioambiental" del pliego de prescripciones técnicas (aparece en 3 pliegos).
- La contratista está obligada a responsabilizarse de realizar una recogida selectiva de los residuos generados durante la ejecución del contrato. Deberá retirar los embalajes y envases vacíos para depositarlos en los contenedores correspondientes o, en su caso, en el Punto Limpio u otro sistema de gestión de residuos autorizado (aparece en 3 pliegos).

Esta última no está en concordancia con lo previsto en la nueva ley de residuos ni prevé la gestión del desperdicio alimentario.



Resulta positiva la inclusión de condiciones especiales de ejecución de tipo ambiental en torno a la calidad ambiental del servicio, sobre todo en relación a la recogida de residuos, si bien estas condiciones pueden ser mejorables. En cualquier caso, no deberían despreciarse las consideraciones de carácter social.

PROPUESTA DE MEJORA

Se deberían haber articulado condiciones especiales de ejecución que fueran más allá del cumplimiento de un **sistema de gestión ambiental** cuyo seguimiento no aparece bien definido. Asimismo, deberían haberse articulado criterios más exigentes en cuanto al **desperdicio alimentario**. En cuanto a los criterios relacionados con la dimensión social, debería hacerse referencia a **la igualdad entre hombres y mujeres**. Tampoco debería obviarse la incorporación de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social o la integración de mujeres y jóvenes en plantilla y en órganos de decisión; la utilización de productos procedentes de empresas de economía social y solidaria o de comercio ético; así como la existencia de planes de conciliación en la empresa.

COMPARATIVA SEGÚN LAS GARANTÍAS QUE APORTAR POR LOS LICITADORES Y SOLVENCIA ECONÓMICA Y TÉCNICA

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

2015-2016:

En el caso del contrato de 2015 el contrato se divide en lotes. Cada uno de los lotes sigue siendo de gran cuantía, por lo que la garantía del 5% sigue representando un importe alto en alguno de los lotes.

En 2016 se establece también una garantía definitiva del 5% del valor estimado del contrato, lo cual implica la aportación de una garantía de unos 400.000 euros, cuantía muy elevada que impide a las PYMES el acceso a la contratación.

Solvencia económica y financiera:

Se exige un determinado volumen de negocios en los últimos 3 años anteriores a los del contrato, correspondiente con un volumen igual o superior al 50% del importe que suponga la suma del presupuesto de los lotes a los que se desee presentar la oferta.

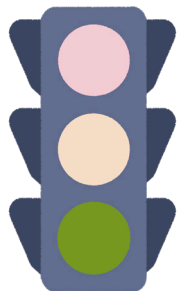
CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2022:

Los contratos se dividen en lotes, por lo que la garantía se debe aportar por cada lote ofertado, lo cual es positivo, puesto que permite acceder a empresas con menos recursos a este tipo de licitaciones.

La división en lotes y la división en diferentes contratos implica que las garantías a aportar sean más limitadas y permitan acceder a empresas de menos tamaño a la licitación.

En cualquier caso, se siguen exigiendo determinados requisitos de solvencia financiera que pueden resultar limitativos.



PROPUESTA DE MEJORA

Se deberían haber articulado requisitos de solvencia técnica relacionados con la **dimensión ambiental**, así como el compromiso de adscripción de medios ambientales.

COMPARATIVA SEGÚN LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2015-2016:

En cuanto a los aspectos nutricionales, se definen los aspectos que determinan la política nutricional de los centros públicos.

Sí se especifica en los pliegos:

- Que la información que se proporciona a las familias, tutoras/es o personas responsables de las y los comensales con dietas especiales se realizará trimestralmente y se entregará con una semana de antelación al inicio de cada trimestre.
- La disponibilidad de menús especiales por motivos de salud y culturales, éticos o religiosos.
- La existencia de medios de conservación y calentamiento específicos para los menús especiales preparados por las familias, tutores o responsables de los alumnos y alumnas.
- Los diferentes grupos de alimentos se encuentran dentro de las raciones recomendadas con frecuencia/semana o frecuencia/mes.
- El tipo de aceite utilizado.
- La utilización de sal yodada y uso de concentrados u otros potenciadores del sabor.

Este pliego no recoge ninguna mención a la oferta de agua como única bebida, así como la adquisición de alimentos ecológicos y/o de proximidad para elaborar los menús.

Se echa en falta la mención de que la supervisión de los menús se llevará a cabo por profesionales con formación acreditada en nutrición humana y dietética.

2022:

Respecto a las materias primas:

Se utilizará fruta de temporada de calidad extra y primera. Se priorizará el uso de fruta fresca. Los menús deberán estar vinculados a los productos de temporada.

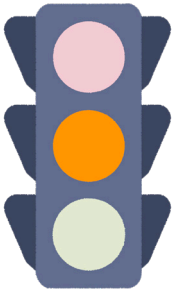
Incluir la opción de un menú sin proteína animal una vez al mes.

El anexo IV contiene una tabla de alimentos que especifica en qué meses están disponibles en el mercado como productos de temporada, aunque se echan en falta algunos productos básicos y aparecen otros que no son muy habituales en este tipo de menús.

Respecto a la formación:

Los planes formativos abarcarán cuestiones relacionadas con:

- La atención, cuidado y vigilancia del alumnado.
- Higiene y seguridad alimentaria.
- Buenas Prácticas de Manipulación, Plan de Limpieza y Desinfección.
- Alimentación Saludable.
- Plan medioambiental de la empresa, especialmente gestión de residuos en el centro.
- Capacitación lingüística.
- Seguridad y salud de las y los trabajadores para la prevención de riesgos derivados del trabajo.
- Cualquier otro aspecto relacionado con sus funciones.



Partíamos de unas especificaciones técnicas que obviaban cualquier requisito de calidad. Se ha articulado una ligera mejora, ya que existen ciertas consideraciones ambientales, pero la escasa articulación de mecanismos de seguimiento y la formulación de ciertas especificaciones técnicas ambientales impide considerar que ha habido una mejora respecto a los pliegos de 2016.

Respecto a la gestión ambiental:

La contratista implementará de forma sistemática las medidas de gestión ambiental definidas en su sistema de gestión medioambiental para reducir los impactos del servicio.

En aquellos centros con personal de cocina dependiente de la contratista, esta deberá realizar una gestión adecuada de los residuos generados.

Otras especificaciones técnicas:

La contratista deberá garantizar el mantenimiento del lavado de la vajilla, la limpieza y buen uso del mobiliario, equipos e instalaciones de cocina y comedor, suministro de productos químicos y fungibles para la limpieza y desinfección; y atender al traslado de residuos generados en base a las normas sanitarias y medioambientales establecidas.

Esta parte es muy genérica y con escaso contenido real al no concretar de forma detallada las prescripciones técnicas ambientales ni el método de verificación para comprobar su cumplimiento en fase de ejecución.

PROPUESTA DE MEJORA

Se propone la reevaluación de la programación de las frecuencias en base a una **propuesta de mejora de la programación de los menús**, especificando los grupos de alimentos en los que se tienen que aumentar o disminuir las frecuencias de consumo; programar visitas de seguimiento o implementar sesiones formativas en el propio centro.

Valorándose que al menos el 45% de las frutas y hortalizas que se ofertan deben ser de temporada y de proximidad, asimismo, se podría comprobar que al menos un x% del total de alimentos ofertados fuesen de producción ecológica, porcentaje que podría ser incrementado progresivamente.

Al igual que se incide en la reducción de proteína animal, también se debería incidir en la **limitación de alimentos ultraprocesados, fritos y azucarados**.

A nivel formativo, debería primarse que las empresas licitadoras presentaran un proyecto educativo vinculado al comedor en el que se trabajase la alimentación saludable desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental y social.

COMPARATIVA SEGÚN LAS PENALIDADES Y CAUSAS DE RESOLUCIÓN DEL CONTRATO

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

2015-2016:

En las especificaciones técnicas no existen requisitos de calidad nutricional, gestión sostenible de residuos ni ningún condicionante ambiental, por lo que las penalidades relacionadas con la "calidad" en el servicio no tienen mucho sentido.

Las penalidades relacionadas con la "calidad" se sancionan según si las mismas tienen transcendencia para la salud y perjuicio económico para la administración o no. La sanción se va graduando desde los 10.000 hasta los 100.000 euros, cantidades insignificantes.

Estamos ante un contrato muy laxo.

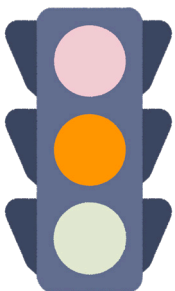
CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2022:

La inclusión en las especificaciones técnicas de determinados criterios ambientales no implica que su incumplimiento esté sancionado, de hecho, no aparecen penalidades adecuadas a los posibles incumplimientos de los aspectos ambientales recogidos en el pliego.

Tampoco existe un sistema de seguimiento ambiental en ninguno de los pliegos. Esto deja en manos de la empresa el cumplimiento real de cualquier cuestión indicada en la oferta.

Se estipula como causa de resolución del contrato el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución (6 pliegos), que, recordemos, están relacionadas con la existencia de sistemas de gestión ambiental.



A pesar de existir una ligera mejora en torno a los criterios ambientales y especificaciones técnicas que pudieran mejorar la calidad del servicio, no se articula un seguimiento adecuado que permita hacer realidad los requerimientos ambientales y de calidad dispuestos en el pliego.

PROPUESTA DE MEJORA

Tenían que haberse articulado **mejores sistemas de seguimiento ambiental y penalidades asociadas a los mismos**, de cuantía significativa y que sirvieran para denotar la importancia de dichos criterios.

Igualmente, dada la elevada ambición climática que existe a nivel europeo, se debería incluir en próximos contratos el **seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)**, incluyendo la producción, el transporte, el consumo y la eliminación de los alimentos.

Esto puede hacerse actualmente a través de diversas metodologías, software o herramientas *online*.

COMPARATIVA SEGÚN LOS MENÚS Y SUS MODIFICACIONES

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2015-2016

2015-2016:

Se establece en la cláusula 9 que la empresa contratista deberá notificar los cambios de los menús para proceder a su aprobación, y, una vez aprobados, no podrán ser modificados salvo por FUERZA MAYOR o cambios debidamente justificados y aceptados bajo criterio del departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. También se expresa que las modificaciones nunca podrán ser debidas a peticiones particulares de los centros docentes ni a problemas cuya solución pueda ser alcanzada a través de la reprogramación de los menús de los propios adjudicatarios a fin de cumplir las indicaciones del presente Pliego.

Además, se indica que los platos modificados deberán cumplir la política nutricional y ser de la misma categoría o superior en cuanto a la calidad del producto original, y los cambios de textura de los alimentos o la modificación de las técnicas culinarias deben ser también notificados.

Las modificaciones deberán ser notificadas por la contratista en una plantilla Excel a lo largo del curso lectivo, y deberán ser aceptadas por el Departamento de Educación y Política Lingüística 96 horas antes del día en que se pretendan aplicar. A su vez se notificarán a la Dirección del centro o persona en quien delegue.

CONTRATO COMEDORES ESCOLARES AÑO 2022

2022:

Se establece que se deberán notificar los cambios de menús para que se puedan aprobar. Las condiciones en las que se podrá realizar una modificación de menú se explican en la cláusula 8.8. Esta modificación sólo es posible por un motivo de FUERZA MAYOR o por cambios debidamente justificados y aceptados bajo el criterio del Departamento de Educación. Tampoco se contempla la posibilidad de realizar estos cambios por una mera voluntad particular de los centros docentes ni por problemas cuya solución se pueda alcanzar a través de la reprogramación de menús. Los términos de calidad se mantienen igual que en la anterior licitación, pero se añade una excepción en los cambios en la textura de los alimentos o las modificaciones en las técnicas culinarias, que también han de ser notificados, salvo para el rango de edad entre 2-3 años, en el que el motivo de dichos cambios es facilitar la ingesta de los alimentos.

Estas modificaciones deberán ser notificadas por la contratista, en una plantilla Excel habilitada para este efecto, 96 horas antes del día en que se pretendan aplicar. El Departamento tiene un plazo de respuesta de 48 horas máximo y, en caso de autorizar las modificaciones, esto debe ser comunicado a la Dirección del Centro con 24 horas de antelación a la fecha de aplicación de la modificación.

PROPUESTA DE MEJORA

Consideramos que podría mejorarse dicha disposición, dado que considera que los menús únicamente se pueden modificar en el caso de alertas alimentarias. Sería recomendable incluir alguna cláusula que permitiera mayor contacto con los centros en la aprobación de los menús.