

Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España (2018-2022)

Grupo de Investigación

Compra Pública Verde UAH

Octubre 2024



Universidad
de Alcalá



Este estudio forma parte del Proyecto nacional de investigación denominado “Compra Pública Verde: una herramienta estratégica Contra el Cambio Climático. Análisis Sectorial: Alimentación, Edificación, Movilidad y Despoblación” Referencia: PID2021-122131OB-I00. Financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y cofinanciado por la Unión Europea

Dirigido por:

Ximena Lazo Vitoria

Elaborado por (en orden alfabético):

María Armada Seguín, Cristhian Aznarán Carmelino, Erica Ferreira Teles, Mónica Giménez Baldazo, Ximena Lazo Vitoria.

Revisores:

Juan Martínez Martínez y Begoña Fernández Ruiz



Cofinanciado por
la Unión Europea



AGENCIA
ESTATAL DE
INVESTIGACIÓN



MINISTERIO
DE CIENCIA
E INNOVACIÓN



Contenido

1. Introducción.....	5
2. Objetivos y metodología.....	7
3. Aspectos generales de las licitaciones estudiadas.....	11
3.1. Tipos de contratos	11
3.2. Loteo y concurrencia	12
3.2.1. División en lotes del objeto del contrato de restauración colectiva en comedores escolares: cifras.....	12
3.2.2. No división en lotes del objeto del contrato de restauración colectiva en comedores escolares: justificación.	13
3.2.3. Nivel de concurrencia	14
3.2.4. Contratos sujetos a regulación armonizada (SARA).....	16
4. Análisis de la ambientalización de las licitaciones estudiadas .	17
4.1. Objeto del contrato	17
4.2. Especificaciones técnicas	19
4.2.1. Ejemplos de buenas prácticas de especificaciones técnicas ambientales	22
4.2.2. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección	24
4.3. Solvencia técnica o profesional ambiental.....	27
4.3.1. Ejemplo de buena práctica de solvencia técnica ambiental.....	27
4.3.2. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección	28
4.4. Criterios de adjudicación	29
4.4.1. Primer criterio de adjudicación	29
4.4.2. Segundo criterio de adjudicación.....	32
4.5. Criterios de adjudicación y su ponderación (precio y aspectos ambientales)	34
4.5.1. Ejemplos de buenas prácticas de criterios de adjudicación ambientales:	36
4.5.2. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección	39
4.6. Condiciones especiales de ejecución	42
4.6.1. Condiciones especiales de ejecución grupo 1	42
4.6.2. Condiciones especiales de ejecución grupo 2	43
4.6.3. Ejemplos de buenas prácticas de condiciones especiales de ejecución	45
4.6.4. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección	47
4.7. Sistemas de verificación del contrato	50
4.7.1. Ejemplos de cláusulas con errores e indicación de la corrección	52

5. Reflexión final.....	54
6. Anexos	55
6.1. Criterios de adjudicación: grupos 3, 4 y 5	55
6.2. Condiciones especiales de ejecución: grupos 3, 4 y 5.....	58

Índice de tablas

Tabla 1: Número de licitaciones estudiadas por CCAA en el periodo de estudio.....	8
Tabla 2: Justificaciones observadas en los casos en los que no había loteo	15
Tabla 3: Número de contratos sujetos de regulación. Armonizada según su tipología contractual	17
Tabla 4: “Check-list” sistemas de verificación	52

Indice de ilustraciones

Ilustración 1: Modalidades contractuales observadas	13
Ilustración 2: Concurrencia en las licitaciones en las que no hay loteo ...	16
Ilustración 3: Concurrencia en las licitaciones en las que hay loteo	17
Ilustración 4: Ejemplo gráfico de lo explicado	20
Ilustración 5: Categorías de especificaciones técnicas observadas.....	21
Ilustración 6: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 1	32
Ilustración 8: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 2	34
Ilustración 9: Ponderación asignada a los criterios de adjudicación del grupo 2	35

Ilustración 10: Ponderación de lo económico en los criterios de adjudicación	36
Ilustración 11: Ponderación de lo ambiental en los criterios de adjudicación	37
Ilustración 12: Principales categorías observadas en las condiciones especiales de ejecución del grupo 1	44
Ilustración 13: Principales categorías observadas en las condiciones especiales de ejecución del grupo 2.....	45
Ilustración 14: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 3	56
Ilustración 15: Ponderación asignada a los criterios de adjudicación del grupo 3	56
Ilustración 16: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 4	57
Ilustración 17: Ponderación asignada a los criterios de adjudicación del grupo 4	57
Ilustración 18: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 5	58
Ilustración 19: Principales categorías observadas en las condiciones especiales de ejecución del grupo 3	59

1. Introducción

Este estudio se enmarca en el proyecto nacional de investigación denominado “Compra Pública Verde: una herramienta estratégica Contra el Cambio Climático. Análisis Sectorial: Alimentación, Edificación, Movilidad y Despoblación” Referencia: PID2021-122131OB-I00. Financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y cofinanciado por la Unión Europea. Su objetivo general es analizar el grado de ambientalización de las licitaciones públicas en comedores escolares. Se trata de una investigación interdisciplinar de amplísimo espectro y con un fuerte enfoque cuantitativo.

En el marco del [Pacto Verde Europeo](#), la [Estrategia de la Granja a la Mesa](#) establece como idea vertebradora la búsqueda de sistemas alimentarios sostenibles. Hay que recordar que el sector de la alimentación es responsable de casi un tercio de las emisiones mundiales de gases efecto invernadero y consume una gran cantidad de recursos naturales con incidencia en la biodiversidad. De ahí que la citada Estrategia establezca que un sistema alimentario sostenible se fundamenta en una serie de principios como son, entre otros, el del impacto ambiental neutral o positivo; garantizar la seguridad alimentaria; o el de revertir el efecto de pérdida de biodiversidad. La finalidad es, pues, construir sistemas alimentarios justos, saludables y respetuosos con el medio ambiente.

Tal como se indica en el [Manual sobre la contratación pública ecológica](#), elaborado por la Comisión Europea, 3ª edición, (apartado 7.2 Alimentación y servicios de suministros de comidas desde el exterior), “...los servicios de suministro de comidas desde el exterior utilizados en reuniones y eventos, el sector público es responsable de abastecer importantes volúmenes de alimentos y bebidas anualmente. La agricultura es un sector muy importante de la economía europea y también tiene una elevada huella ecológica en términos de emisiones de gases de efecto invernadero, degradación del suelo y del agua, biodiversidad y generación de residuos. El transporte, envasado y almacenamiento de productos alimentarios contribuye de manera significativa a esta huella ecológica”. La forma de contratación de estos servicios y la manera de hacer frente a los impactos ambientales, en los que se centra este estudio, difiere de unas Administraciones a otras.

Esta investigación se centra en los comedores escolares por ser un ámbito como ha destacado FAO de especial sensibilidad e importancia educativa¹.

¹ Vid. El comedor escolar forma hábitos y prácticas asociadas a la alimentación. FAO. 2022. Educación alimentaria y nutricional en las escuelas - Un libro blanco sobre el estado actual, principios, desafíos y recomendaciones para países de ingresos bajos y medianos. Roma <https://doi.org/10.4060/cb2064es>

Otra razón que ha justificado esta elección es que la propia [Estrategia de la Granja a la Mesa](#) antes citada singulariza a los comedores escolares como un área de ambientalización prioritaria mediante la formulación nada menos que de “criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles a fin de promover dietas saludables y sostenibles, que incluyan productos ecológicos, en las escuelas y las instituciones públicas”².

En este contexto, este estudio ofrece una radiografía afinada del estado actual de la ambientalización de las licitaciones públicas de comedores escolares. La aportación de datos cuantitativos es uno de los rasgos distintivos de esta investigación. Su finalidad no es otra que propiciar la incorporación de consideraciones ambientales en los contratos públicos de comedores escolares, a partir de un análisis de la realidad (margen de mejora).

El trabajo que aquí se presenta se basa en un estudio piloto que abarcó una muestra reducida de las licitaciones públicas correspondientes a dos Comunidades Autónomas y cuyos resultados se presentaron en la Universidad de Alcalá, durante el I Congreso de Compra Pública Verde y Cambio Climático (2021)³. Asimismo, durante la III edición del citado Congreso se presentó un avance del análisis acerca de la incorporación de productos de proximidad en estos contratos⁴.

Otras tantas investigaciones elaboradas por el grupo de investigación en este mismo ámbito temático han contribuido también a enriquecer el contenido de trabajo que aquí se presenta⁵.

² Vid. Anexo de la Estrategia de la Granja a la Mesa, COM (2020) 381 final que establece una serie de medidas asociadas a una calendarización para su ejecución. Pues bien, en la categoría orientada a “Promover el consumo sostenible de alimentos y facilitar la transición a dietas saludables y sostenibles” se incluye la medida relativa a los comedores escolares, fijándose como fecha de ejecución el tercer trimestre de 2021.

³ Muestra de ello es el vídeo subido al canal propio del Grupo de Investigación CPV-UAH en YouTube. [Video](#).

⁴ Puede consultarse dicha intervención a través del siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=uqtm1HXDhlw>

⁵ Entre otros, cabe destacar el análisis de los nuevos pliegos contractuales (2022) para las licitaciones de comedores escolares en el País Vasco, incluido, junto con otros trabajos, en el documento “Estudio comparativo y propuestas de mejora de pliegos de contratación de servicios de alimentación en centros educativos del departamento de educación del País Vasco (<https://www.gureplateragureaukera.eus/wp-content/uploads/2023/06/Estudio-comparativo-2015-2016-y-2022.pdf>). También destacan los estudios incluidos en la sección monográfica “Producto local y contratación pública” de la Revista General de Derecho Administrativo nº 64 de 2023 de donde destacamos el trabajo de X. Lazo Vitoria, “El tsunami del producto local llega a la contratación pública en España” disponible en abierto en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514637> así como el estudio colectivo “Producto de proximidad y comedores escolares en España: análisis de las licitaciones públicas (2018-2022)” y publicado en abierto en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514683>

2. Objetivos y metodología

El objetivo general de esta investigación es medir el grado de ambientalización de las licitaciones de comedores escolares en España. Como objetivos específicos, el estudio examina y valora la inclusión del enfoque verde en el propio objeto del contrato y en todo el *iter* contractual, es decir, en la definición de las prescripciones técnicas, en la fijación de los requisitos de solvencia, en el establecimiento de los criterios de adjudicación y en la determinación de las condiciones especiales de ejecución. Adicionalmente, también se verifica la existencia de mecanismos de verificación asociados específicamente a dichas obligaciones incorporadas en los pliegos.

El trabajo analiza un conjunto de licitaciones públicas de comedores escolares sometidas a 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 (en adelante, LCSP). Para ello, se ha realizado un extenso trabajo de campo, estudiando singularmente los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y los de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) de 434 licitaciones, en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la LCSP, marzo de 2018, y el 31 de diciembre de 2022.

Los documentos contractuales se han obtenido tras una búsqueda en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PLACE).

Las licitaciones analizadas corresponden a las siguientes nueve comunidades autónomas:

Comunidad Autónoma	N.º de licitaciones estudiadas
Andalucía	123
Aragón	48
Asturias	86
Castilla la Mancha	39
Comunidad Valenciana	60
Extremadura	7
Madrid	43
Navarra	20
País Vasco	8

Tabla 1: Número de licitaciones estudiadas por CCAA en el periodo de estudio

Esta diversidad territorial ofrece una visión panorámica y bastante representativa de contratación pública en diversas CCAA de España durante el periodo estudiado⁶.

Además de delimitar temporal y territorialmente el estudio, fue necesario aplicar un filtro de búsqueda para identificar las licitaciones relacionadas exclusivamente con contratos de comedores escolares publicadas en PLACE. Para ello, se utilizó el *Common Procurement Vocabulary* (en adelante, CPV), seleccionando los principales identificadores relacionados con este tipo de servicios de restauración colectiva⁷. Son los siguientes:

- 55320000 – Servicio de suministro de comidas
- 55321000 – Servicios de preparación de comidas
- 55322000 – Servicios de elaboración de comidas
- 55520000 – Servicio de suministro de comidas desde el exterior
- 55523100 – Servicios de comidas para escuelas
- 55524000 – Servicios de suministro de comidas para escuelas.
- 15894210-6 – Comidas para colegios⁸
- 55521100 – Servicios de entrega de comidas a domicilio
- 03000000 – Productos de la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y productos afines
- 15000000 – Alimentos, bebidas, tabaco y productos afines
- 55500000 – Servicios de cantina y de suministro de comidas desde el exterior.

La búsqueda de datos ha debido sortear varios obstáculos. En primer lugar, el análisis de los documentos contractuales se ha realizado manualmente, es decir, pliego a pliego. Esta forma de proceder se debe a que PLACE no dispone de filtros que permitan localizar, identificar y extraer las consideraciones ambientales⁹ incluidas en los mismos. Tampoco han podido usarse herramientas de búsqueda incluidas en PLACE y que son habituales en procesadores de texto como Word o herramientas de lectura como Adobe Acrobat (función buscar) porque en no pocas ocasiones los documentos de la licitación son meras copias

6 Dichas CCAA poseen una población conjunta de más de 29 millones de habitantes respecto a los 48 millones que tiene España (según el INE en 2024) <https://www.ine.es/>

7 Hay que advertir que los resultados así obtenidos no se correspondían siempre con servicios de restauración en comedores escolares. Por ello, se realizó una revisión manual para que las licitaciones seleccionadas fueran coherentes con el objeto de este estudio. Además, durante el análisis de los resultados se ha encontrado con un caso atípico dentro de los criterios de búsqueda utilizados. Compartía CPV, pero al analizar el objeto contractual se trataba de una concesión demanial para la explotación y el uso privativo de tres centros escolares de Fuengirola. Por esto y porque las concesiones demaniales están sujetas a una regulación normativa distinta a la LCSP, el expediente 012/2020-CONTR se ha excluido de este análisis.

8 En relación con este CPV no se han incorporado aquellas licitaciones que tienen por objeto la prestación de servicios de restauración escolar únicamente en periodos vacacionales (Semana Santa, Navidad, verano, etc.) para no distorsionar el análisis de los datos que comprenden todo el período escolar.

9 No obstante, algunas plataformas autonómicas, como es el caso de Andalucía, sí incluyen un apartado en sus filtros de búsqueda de “cláusulas sociales y ambientales”, pero su virtualidad práctica es aún muy limitada.

escaneadas (imágenes posteriormente convertidas en PDF). En segundo lugar, se han encontrado casos en los que el CPV que figuraba en los documentos contractuales no coincidía con la elegida por el órgano de contratación y que aparece en PLACE. Esta discordancia requirió de una revisión individual, lo que conllevó un tiempo añadido a las labores de investigación. Del mismo modo, fue necesario completar el material de algunas licitaciones publicadas en PLACE, las cuales paradójicamente no iban acompañadas de sus respectivos documentos contractuales.

Para proceder al tratamiento de la información se elaboró un formulario ad hoc, debido al formato en que venía presentada y al gran volumen de datos analizados. Dicho formulario fue revisado por varios expertos, para asegurar su corrección y que no faltaba ninguna variable clave¹⁰. Dicho formulario se desarrolló en Microsoft Forms y se estructuró en dos grandes bloques que comprenden, en total, 124 preguntas. En el primero se incluyen los datos identificativos de la licitación relativos, entre otros, al número de expediente, año de licitación, órgano de contratación, CPVs. Mientras que en el segundo se engloban datos de la licitación analizada como puede ser el objeto del contrato, su división en lotes, la cantidad de centros, datos relacionados con la concurrencia, el texto literal de las cláusulas ambientales que se identificaron en cada una de las licitaciones, así como algunos datos relacionados con la resolución por incumplimiento y el sistema de verificación.

Los datos correspondientes se recogieron en una base de datos, tras leer, analizar y extraer manualmente de cada expediente las consideraciones ambientales que se encontraron en cada uno de ellos.

Las consideraciones ambientales se presentan en las siguientes 16 categorías que se corresponden con la finalidad o impacto ambiental perseguido por el órgano de contratación:

¹⁰ Agradecemos la labor de revisión al inicio de la investigación, realizada por: Dña. Begoña Fernández Ruiz y D. Juan Martínez Martínez.

- | | |
|---|--|
| ✓ Agua del grifo | ✓ Gestión de residuos |
| ✓ Ahorro de recursos | ✓ Producción ecológica |
| ✓ Ahorro energético | ✓ Producto de proximidad |
| ✓ Educación ambiental | ✓ Productos de comercio justo |
| ✓ Eficiencia energética | ✓ Productos de temporada |
| ✓ Gestión ambiental ¹¹ | ✓ Productos reutilizables |
| ✓ Otros productos sostenibles ¹² | ✓ Reducción del desperdicio alimentario |
| ✓ No proteína animal | ✓ Ubicación de las dependencias de la cocina |

En ocasiones los pliegos incorporan en una misma cláusula la exigencia de dos o más consideraciones ambientales conjuntamente. En ese caso, este informe utiliza la terminología de categoría “mixta”, para favorecer un mejor entendimiento del material analizado. A continuación, se muestra un ejemplo:

- Una categoría exclusiva es, por ejemplo, la siguiente “Etiquetas Ecológicas Europeas o equivalentes (Tipo I): 1,5 puntos por cada producto que la empresa licitadora se comprometa a incluir en el menú semanal, hasta un máximo 24 puntos por lote.” Esta cláusula se ha incluido en la categoría de producto ecológico.
- En otras ocasiones la redacción del criterio hace referencia a varios aspectos, por ejemplo: “Las verduras y hortalizas de primera calidad, preferentemente frescas y de temporada, cocinadas o en ensalada. La fruta fresca y de temporada y de primera calidad. Se excluirán los frutos demasiados verdes o demasiados maduros o pasados. Fruta de temporada al menos cuatro días a la semana. Procedencia de los alimentos antes de cocinados (primando verduras, frutas y hortalizas) alimentos de origen ecológico garantizado. máximo de 10 puntos.” Esta cláusula se ha incluido en la categoría de productos de temporada y productos ecológicos.

11 Esta categoría recoge consideraciones ambientales que contienen declaraciones, en ocasiones genéricas, incorporadas en los pliegos y que aluden al cumplimiento, por ejemplo, de la legislación vigente en materia medioambiental.

12 Esta categoría funciona como categoría residual.

3. Aspectos generales de las licitaciones estudiadas

En este apartado, se proporcionan datos generales de las licitaciones estudiadas, con la finalidad de permitir una adecuada contextualización de las mismas.

3.1. Tipos de contratos

El estudio revela que los órganos de contratación licitan los servicios de comedor escolar mayoritariamente a través del contrato de servicios (370 licitaciones), optando por la concesión de servicios en apenas 17 licitaciones del total. Tras la entrada en vigor de la LCSP, la diferencia entre ambos tipos contractuales no radica en el objeto contractual (clase de servicios) sino que en la efectiva transferencia del riesgo operacional (art. 14 LCSP). Es decir, se requiere una *exposición real a las incertidumbres del mercado* (art. 14 LCSP), de forma tal que no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el concesionario vaya a recuperar las inversiones realizadas ni cobrar los costes de la explotación. En 15 casos, se ha optado por contratos mixtos como modalidad contractual¹³. Por otro lado, la búsqueda en PLACE arroja un total de 31 licitaciones, en las cuales se ha seleccionado el tipo contractual de suministros. No obstante, hay que advertir que en algunos casos esa calificación es errónea al corresponder realmente a contratos de servicios¹⁴.

13 Estos contratos mixtos se corresponden, a su vez, con 14 licitaciones en las cuales se fusionan prestaciones de servicios y de suministros. En una ocasión, se combina las prestaciones de concesión de servicios (comedor escolar) con la de servicios (programa de refuerzo a la Alimentación).

14 Es el caso por ejemplo de varias licitaciones que se han denominado por el órgano de contratación como “suministro de catering para escuela infantil”, trasladando posteriormente (de forma errónea) dicha denominación a la selección del tipo contractual en el respectivo formulario del PLACE. No obstante, en la ilustración se muestra el gráfico con los datos extraídos de PLACE.

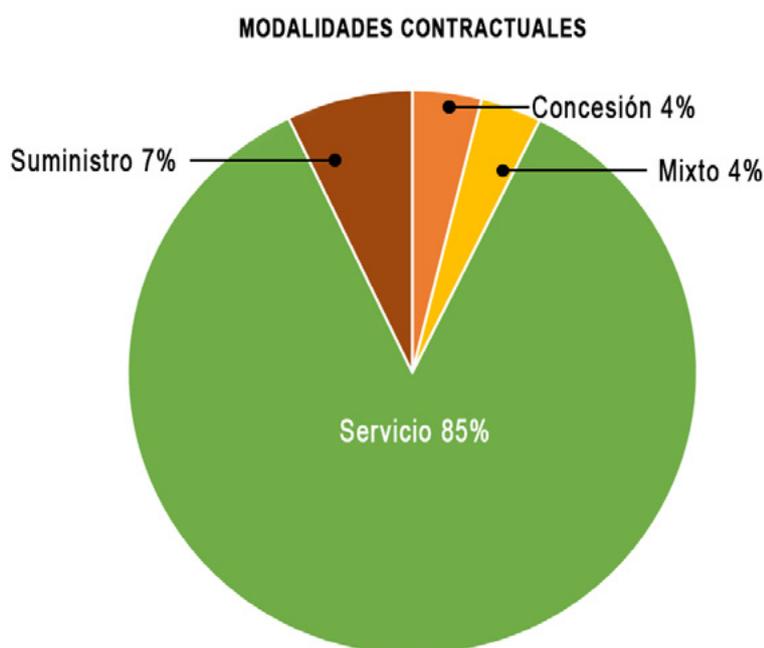


Ilustración 1: Modalidades contractuales observadas

3.2. Loteo y concurrencia

3.2.1. División en lotes del objeto del contrato de restauración colectiva en comedores escolares: cifras

El objeto de los contratos públicos debe comprender la totalidad de la prestación, así como cada uno de los elementos que sean necesarios para cumplir su fin. La LCSP establece como regla general la división del objeto del contrato en lotes. Esta previsión persigue facilitar el acceso a la contratación pública de medianas y pequeñas empresas (art. 46 Directiva 2014/24/UE).

La revisión de los datos demuestra que la mayoría de las licitaciones (364 de 434) no sigue la regla antes enunciada, lo que podría deberse a que 307 de las citadas 364 licitaciones se refieren a un único centro¹⁵.

Se dividen en lotes, por tanto, 70 licitaciones del total de licitaciones estudiadas, lo cual se corresponde con un 16,13%. El criterio que se ha observado con mayor frecuencia para la división en lotes ha sido territorial o por zona geográfica (47%

¹⁵ No se ha entrado a valorar la conveniencia de dividir el objeto del contrato en lotes en los casos en los que la licitación hace referencia a un número reducido de centros (por ejemplo 2 centros o incluso 3) ya que esto dependerá de cuestiones como el tamaño de los centros, la distancia entre ellos y otra serie de variables que no permitirían hacer un análisis homogéneo de la información disponible.

de las licitaciones), seguido por el del número de centros a los que se refiere el contrato (25% de los casos). Además, en un 3 % de los casos se observa una combinación de ambos criterios.

En principio, este 16,13% es un porcentaje relativamente bajo de lotización, el cual, en todo caso, habría que combinar para su adecuada valoración con el nivel de concurrencia en estas licitaciones de PYMES (que es el objetivo que persigue el Derecho de la Unión Europea en su obligación de lotizar)¹⁶.

En términos generales, estos datos siguen fielmente la tendencia del nivel de lotización nacional alcanzado en la adjudicación de contratación pública en 2022, donde el 11,34%¹⁷ de los contratos adjudicados se encontraban divididos en lotes. Esto es, aproximadamente una novena parte del total de contratos adjudicados.

3.2.2. No división en lotes del objeto del contrato de restauración colectiva en comedores escolares: justificación.

A continuación, vamos a analizar la justificación de los casos en los que no se ha realizado la división en lotes.

Se ha constatado la presencia de justificaciones en algo más de la mitad de los casos (66,7%), mientras que en el resto no se ha indicado motivo alguno que justifique el incumplimiento de esta obligación legal.

Respecto a aquellas licitaciones en las que sí se indicaban los motivos para no lotear el contrato se ha procedido al análisis de estos conforme a los arts. 99.3. apartados a) y b) de la LCSP, estos son: *a) el hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conllevara el riesgo de restringir injustificadamente la competencia, y b) el hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones.*

¹⁶ Sin embargo, este aspecto no se aborda en este estudio ya que excede de su objeto. Sobre la situación general de las PYMES y la división del objeto del contrato en lotes véase: Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2021, 2022 y 2023: <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

¹⁷ Informe OIReScon IAS 2023. Las cifras de la contratación pública en 2022, pp. 136.

A continuación, se presenta un resumen de los resultados obtenidos atendiendo a la justificación -suficiente o insuficiente- para dar cumplimiento a la obligación legal de motivación:

Justificación	N.º de casos
Art. 99.3.a) bien justificado	5
Art. 99.3.a) y b) bien justificados	2
Art. 99.3.a) y b) insuficientemente justificados	3
Art. 99.3.b) primer supuesto bien justificado	14
Art. 99.3.b) primer supuesto insuficientemente justificado	26
Art. 99.3.b) primer y segundo supuesto bien justificados	14
Art. 99.3.b) primer y segundo supuesto insuficientemente justificados	24

Tabla 2: Justificaciones observadas en los casos en los que no había loteo

Se ha considerado de forma insuficiente cuando únicamente se reitera la norma legal (art. 99) sin expresar la razón que respalda la respectiva decisión. También cuando se justifican mediante motivos ambiguos.

De los datos anteriores podría concluirse que solo en el 24,61% del total de licitaciones estudiadas se ha justificado adecuadamente la no división en lotes. De ahí que se pueda afirmar que existe un gran margen de mejora para la aplicación del “*divide or explain principle*”, consagrado por el Derecho de la Unión Europea.

3.2.3. Nivel de concurrencia

Otra de las preguntas que esta investigación ha intentado responder es determinar el número de ofertas (nivel de concurrencia) a las licitaciones públicas estudiadas.

En primer término, se ofrecen resultados relacionados con licitaciones que no han dividido el objeto del contrato en lotes. Se observa que en el 67% se han presentado entre una y tres empresas.

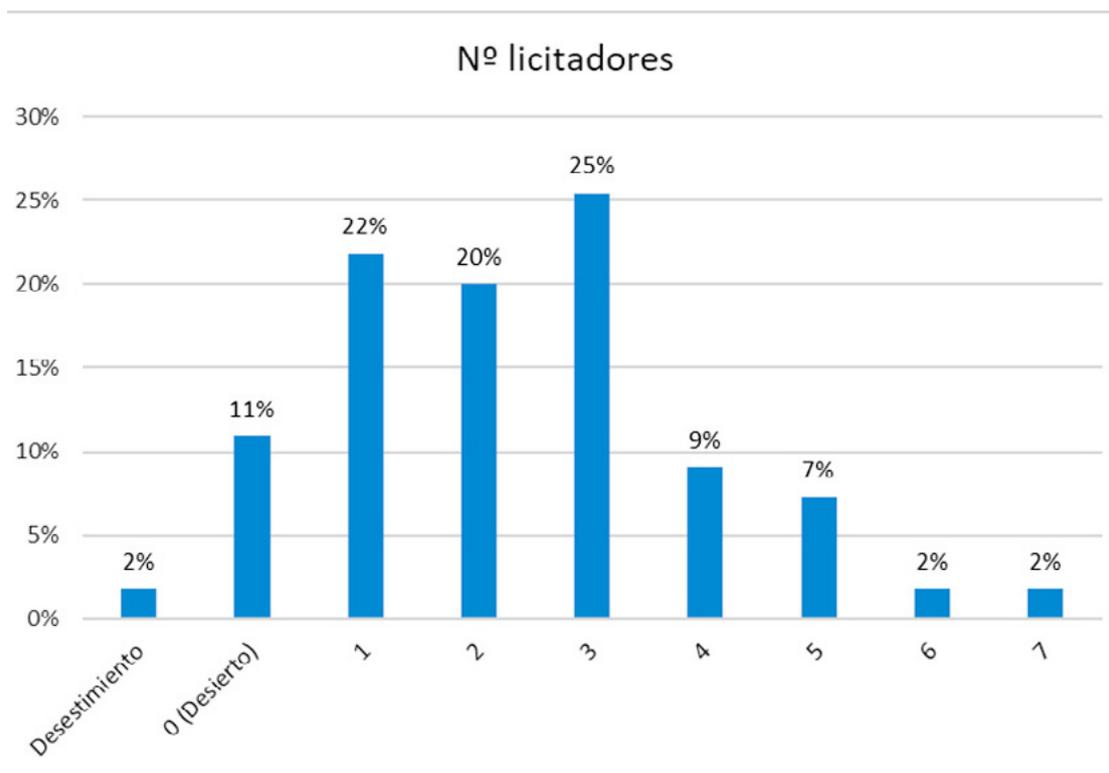


Ilustración 2: Concurrencia en las licitaciones en las que no hay loteo

En segundo término, se ofrecen los datos de licitadores presentados a las licitaciones que si se dividieron en lotes. Para extraer estos datos, se ha partido de la premisa, como hace la ley, por la cual cada lote se configura como un contrato diferenciado, por lo que cada licitador podrá, conforme a las reglas de determinación de los lotes en los pliegos, presentarse a todos y cada uno de los lotes configurados para licitar, sin perjuicio de que estos pliegos pueden prever limitaciones conforme al art. 99.4 LCSP. Por tanto, la concurrencia no es a la licitación sino al contrato.

Respecto a la siguiente ilustración deben puntualizarse dos cuestiones adicionales. La primera de ellas es el caso del acuerdo marco de Madrid (caso con 86 licitadores), dado que puede llevar a pensar que hay un gran nivel de concurrencia en este caso concreto cuando en realidad representa a las empresas que forman parte ese acuerdo marco. La segunda cuestión a tener en cuenta es que hay licitaciones que se dividen en una gran cantidad de contratos (por ejemplo 100, 141, 266 lotes) a los que se presentan las mismas empresas. Este es el caso, por ejemplo, de los 25 licitadores, que se han presentado los mismos licitadores a casi todos los lotes.

Es importante destacar estas cuestiones porque pueden crear una sensación de amplia concurrencia.

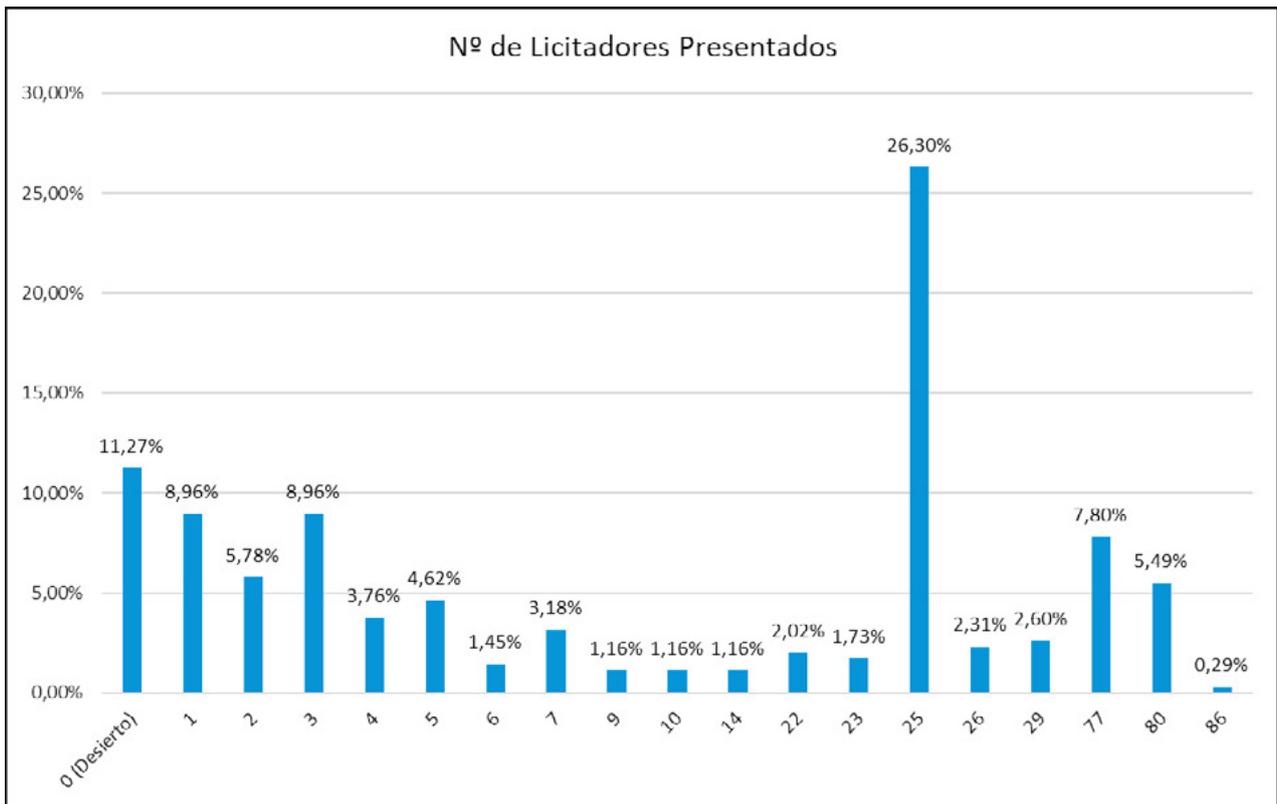


Ilustración 3: Concurrencia en las licitaciones en las que hay loteo

3.2.4. Contratos sujetos a regulación armonizada (SARA)

Se ha observado que son 69 las licitaciones que se sujetan a una regulación armonizada, del total de licitaciones estudiadas. De esta cifra, se diferencian las siguientes tipologías contractuales:

Tipología contractual	N.º de contratos SARA
Contrato de servicios (igual o superior a 221.000€)	49
Contrato de concesión de servicios (igual o superior a 5.538.000 €)	6
Contrato de suministros (igual o superior a 221.000€)	1
Contrato mixto	13
Total	69

Tabla 3: Número de contratos sujetos de regulación armonizada según su tipología contractual

4. Análisis de la ambientalización de las licitaciones estudiadas

4.1. Objeto del contrato

La primera ocasión de integrar aspectos ambientales en un contrato público se presenta en el momento de la configuración del objeto del contrato.

El estudio analiza la configuración del objeto del contrato en cada una de las licitaciones incluidas en este trabajo. Los términos que se han usado como filtro han sido: “**sostenibilidad ambiental**”, “**sostenible**”, “**medio ambiente**” y “**cambio climático**”. De las 434 licitaciones tan sólo 9 incorporan los términos “sostenible” o “sostenibilidad ambiental”, mientras que los otros dos términos individualizados no aparecen en ninguna de las licitaciones.

A modo de ejemplo, el contenido literal de los objetos contractuales previstos en los pliegos de licitación que incorporan la cuestión ambiental, son los siguientes:

- “El presente contrato tiene por objeto la prestación de los servicios de comedor escolar y de cuidado, vigilancia y control del alumnado en la Escuela Infantil de Pinedo durante los cursos 2019/2020 y 2020/2021 conforme con los **criterios de sostenibilidad social y ambiental**”.
- “La concesión del servicio público de comedor en los centros escolares de 2º ciclo de educación infantil y primaria de titularidad pública del municipio de Gijón con **criterios de sostenibilidad ambiental**”.
- “La prestación de los servicios de comedor escolar del centro “Colegio Luis Fortich” del Servicio de Bienestar Social de la Diputación de Valencia, de acuerdo con el calendario escolar fijado por la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte; y de cuidado, vigilancia y control de los alumnos usuarios del servicio de comedor escolar del “Colegio Luis Fortich” durante los períodos lectivos de los cursos escolares 2020/2021 y 2021/2022, conforme con los **criterios de sostenibilidad social y ambiental**”.

- “La prestación de los servicios de comedor escolar y de cuidado, vigilancia y control del alumnado en el Colegio Municipal Profesor Santiago Grisolia durante los cursos 2020/2021 y 2021/2022 conforme con los **criterios de sostenibilidad social y ambiental**”.
- “Regular y definir las características que ha de reunir el servicio de comedor escolar y monitores en los Colegios Municipales Fernando de los Ríos y Benimaclet, incluyendo **criterios de sostenibilidad social y ambiental, conforme al Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán y la Estrategia agroalimentaria de Valencia**”.
- “Servicio de comedor para las Escuelas Infantiles (de 0 a 3 años) del Ayuntamiento de Gijón/Xixón con **criterio de sostenibilidad medioambiental**. Licitación para 13 escuelas”.
- “Contratación del servicio de los **comedores escolares comarcales saludables y sostenibles** de los centros escolares públicos que figuran en el anexo X y con las condiciones establecidas para la prestación del servicio en cada comedor en dicho anexo, es decir, la modalidad de gestión “Elaboración in situ en el propio centro” o “Transportado en línea caliente” para el curso escolar 2021/2022, prorrogable hasta cuatro cursos más (2022/2023, 2023/2024, 2024/2025 y 2025/2026)”.
- “Contratación del servicio de los **comedores escolares comarcales saludables y sostenibles** de los centros escolares públicos que figuran en el anexo X y con las condiciones establecidas para la prestación del servicio en cada comedor en dicho anexo, todos ellos en la modalidad de gestión “Elaboración in situ en el propio centro”, para el curso escolar 2022/2023, prorrogable hasta tres cursos más (2023/2024, 2024/2025 y 2025/2026)”.
- “La contratación de un servicio de comedor escolar en la escuela infantil municipal prestado con arreglo a **criterios de seguridad alimentaria, y alimentación saludable y sostenible**, que incluirá las prestaciones siguientes:
 - a) Por un lado, la elaboración de menús y su distribución a los alumnos usuarios del comedor de la escuela infantil municipal, así como al personal docente de ésta que realiza tareas de apoyo en el comedor escolar.
 - b) Por otro lado, la prestación de los servicios de auxiliar de cocina y monitores/cuidadores de comedor escolar para el citado centro educativo”.

4.2. Especificaciones técnicas

Una especificación técnica ambiental es aquella pauta técnica que establece los requisitos técnicos que debe cumplir un producto, un proceso o un servicio definiendo la realización de la prestación concretando sus calidades, elementos y condiciones, con el menor impacto ambiental posible. Las prescripciones técnicas ambientales pueden referirse al proceso o método específico más sostenibles de producción, prestación o comercialización de las obras, los suministros o los servicios requeridos. Pero también pueden referirse a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, según la definición establecida en el art. 148 LCSP siendo ello posible, incluso cuando los factores que intervienen en los procesos de su ciclo de vida no formen parte de la sustancia material de las obras, suministros o servicios.

Una prescripción técnica ambiental representa el nivel de exigencia mínimo establecido en los PPT por el órgano de contratación. Por ello, las ofertas que no lo respeten deben ser excluidas por oponerse abiertamente a las prescripciones técnicas ambientales contenidas en el pliego de licitación.

De las 434 licitaciones incluidas en el estudio, se han identificado y analizado un total de 976 especificaciones técnicas ambientales. Se han clasificado de acuerdo con las categorías indicadas en la metodología (“en exclusiva” o “mixta”). En la siguiente ilustración se incluyen dos barras para cada categoría, una de color más oscuro y otra de color más claro. La de color más oscuro hace referencia a todas las veces que se ha observado esa categoría, aunque la cláusula incorpore otras cuestiones. Mientras que la barra de color más claro indica las veces que se ha observado la categoría de forma exclusiva, sin que incorpore otras cuestiones en su redacción tal y como se puede observar en la figura 4.



Ilustración 4: Ejemplo gráfico de lo explicado

La ilustración 5 expresa las categorías empleadas en los PPTs analizados de menor a mayor incidencia. La categoría más frecuente es la de “productos de temporada”, tanto de manera exclusiva (54,20%) como de forma combinada con otras categorías (56,45% de las veces). La siguiente categoría más frecuente pero situada a una considerable distancia de la primera, es la de “gestión de residuos” ya sea de manera exclusiva (10,97%) o de manera combinada (11,08%).

Llama la atención la escasa presencia de especificaciones técnicas relacionadas con las categorías de “desperdicio alimentario” o de “agua del grifo”¹⁸. Los resultados arrojan también una baja incidencia de la categoría de menús que no contengan proteína animal¹⁹.

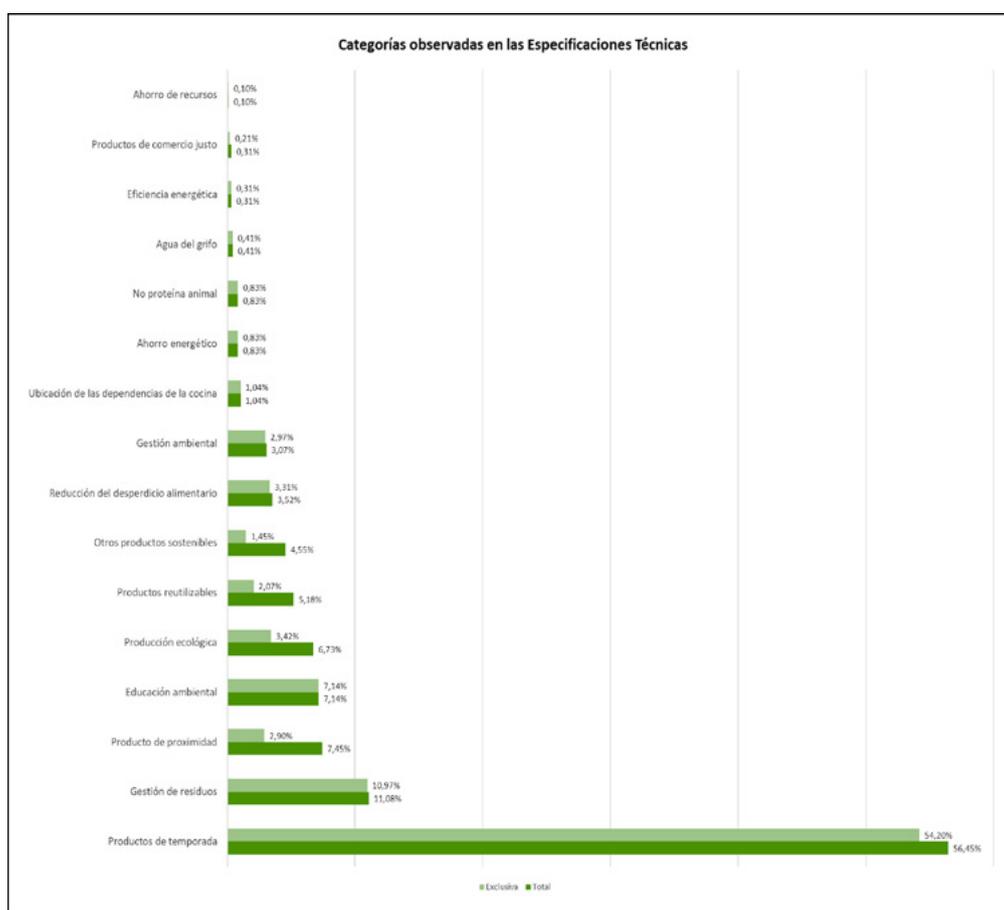


Ilustración 5: Categorías de especificaciones técnicas observadas

18 Téngase en cuenta que el pasado 9 de enero de 2024 el Consejo de Ministros aprobó, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el proyecto de Ley de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario. Se trata de una norma que durante la pasada legislatura ya se encontraba en el Senado, pero decayó por la disolución de las Cortes Generales.

Además, hay comunidades autónomas que cuentan con legislación propia en este tema, este es el caso de Cataluña con la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentarios. En cambio, otras Comunidades Autónomas como Andalucía, la Comunidad de Madrid o la Comunidad Valenciana han optado por tratar este tema en sus normas sobre economía circular.

19 Sobre su incidencia en la producción de GEI véase Manifiesto for Establishing minimum standards for public canteens across the EU (2022), page 12, 13, 14. https://foodpolicycoalition.eu/wp-content/uploads/2022/10/Manifiesto-for-establishing-Minimum-Standards-for-Public-Canteens-across-the-EU_final.pdf

Por regla general, las especificaciones técnicas analizadas se refieren a una única categoría, por ejemplo: “producto de temporada”. Aunque también se han observado casos de exigencia conjunta de dos o más categorías, por ejemplo: “producto ecológico” y “producto local”. Cuando esto último tiene lugar existe un riesgo de limitación de mercado. Además de que la certificación de producción ecológica no comprende ni garantiza el origen.

En todo caso, hay que estar muy atento a lo que se exige como especificación técnica para asegurarse realmente de que la prescripción técnica se ha redactado de manera correcta²⁰.

Además, de las diferentes cuestiones que abordan las especificaciones técnicas en cuanto a su contenido es interesante conocer si existen penalidades económicas por incumplimiento o cumplimiento defectuoso y sistemas de verificación que permitan una correcta supervisión.

Los sistemas de verificación de las especificaciones técnicas ambientales deberían especificarse junto con cada especificación técnica ambiental de modo que cada licitador conozca *a priori* qué se le exigirá durante la fase de ejecución del contrato y las consecuencias asociadas. Además, dicha especificación facilita la labor del responsable del contrato: control y supervisión de la ejecución de contrato de restauración.

De los pliegos analizados, únicamente 426 de las 976 especificaciones analizadas llevan asociada una penalización económica, y tan sólo 145 establecen un sistema de verificación²¹.

Considerando la complejidad que muchas veces comporta la definición y verificación de las características ambientales, es recomendable del uso de etiquetas ecológicas porque ofrecen seguridad jurídica y simplicidad de gestión.

20 En efecto, no es lo mismo exigir “ecológico y de temporada” que “ecológico o de temporada”.

21 Este estudio no analiza las cuantías de las penalidades económicas, ni si los sistemas de verificación están adecuadamente definidos para el objetivo que persiguen.

4.2.1. Ejemplos de buenas prácticas de especificaciones técnicas ambientales

PRODUCTOS DE TEMPORADA

“Fruta fresca de temporada, variada para cada día, al menos cuatro días a la semana”

“Frutas de temporada en su punto de maduración:

Cada temporada consta de 3 meses, en los que se sirven unos 48 días, fruta. Se incluirán como mínimo, 3 veces cada una de las frutas que se detallan, a lo largo de los tres meses de la temporada:

Verano: julio-agosto-septiembre: piña, ciruela, nectarina, melocotón, albaricoque, paraguayo, melón, sandía, pera, manzana, plátano

Otoño: octubre-noviembre-diciembre: uva, pera, plátano, caqui, granada, kiwi, mandarina.

Invierno: enero-febrero-marzo: Kiwi, mandarina, manzana, naranja, piña, fresa, plátano.

Primavera: abril-mayo-junio: albaricoque, ciruela, cereza, fresa, sandía, melón, melocotón, nectarina, naranja, piña, plátano”

PRODUCTOS ECOLÓGICOS

“Introducción de alimentos ecológicos en el comedor.

Al menos tres días a la semana se servirá en el menú un plato (primero, segundo o postre) en el cual el ingrediente primario sea ecológico. Se entiende por ingrediente primario, de acuerdo con la definición establecida en el art. 2.2 del Reglamento 1169/2011, sobre información alimentaria al consumidor: “ingrediente primario: un ingrediente o ingredientes de un alimento que representa más del 50% del producto”.

Consideramos alimentos ecológicos aquellos que cumplen las especificaciones del Reglamento (CE) nº 834/2007”.

“Es compromiso del Ayuntamiento de desarrollar sistemas alimentarios inclusivos, seguros para preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar los efectos del cambio climático. Y también promover hábitos de alimentación y salud para luchar contra las enfermedades no transmisibles asociadas a dietas inadecuadas y obesidad, con especial atención, cuando sea necesario, a reducir

la aportación de azúcar, ácidos grasos trans, carnes y productos lácteos-queseros, y aumentando el consumo de fruta, verdura y alimentos no elaborados. Para ello, la estructura de menú se sustentará en razones y recomendaciones científicas de carácter nutricionista y dietética, estará en relación directa y formativa con los cocineros y cocineras que cada día elaboran la comida en los centros escolares, con las direcciones que coordinan el proyecto en cada escuela, con las educadoras que acompañan educativamente los procesos de alimentación en los comedores y con las auxiliares de limpieza que cierran este círculo virtuoso con su importante labor, y para analizar los desperdicios de comida que se ocasionan.

Por ello, se exigirá que un modelo de alimentación basado en la sostenibilidad, la cercanía y la salud. las materias primas utilizadas para la elaboración de los menús serán de al menos, ... un 20% de alimento ecológico. (este aspecto podrá ser mejorado en la oferta que presente la entidad licitadora). Se entenderá como productos ecológicos aquellos que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento europeo que regula la producción y etiquetado de productos ecológicos (Reglamento CE/834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento CEE/2092/91, estándar equivalente”.

PRODUCTOS DE COMERCIO JUSTO

“en cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 2/2016 sobre la incorporación de cláusulas éticas de comercio justo en contratos, concesiones y autorizaciones en el Ayuntamiento de Madrid, sus Organismos autónomos y Entidades del Sector Público Municipal, aprobada por Decreto de 18 de julio de 2016, del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, la entidad adjudicataria estará obligada a que los desayunos que se ofrezcan a los niños/as se incluya, al menos, un producto de comercio justo de entre los siguientes: azúcar, galletas, crema de cacao, cacao instantáneo, tabletas y barritas de chocolate”.

“Reducción de residuos y reciclaje:

La empresa adjudicataria ha de presentar un plan de trabajo en materia de reducción, recogida, reciclaje y reutilización de residuos que incluya, como mínimo:

- La evaluación de los aspectos ambientales más significativos del servicio prestado.
- La descripción del sistema de selección, manipulación y conservación de los alimentos.
- La reducción al mínimo de los residuos y la recogida selectiva.
- La reducción del uso del agua y energía, tanto en la preparación como en el transporte de alimentos.
- La formación de su personal en materia de reducción, recogida, reciclaje y reutilización de los desechos producidos en la gestión del servicio”.

4.2.2. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección



“Se sustituirán, siempre que sea posible, los productos más agresivos para el medio ambiente y la salud de las personas por otros que provoquen menos daño o incluso ninguno”.

Error y corrección: La incorporación al PPT de expresiones tipo “siempre que sea posible” imposibilita conocer en fase de ejecución los supuestos en los que es posible o imposible sustituir los productos más agresivos para el medio ambiente. Este tipo de redacciones generan un elevado nivel de indefinición e inaplicabilidad en fase de ejecución. El PPT debe incorporar obligaciones claras y precisas. Algo similar podría decirse de la expresión “productos más agresivos” dado que por su carácter genérico permite distintas alternativas.



“Las verduras y hortalizas serán de primera calidad, preferentemente frescas y de temporada, cocinadas o en ensaladas. Las ensaladas, compuestas básicamente por alimentos crudos vegetales deben estar constituidas por vegetales de varios colores”.

Error y corrección: La pretensión de especificación técnica ambiental para el suministro de verduras y hortalizas se habrá de referir exactamente a cuáles, en qué periodo de temporada y cuáles son las condiciones organolépticas que se considerarán óptimas para comprobar su “frescura”. Sin dicha concreción la prescripción técnica ambiental genérica es inane. De este modo respecto de la misma, se puede introducir una definición de producto fresco como la siguiente: “Tienen el carácter de productos de alimentación frescos o perecederos aquellos que por sus características naturales conservan sus cualidades aptas para la comercialización y el consumo durante un plazo inferior a 30 días o que precisan condiciones de temperatura regulada de comercialización y transporte, así como cualquier otro alimento natural o preparado actual o futuro que precise de conservación en frío o tenga una caducidad o fecha de consumo preferente inferior a 30 días (art. 2 del Real Decreto 367/2005)”.



“Se potenciará el uso de productos ecológicos”.

Error y corrección: Los verbos como potenciar, facilitar o mejorar no concretan los términos de cantidad y tipo de productos ecológico a suministrar, en definitiva, no establecen una obligación precisa y clara. Además, si no se incorpora la definición exacta conforme a los estándares, al menos europeos, de productos ecológicos no se podrá comprobar su adecuación y por tanto no se podrá conocer si cumple o incumple la prescripción técnica ambiental. A modo de ejemplo: Todos los servicios de restauración aplicarán dietas sostenibles y saludables conforme al sistema NAOS y estarán compuestos en, como mínimo un 80% en peso de productos provenientes de la agricultura ecológica según el Reglamento (UE) 2018/848 o versiones posteriores.



“Se incluirá en la medida de lo posible alimentos de proximidad y/o temporada”.

Error y corrección: El riesgo de aplicar un criterio de arraigo territorial es máximo cuando no se determina la definición de alimento de proximidad.

“Se valorará especialmente la incorporación al menú de alimentos ecológicos certificados”.

Error y corrección: Se ha de concretar qué certificación se considera correcta e incorporar el término “o equivalente” para evitar incumplir el principio de igualdad de trato entre los licitadores.



“Separación de los restos orgánicos, envases, cartón y cristal y depositarlos en los contenedores de reciclaje más cercanos al edificio”.

Error y corrección: La Ley 7/2022 de 8 de abril de residuos prevé nuevas obligaciones en materia de separación, gestión, tratamiento y valorización de residuos, de modo que el mero cumplimiento de la normativa sectorial aplicable no es considerado como prescripción técnica ambiental sino como una obligación legal conforme prevé el art. 201 de la LCSP. Además, la cercanía con el contenedor al edificio no garantiza la adecuada separación y tratamientos de residuos sobre todo en el caso los aceites usados que precisan su gestión a través de un gestor autorizado.

4.3. Solvencia técnica o profesional ambiental

Los criterios para seleccionar a los posibles operadores económicos en contratos públicos se concretan en la capacidad y la aptitud para contratar, la ausencia de prohibiciones de contratar, la habilitación profesional o empresarial, la solvencia económica o financiera y la solvencia técnica o profesional o, en su caso, clasificación de estos operadores cuando lo exija la ley (art. 65.1 LCSP). La solvencia técnica o profesional ambiental es el medio de garantizar la capacidad técnica o profesional en sostenibilidad de los operadores económicos que pretendan acceder a una licitación. Como requisito de admisión tiene carácter eliminatorio y no valorativo, de modo que quienes no cumplan los requisitos técnicos o profesionales exigidos en los pliegos de licitación quedan excluidos de ésta.

El análisis de las licitaciones incluidas en el presente estudio ha demostrado que los órganos de contratación no suelen incluir requisitos de solvencia técnica o profesional de carácter medioambiental. La incidencia es anecdótica: solo 6 licitaciones de todas las estudiadas incorporan requisitos de esta clase.

En todos los casos, se trata de licitaciones que exigen que la empresa cuente con un sistema de gestión ambiental, mediante la exigencia del certificado ISO 14001 o equivalente.

4.3.1. Ejemplo de buena práctica de solvencia técnica ambiental



Un ejemplo de buena práctica de solvencia técnica ambiental debe seguir lo establecido en el art. 94 LCSP para la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión ambiental. Que se exijan certificados específicos de gestión ambiental (EMAS, ISO 14001, etc.) que acrediten que el licitador cumple con las normas, sirve como medio de prueba de la capacidad de gestión ambiental en los contratos.

4.3.2. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección



“Declaración de que todas las verduras y hortalizas que componen los menús ordinarios y los purés pasados o triturados son de origen local (se entiende por local, los provenientes de cualquier población de ...). A la declaración se acompañará el compromiso de presentar con anterioridad al 31 de diciembre de 2019 copia del contrato suscrito con los proveedores, en el caso de ser adjudicataria, según modelo de Anexo nº 5...”

“Declaración de que mensualmente por lo menos se incluirán en el menú 4 platos de verduras, 4 platos de hortalizas y 4 platos de carne dispondrán de la calificación de productos ecológicos, según modelo de Anexo nº 4...”

Error y corrección: En estos casos se ha detectado que se introducen obligaciones bajo la forma de solvencia técnica, aunque su lectura demuestra que son, en realidad, exigencias relativas al producto y no a la empresa o entidad licitadora.



“En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato”.

Error y corrección: En este caso, el órgano de contratación incorpora exigencias de solvencia inespecíficas y con un carácter genérico, que impide considerarlas como verdaderas obligaciones.

4.4. Criterios de adjudicación

Los criterios de adjudicación son los parámetros que se emplean para comparar las ofertas presentadas por los licitadores y determinar cuál de entre las que cumplen las prescripciones técnicas, es la más ventajosa desde el punto de vista del órgano de contratación, la que mejor cubre sus necesidades.

En este apartado, la investigación tenía por objeto determinar cuántos criterios de adjudicación verdes se incluían en las respectivas licitaciones, cuál era su ponderación y el sistema de valoración.

A continuación, esta información se presenta en el orden en el que aparecen los criterios de adjudicación en los respectivos pliegos. Cabe advertir que, para no sobrecargar excesivamente el texto, aquí se analizan únicamente los criterios de adjudicación que aparecen en los pliegos en primer y segundo lugar. La información correspondiente al resto de criterios analizados se ha incluido en el Anexo “6.1. Criterios de adjudicación: grupos 3, 4 y 5”.

Tras el establecimiento de los 5 grupos se procedió a clasificar los criterios de adjudicación conforme a las categorías mencionadas en la metodología. De nuevo, se pueden encontrar redacciones muy variables en cuanto a contenido, ya que en una misma cláusula pueden incluirse varios aspectos diferentes. Por ello, en el análisis que sigue a continuación, se hablará de los porcentajes de aparición de las categorías “en exclusiva” o “mixtas”.

4.4.1. Primer criterio de adjudicación

Del análisis del conjunto de licitaciones objeto de estudio, se desprende que 236, esto es el 54,38% de ellas, contemplan, como mínimo, un criterio de adjudicación ambiental. De este total, los criterios de adjudicación ambientales de 153 licitaciones se someten a un proceso de evaluación automatizada (a través de porcentajes o cifras), mientras que, en el resto (83 licitaciones), los criterios de adjudicación dependen de un juicio de valor.

Adicionalmente, 150 licitaciones establecen penalidades económicas en caso de incumplimiento de los criterios ambientales ofertados y se implementa un mecanismo de verificación en 136 licitaciones.

Se analizarán a continuación las categorías de criterios de adjudicación que aparecen con más frecuencia en el conjunto de datos estudiado.

Se observa una clara preferencia por la producción ecológica como criterio de adjudicación ambiental exclusivo con una frecuencia de un 31,9% de los casos²².

Conviene tener en cuenta algunas consideraciones respecto a la manera en la que estas categorías se recogen en los pliegos: Por un lado, estudios precedentes que se han desarrollado han demostrado que hay una importante confusión respecto a las diferencias entre ambos conceptos. Por lo que en numerosas licitaciones se confunde “proveedor de cercanía” con la errónea idea que de los productos que suministrará son también de cercanía. Se observa que aproximadamente en el 75% de las ocasiones en las que se incluyen proveedores de cercanía, la redacción del criterio incorpora también la categoría de productos de proximidad, lo que refuerza la idea de que parece que se busca la inclusión de productos de proximidad en los menús escolares.

Otra cuestión que se observa es la incorporación de las denominaciones de origen como una manera de solicitar productos de proximidad.

La siguiente categoría que aparece en orden de frecuencia es la cercanía de las cocinas. En un 11% de los casos se indica de manera exclusiva²³. Seguida de los productos de temporada que aparecen como categoría exclusiva en un 6% de las licitaciones estudiadas²⁴.

22 Si ampliamos la selección a los criterios en los que aparece combinada con otros aspectos esta proporción aumenta hasta el 47,2%. Seguido por el criterio de “proveedores de cercanía” con un 20,4% y el de “productos de proximidad” con un 18,7%.

23 Este porcentaje asciende hasta un 13,3% cuando se incorporan aquellas redacciones de criterios en las que aparecen otras cuestiones.

24 En un 11,9% aparecen mezclados con otras categorías, aunque la combinación más frecuente es la de productos de temporada y productos ecológicos.

Por otro lado, la educación ambiental aparece en un 4,7% de manera exclusiva²⁵, y entendemos que hace referencia al alumnado porque así se indica o porque la redacción del criterio habla de “actividades educativas divulgativas durante el tiempo anterior y posterior al comedor”.

Los siguientes criterios de adjudicación más representados son: la utilización de productos de comercio justo que aparece de forma exclusiva en un 2,1% de las ocasiones²⁶ y la reducción del desperdicio alimentario²⁷, que tan sólo figura en un 0,9% (tanto de manera exclusiva, como mixta) de las licitaciones.

El resto de las categorías de criterios de adjudicación ambientales tienen porcentajes poco representativos, por lo que a efectos de facilitar la comprensión no se desagregan.

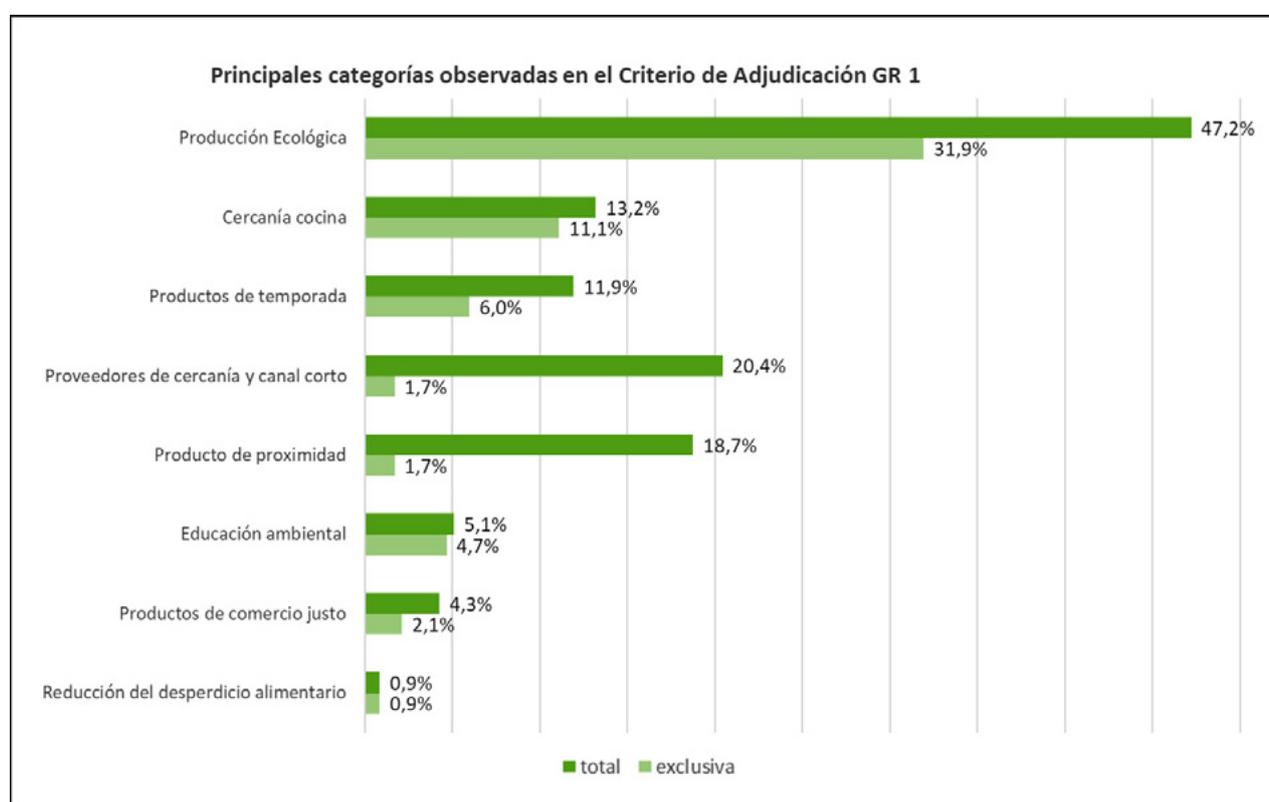


Ilustración 6: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 1

25 Este porcentaje aumenta ligeramente en el caso de combinarse este criterio con otros aspectos, con un total de 5,1%.

26 Este porcentaje se amplía hasta el 4,29% cuando se incorporan aquellas redacciones en las que se mezclan varias categorías.

27 Vid. nota a pie de pág. 18.

A continuación, se analizará la ponderación otorgada en los pliegos a los criterios antes señalados. Para simplificar la presentación de la información se consideran los siguientes cuatro intervalos de ponderación:

- entre 0 y 25 (no incluido)
- entre 25 y 50 (no incluido)
- entre 50 y 75 (no incluido)
- más de 75

En este caso concreto observamos esta distribución de ponderaciones:

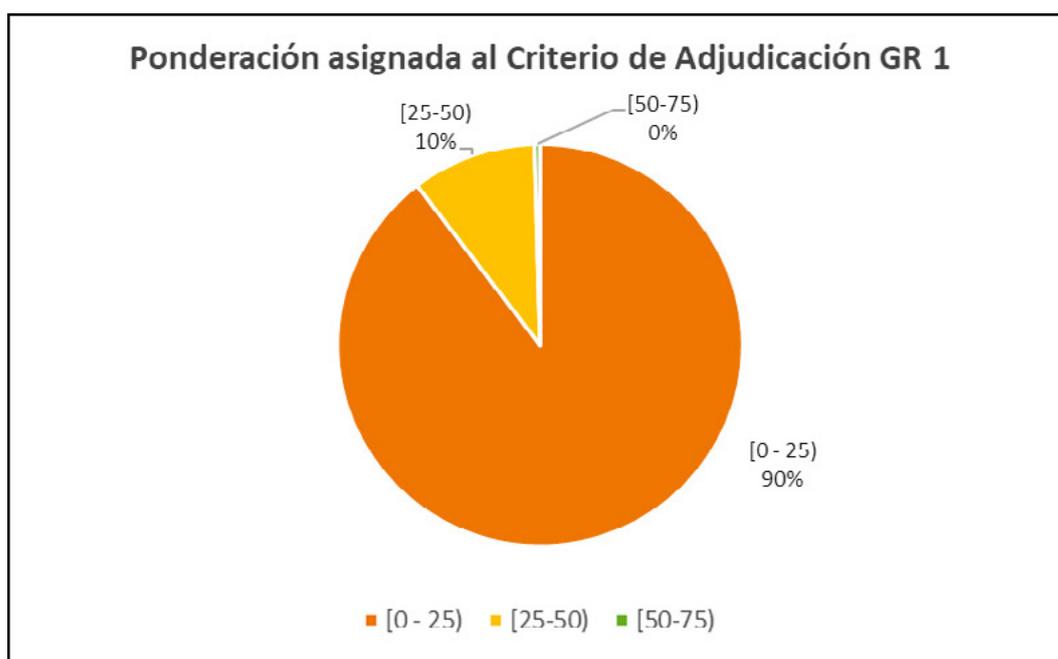


Ilustración 7: Ponderación asignada a los criterios de adjudicación del grupo 1

Como se indica en el gráfico, el 89% de los criterios de adjudicación ambientales que aparecen en primer lugar en las licitaciones tienen ponderaciones inferiores a 25 puntos. Por otro lado, un 11% tienen una puntuación comprendida entre 25 y 50 puntos, y menos de un 1% tiene ponderaciones entre 50 y 75 puntos. No se ha encontrado ningún caso en el que se superen los 75 puntos.

4.4.2. Segundo criterio de adjudicación

De las 236 licitaciones indicadas en el apartado anterior que contienen, como mínimo, un criterio de adjudicación ambiental, el 29,95% (130) tienen, al menos, un segundo criterio.

De estas 130 licitaciones que contienen un segundo criterio de adjudicación ambiental, casi el 69% se someten a un proceso de evaluación automatizada.

Además, en un 60% se establecen penalidades económicas en caso de incumplimiento y en un 59% de ellas se incorpora un sistema de verificación.

Las categorías más observadas en este grupo son la “gestión de residuos”, la “producción ecológica”, “productos de proximidad” y “proveedores de cercanía”.

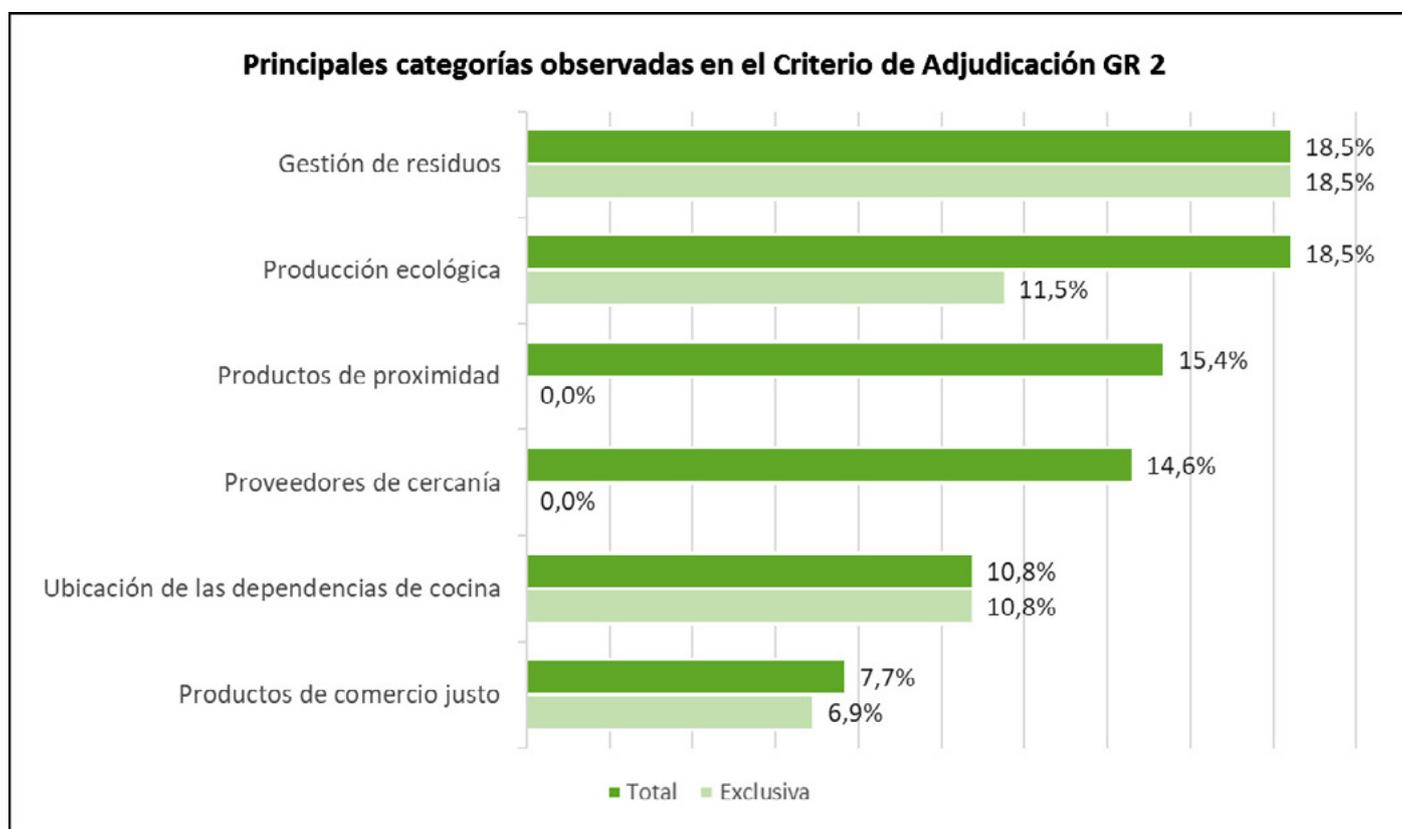


Ilustración 8: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 2

La “gestión de residuos” se ha posicionado como criterio de adjudicación en este grupo con mayor incidencia, con un 18,5% de los casos²⁸. Respecto a la “producción ecológica”, en un 11,5% de los casos aparece de manera exclusiva²⁹, seguido de la “ubicación de las dependencias de cocina”, con en un 10,8% de los casos³⁰.

Por otro lado, en el caso de los criterios de “productos de proximidad” y “proveedores de cercanía” se observa que no se encuentran en ningún caso de manera exclusiva³¹.

La última categoría que aparece con cierto protagonismo en este grupo es la de “productos de comercio justo”, con un 6,9% de los casos³².

28 Mismo valor cuando concurren con otros aspectos.

29 En este caso el índice aumenta cuando concurre con otros aspectos, igualándose a los valores obtenidos en la “gestión de residuos”.

30 Misma presencia cuando concurren con otros aspectos.

31 En cambio, ambos criterios tienen una elevada presencia en las licitaciones cuando concurren con otros aspectos. Con un 15,4% en el caso de “productos de proximidad” y un 14,6%, en el caso de “proveedores de cercanía”.

32 Este porcentaje aumenta ligeramente en el caso de combinarse este criterio con otros aspectos, con un total de 7,7%.

Respecto a las ponderaciones asignadas, el 98% de los criterios de adjudicación ambientales que aparecen en primer lugar en las licitaciones tienen ponderaciones inferiores a 25 puntos y tan sólo un 2% tienen ponderaciones comprendidas entre 25 y 50 puntos. No se ha encontrado ningún caso en el que superen los 50 puntos.

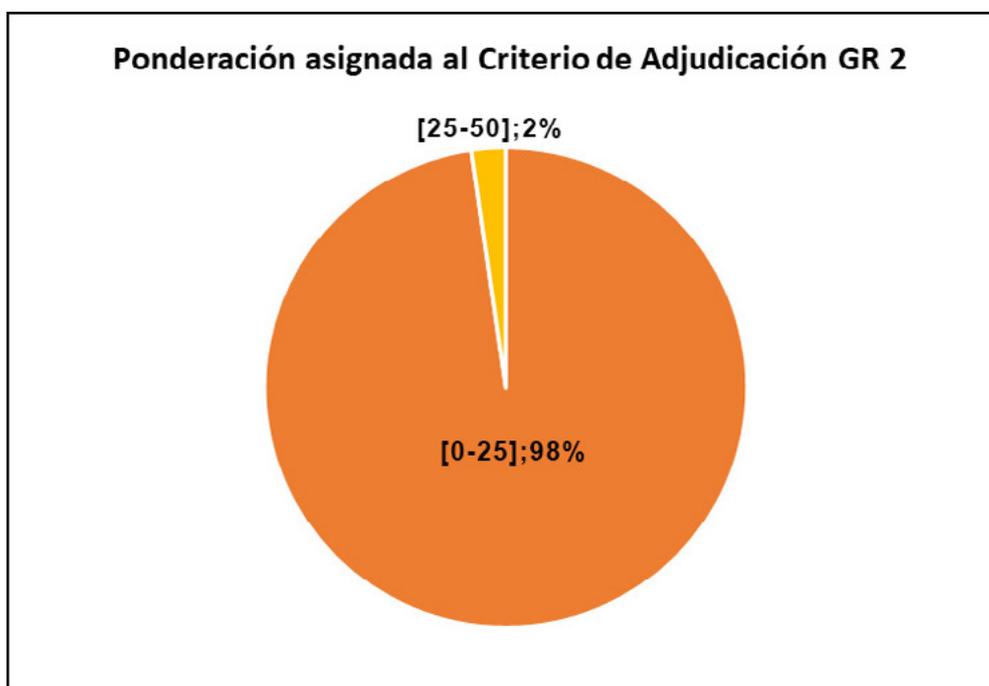


Ilustración 9: Ponderación asignada a los criterios de adjudicación del grupo 2

4.5. Criterios de adjudicación y su ponderación (precio y aspectos ambientales)

Se ha observado que el 83,29% de las licitaciones estudiadas presentan un sistema de “precio más otros criterios” en la configuración de los criterios de adjudicación. Por tanto, en un 16,24% de las licitaciones estudiadas el único criterio de adjudicación es el precio. A este respecto, cabe recordar que la LCSP únicamente permite la utilización del criterio precio como único criterio de adjudicación siempre que se justifique adecuadamente. Por otra parte, hay algunos contratos que sólo pueden ser adjudicados en base a una pluralidad de criterios (precio más otros criterios). Ese es el caso, por ejemplo, de los contratos de concesión de servicios y contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

Por lo que se refiere a la ponderación, en la siguiente ilustración se puede observar que la parte económica tiene una ponderación entre 0 y 25 puntos únicamente en un 9,28% de los casos estudiados. La ponderación más frecuente, con un 47,33% de los casos, es la que valora la parte económica entre 25 y 50 puntos, seguida por un 18,10% de casos con una ponderación entre 50 y 75. En un 9,28% de casos se valora entre 75 y 99 puntos. Finalmente, se observa un 16,24% de los casos en los que únicamente se valora la cuestión económica.

Cabe destacar que, en función de los CPV presentes en algunas de las licitaciones objeto de estudio, la parte económica no puede superar el 49% (art. 145.4). En concreto, ello tiene lugar en aquellos contratos de servicios incluidos en el Anexo IV de la LCSP.

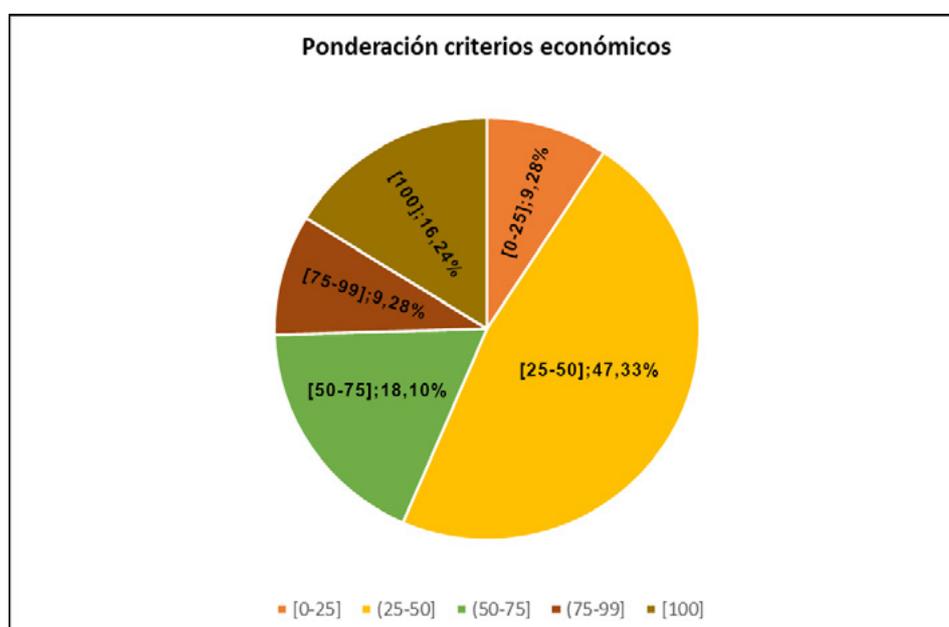


Ilustración 10: Ponderación de lo económico en los criterios de adjudicación

Por otro lado, en un 85% de las licitaciones estudiadas los criterios ambientales suponen entre 0 y 25 puntos. En un 12% de los casos la ponderación de lo ambiental se encuentra entre 25 y 50 puntos y en un 3% de los casos entre 50 y 75 puntos. No se ha encontrado ningún caso dentro de la muestra de licitaciones en las que la ponderación de la parte ambiental fuera superior a 75 puntos.

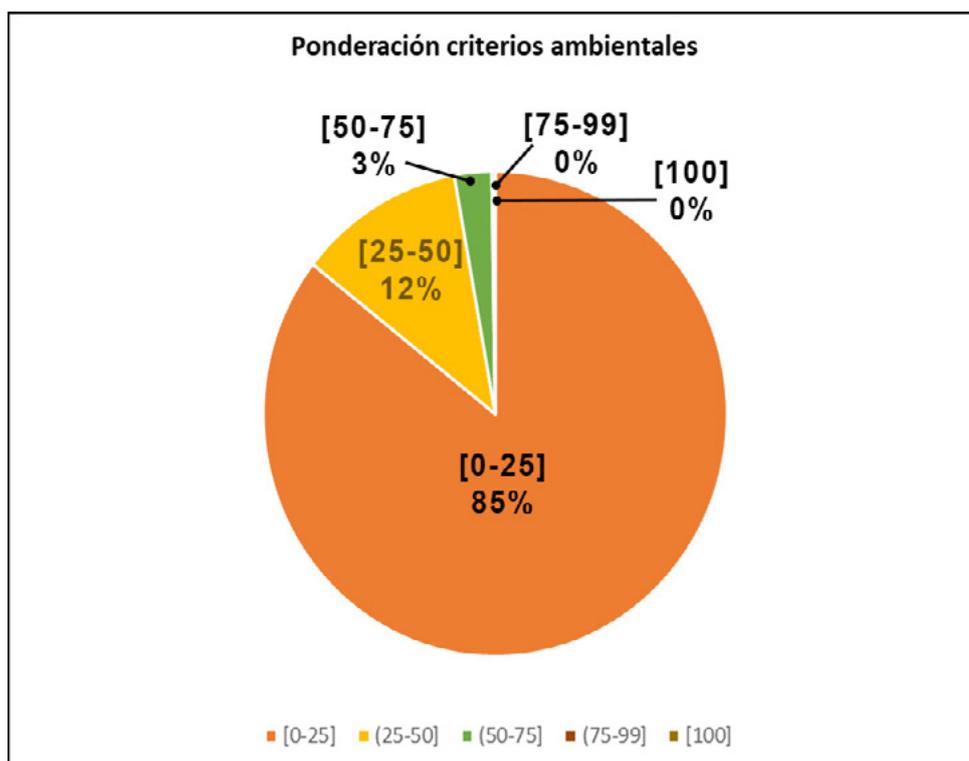


Ilustración 11: Ponderación de lo ambiental en los criterios de adjudicación

4.5.1. Ejemplos de buenas prácticas de criterios de adjudicación ambientales:



“Ingredientes ecológicos. De 0 a 10 puntos (para los lotes de centros que no tengan cocina in situ). De 0 a 20 (para los lotes que disponen de cocina in situ)

Se valorará la cantidad por comensal expresada en kilogramos-litros/mes de alimentos ecológicos que se comprometen a servir en los menús. Corresponderá cero puntos a la proposición cuya oferta no incluya compromiso de cantidad alguno. Se otorgará 1 punto por cada 500 gramos-centilitros ofrecidos, hasta un máximo de 10 puntos. No se admitirán ni valorarán propuestas con cantidades que no sean múltiplos de 500 gramos. Por ejemplo, a efectos aclaratorios, serán admitidas propuestas tales como 1,000 kg, 3,500 kg, 4,000 kg, etc., y no serán admitidas propuestas tales como 1,200 kg, 3,120 kg, 4,725 kg, etc”.



“Certificado en Gestión de Seguridad Alimentaría, Calidad y Medioambiente: Hasta 6 puntos

Serán tenidos en cuenta los certificados presentados, en vigor, en relación a Seguridad Alimentaria, Calidad y Medioambiente:

- **Gestión de Seguridad Alimentaria: Certificado ISO 22.000 o equivalente, 2 puntos**
- **Gestión de Calidad: ISO 9001 o equivalente, 2 puntos**
- **Gestión de medioambiente: Certificado ISO 140001 o equivalente, 2 puntos”.**



“Compromiso de utilizar materia prima ecológica como mínimo en el 75 % de los productos utilizados en los menús diarios: 30 puntos”.



“Etiquetas Ecológicas Europeas o equivalentes (Tipo I): 1,5 puntos por cada producto que la empresa licitadora se comprometa a incluir en el menú semanal, hasta un máximo 18 puntos por lote”.



“Alimentos ecológicos. HASTA 26 PUNTOS.

El producto ecológico se define como el alimento producido de acuerdo a las especificaciones establecidas en el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo.

Se valorará:

Oferta de 6 o más productos ecológicos a la semana: 26 puntos

Oferta de 5 productos ecológicos a la semana: 22 puntos

Oferta de 4 productos ecológicos a la semana: 18 puntos.

Oferta de 3 productos ecológicos a la semana: 14 puntos

Oferta de 2 productos ecológicos a la semana: 10 puntos

Oferta de 1 producto ecológico a la semana: 5 puntos

Para la valoración de este criterio se deberá aportar listado con los productos ecológicos ofertados, y certificado ecológico de los mismos, acompañada de una declaración responsable de la empresa que manifieste que este listado y frecuencia se respetará durante la ejecución del contrato”.



“Calidad de los productos: Hasta un máximo de 15 puntos

Se valorará la calidad de los productos que conforman el menú, en referencia a productos de origen de “calidad diferenciada”, bien de producción ecológica, o bien de DOP (denominación de Origen Protegida), IGP (Indicación Geográfica Protegida) o ETG (Especialidad Tradicional Garantizada).

Estos productos deberán ser, preferentemente, del grupo de verduras y hortalizas, e incorporarse al menú con una frecuencia mínima de dos veces a la semana”.



“Calidad y sostenibilidad de los productos ofrecidos. máximo 40 puntos.

Lote de reparto de frutas y hortalizas frescas.

1. Suministro de productos amparados por figuras de calidad: máximo 10 puntos. Un punto por cada reparto de producto amparado por DOP o IGP.

2. Suministro de productos certificados en agricultura ecológica: máximo 10 puntos. Un punto por cada reparto que exceda de los 4 repartos obligatorios que estén certificados como de producción ecológica de acuerdo con el Reglamento (UE) 2018/848 o con el Reglamento (UE) 834/2007.

3. Cantidad suministrada por niño: máximo 20 puntos. Cinco puntos por cada reparto que supere el mínimo de 14 repartos exigido en el pliego de prescripciones técnicas”.

4.5.2. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección



“Se valorará la calidad del servicio mediante la aportación de una memoria detallada comprensiva de los siguientes aspectos:

- Calidad de los productos y de los menús, hasta 15 puntos que se otorgarán según:
- La incorporación en las comidas de productos ecológicos y materia prima de proximidad, hasta 3 puntos”.

Error y corrección: no se define que es proximidad, y tampoco se especifica lo que es un producto ecológico. El criterio no expresa cómo se atribuirán los puntos en relación con los productos ecológicos y de proximidad.



“Calidad, variedad e idoneidad de los menús a suministrar - Utilización de productos frescos, de temporada o de kilómetro cero, primando las verduras, frutas y hortalizas de la huerta asturiana, alimentos de origen ecológico garantizados. 10 puntos.”

Error y corrección: No se determina la forma de distribución de la puntuación total. No se explica a qué se refiere con “idoneidad”, no se referencia el “origen ecológico” con una norma/certificado en concreto. No se especifica lo que es un producto asturiano. Podría ser más operativo incluir el listado de productos asturianos de temporada que puedan ser objeto de valoración en el menú. La referencia directa a la huerta asturiana podría suponer un caso de arraigo territorial.



“Características medioambientales: Uso de vehículos poco contaminantes. Se otorgará a la empresa puntuación cuando todos los vehículos de transporte de comidas y personas asignados en el servicio objeto de este contrato pueden considerarse poco contaminantes por ser eléctricos o híbridos”.

Error y corrección: A la hora de mencionar vehículos hay que concretar que vehículos conforme a las normas vigentes referidas por ejemplo a los vehículos con etiquetas cero emisiones.



“Compromiso de adquisición de verduras producidas en zonas de proximidad o cercanía. Hasta 10 puntos. Distribuyéndose de la siguiente manera.

- **En un radio de 50 kilómetros: 10 puntos.**
- **En un radio de 100 kilómetros: 5 puntos”.**

Error y corrección: Es necesario que se especifique que estas materias primas adquiridas se utilizarán en las cantidades que se especifiquen en el menú escolar.



“Condiciones ambientales: - Menor impacto ambiental, ahorro y uso eficiente del agua, la energía y los materiales, coste ambiental del ciclo de vida, procedimientos y métodos de producción ecológicos, generación y gestión de residuos, uso de materiales ecológicos. 1 punto.”

Error y corrección: compendio de medidas exigidas de un modo completamente genérico.



“Incluir productos ecológicos en las dietas. 20 puntos”.

Error y corrección: Este criterio se valora en el pliego de forma automática, sin embargo, el criterio está incompleto. Tampoco se establece una periodicidad ni se define lo que son productos ecológicos.



“Criterios sometidos a juicio de valor (hasta 49 puntos):

Se elaborará por los licitadores una Memoria en la que se describa de manera detallada y concreta la calidad y planificación del servicio, de conformidad con lo establecido en el PPT.

En la valoración de la Memoria de Prestación del Servicio se valorarán los siguientes extremos:

...

3. Procedencia de los alimentos.

a. Alimentos ecológicos garantizados: 5 puntos

...”

Errores y corrección: carácter genérico e inespecífico de lo que se va a valorar. No se indica a que se refieren con “procedencia”, no se indica la definición de alimento ecológico. Tampoco se explica cómo se va a valorar este criterio de manera subjetiva.

4.6. Condiciones especiales de ejecución

Las condiciones especiales de ejecución de un contrato determinan la forma en que deberá actuar el contratista sea quien sea el adjudicatario final, para cumplir con las previsiones del contrato. Estas cláusulas son, por lo tanto, clave para lograr el cumplimiento de determinados objetivos, entre los que pueden estar los ambientales, ya que lo que se elija será directamente obligatorio para los contratistas. Esta característica de las condiciones especiales de ejecución las diferencias de los criterios de adjudicación, en los cuales las ofertas de los contratistas obtienen puntuación adicional por cumplir con determinados requisitos.

4.6.1. Condiciones especiales de ejecución grupo 1

Del total de licitaciones analizadas en este estudio, 157 incluyen al menos una condición especial de ejecución ambiental, lo que representa un 36,18% de las mismas.

De esas 157 condiciones especiales de ejecución, prácticamente la mitad (un 49,04%) corresponden a gestión de residuos³³. La siguiente categoría más observada es la de productos sostenibles, que aparece en un 6,37% de forma exclusiva³⁴.

En tercer lugar, tenemos la producción ecológica, que se ha observado que figura de manera exclusiva en un 5,1% de los casos³⁵. Aproximadamente, entre el 3% y el 5% de las veces se encuentran las categorías de productos de temporada y de educación ambiental.

El resto de las categorías tienen una presencia menor al 3% (en modalidad exclusiva), por lo que no se entrará en detalle en las mismas dado el bajo impacto que tienen.

33 Si bien es verdad que a veces esta condición se incluye conjuntamente con otras, apareciendo de forma solitaria en un 23,57%.

34 En un 25,48% de los casos de manera conjunta.

35 La misma incidencia tienen las cláusulas referidas a productos de proximidad. Se diferencian en que es más común encontrarlas unidas a otras consideraciones. En el caso de la producción ecológica, con un 12,10% de los casos, frente a los productos de proximidad, con un 5,73%.

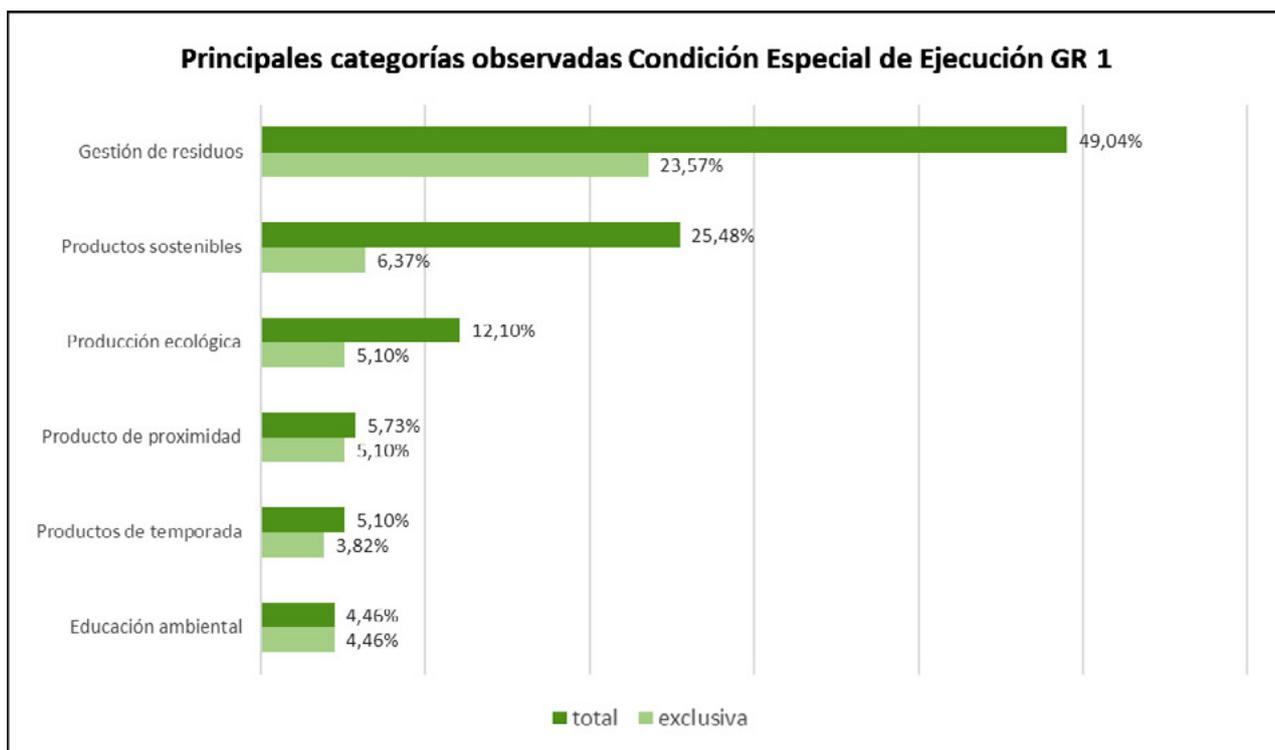


Ilustración 12: Principales categorías observadas en las condiciones especiales de ejecución del grupo 1

Por otro lado, se ha analizado la redacción de esta primera condición especial de ejecución para determinar si es genérica o si reitera las obligaciones ya previstas por la ley. En este sentido, aproximadamente el 27% de las mismas presentan una redacción genérica o inespecífica, mientras que casi el 35% reiteran obligaciones ya previstas en la legislación. Esto nos deja con apenas un 38% de condiciones especiales de ejecución dentro de este primer grupo que realmente suponen una aportación al cambio en el modelo hacia una mayor sostenibilidad.

Adicionalmente, se ha observado que el 44% de las mismas se configuran como una obligación esencial del contrato. Tan sólo 27 pliegos incorporan un sistema de verificación, aunque en 125 de los documentos aparece una penalización por incumplimiento.

4.6.2. Condiciones especiales de ejecución grupo 2

Si bien se ha observado una cantidad de licitaciones en las que aparece una primera condición especial de ejecución, la cantidad de ellas que contiene, al menos, una segunda condición es mucho más reducida. Únicamente 25 licitaciones presentan esta situación.

En primer lugar, se ha observado la categoría de gestión de residuos, con un

76% de presencia total, aunque se reduce a un 48% si se considera en exclusiva. Las siguientes categorías que aparecen son productos sostenibles (36% de los casos de forma total y 12% de los casos de manera exclusiva), producción ecológica (8% de los casos) y gestión ambiental (4% de los casos). En estas dos últimas categorías no se observa combinación de conceptos en la redacción de la cláusula por lo que coinciden la presencia total con la exclusiva.

No hay ninguna otra categoría en este segundo grupo de condiciones especiales de ejecución.

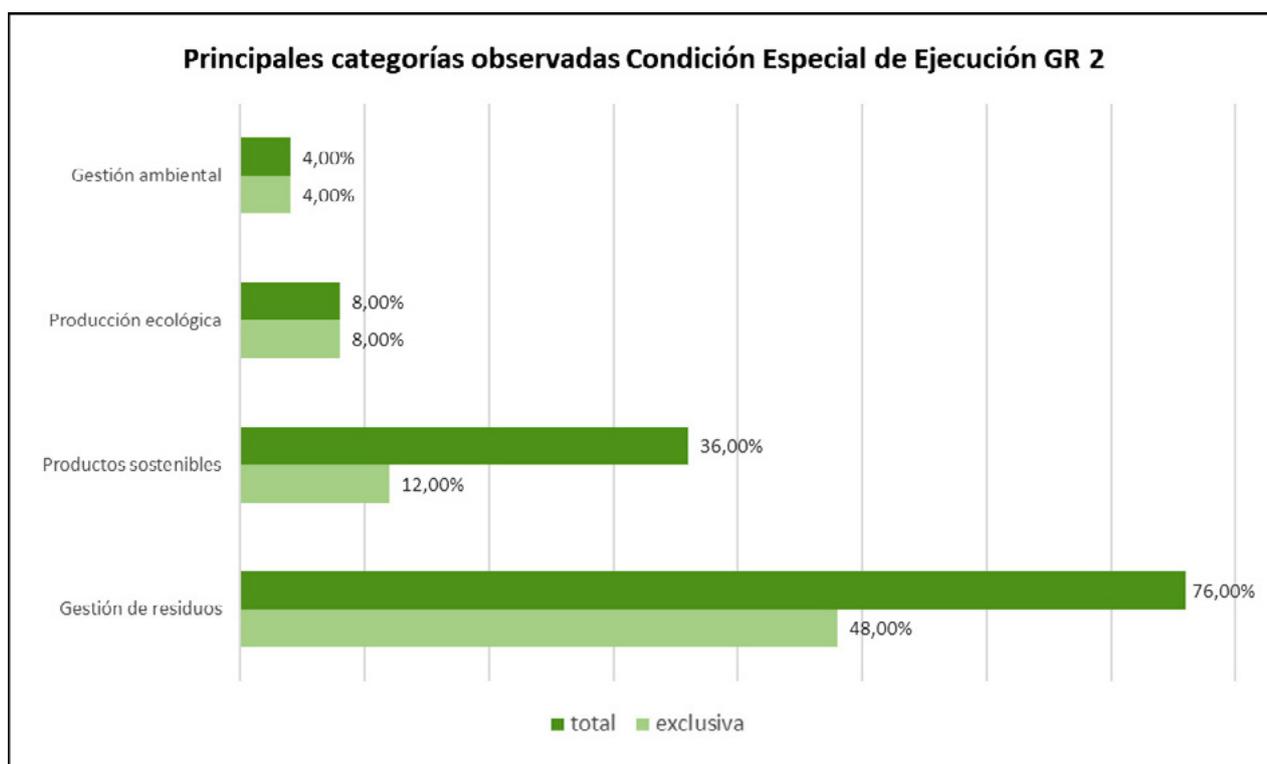


Ilustración 13: Principales categorías observadas en las condiciones especiales de ejecución del grupo 2

Respecto a la redacción de la cláusula, de nuevo encontramos una elevada reiteración de las exigencias ya presentes en la legislación (68% de los casos). Adicionalmente, un 8% son genéricas o inespecíficas.

Un 40% se han configurado como obligaciones esenciales del contrato, y en el 76% de los casos se ha incorporado una penalización por incumplimiento, aunque sólo 2 licitaciones tienen un sistema de verificación.

La información correspondiente al resto de condiciones especiales de ejecución analizadas se ha incluido en el Anexo “6.2. Condiciones especiales de ejecución: grupos 3, 4 y 5”.

4.6.3. Ejemplos de buenas prácticas de condiciones especiales de ejecución



“La gestión sistemática y minimización de los residuos/emisiones resultantes de los procesos de acopio de alimentos (primando los de proximidad) y producción de las comidas, así como de los productos utilizados para la limpieza al objeto de minimizar el impacto de los residuos en el medio ambiente. Se presentará un plan de reciclaje y sostenibilidad ambiental para la ejecución del contrato”.



“Como condición especial de ejecución, las entidades licitadoras están obligadas a contemplar que un 40%, como mínimo, de los alimentos utilizados en el servicio de comedor sean de Km 0, entendiendo como tales, aquellos alimentos producidos a menos de 150 km del Ayuntamiento del Valle de Egüés, situado en la Calle Garajonay, 1, 31.621 Sarriguren³⁶”.



“El contratista deberá introducir en la confección mensual del menú, alimentos orgánicos debidamente acreditados que representen al menos el 10% del volumen de productos no minerales, calculados en peso, del total de ingesta de productos agroalimentarios”.

³⁶ Debe ir acompañada de justificación. Esta justificación debe incorporar el motivo por el que se ha escogido esta distancia y cuál es la finalidad que se pretende alcanzar.



“El contratista deberá introducir en la confección mensual del menú, alimentos orgánicos debidamente acreditados que representen al menos el 10% del volumen de productos no minerales, calculados en peso, del total de ingesta de productos agroalimentarios. Por alimentos orgánicos se entienden aquellos alimentos destinados al consumo que han sido producidos sin productos químicos y procesados sin aditivos (carnes, productos agrícolas, vinos y bebidas), de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios”.



“Productos procedentes de circuitos de proximidad. Con la finalidad de minimizar las emisiones de dióxido de carbono y de gases de efecto invernadero, como mínimo, un 30 por 100 de productos, sobre el total del precio de adjudicación, sean de “km 0”; entendiéndose como tales aquellos alimentos producidos a menos de 200 km de las instalaciones de la empresa donde se realiza la elaboración de la comida”.



“El 100% de los suministros de carne, pescado y frutas y verduras deberán ser de proximidad. Se entenderá por producto de proximidad aquel cuyo lugar de producción, sacrificio y transformación disten como máximo 150 km de la sede del Órgano de Contratación. Esta distancia será medida en kilómetros por carretera”.

Objetivo: “Fomentar la producción de productos de proximidad mediante el incremento de la demanda, en la medida en que el impacto medioambiental de los mismos es menor.”



“Disponer de un plan de calidad ambiental y/o gestión energética con certificado acreditado por entidad auditora acreditada”.

4.6.4. Ejemplos de cláusulas con errores y la indicación de la corrección



“El mantenimiento y mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

Error y corrección: el carácter genérico de la cláusula impide considerarla como una verdadera obligación. Dificulta su control y verificación.



“Una gestión más sostenible del agua, la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables, y el impulso de la producción ecológica.”

Error y corrección: la cláusula corta y pega el art. 202.2 LCSP que señala finalidades, sin especificar obligaciones concretas en ejecución contractual.



“Los proveedores deberán utilizar en sus suministros los medios que supongan un menor impacto para el medio ambiente en el uso de embalajes y recipientes. Deberá utilizarse material biodegradable, reciclable o cualquier otra fórmula que no produzca o produzca un impacto mínimo en el Medio ambiente”.

Error y corrección: cláusula genérica. Tampoco especifica que se considera “menor impacto”.



“Los residuos producidos en los trabajos objeto de este contrato deberán recibir un tratamiento adecuado y contribuir a un desarrollo sostenible. Así, durante la realización de los trabajos, la empresa contratista deberá proceder a la correcta gestión de todos los residuos producidos, en especial los envases; potenciando, en primer lugar, la reducción o eliminación de los mismos, en especial los plásticos, su reutilización y, por último, el reciclaje, pasando a su posterior valorización. Procederá al reciclado de productos y el uso de envases reutilizables en los casos en que fuera posible”.

Error y corrección: la obligación de gestión de residuos es una obligación legal, el reciclado y uso de envases reutilizables “en los casos en que fuera posible” es muy genérico. No hay obligación concreta.



“El cumplimiento de la propuesta del adjudicatario en todo aquello que haya sido objeto de valoración de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos para el contrato”.

Error y corrección: El pliego confunde lo que es un criterio de adjudicación, la oferta de la empresa licitadora con una condición especial de ejecución.



“La promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables”

Error y corrección: presenta el mismo error de generalidad comentado anteriormente pero además la utilización del verbo “promover” no supone una obligación como tal.



“El adjudicatario realizará un tratamiento de eliminación adecuada de productos orgánicos, envases y restos para la protección del medio ambiente, y en general una recogida selectiva de los residuos generados durante la ejecución del contrato para depositarlos en los puntos o sistemas de gestión de residuos autorizado en función del producto”.

Error y corrección: se establece como una condición especial de ejecución la reiteración de una obligación legal.



“Cumplir al menos con una condición de las especificadas a continuación:

Crear productos respetuosos con el medio ambiente:

Utilización de materiales total o particularmente reciclables: plásticos, maderas, paneles de aglomerado.

Reducir los impactos de transporte y de los embalajes.

Que el tamaño del paquete se adapte a los productos solicitados para disminuir el número de vehículos y emisiones de CO₂”.

Error y corrección: carácter inespecífico de la cláusula, no contiene una obligación exigible.



“El contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia de fiscalidad, de Seguridad Social, protección del medio ambiente, protección del empleo, igualdad de género, de acoso por razón de sexo o acoso sexual, condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales y demás disposiciones en materia laboral, inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente de aplicación en el sector en el que se encuadre la actividad a contratar.”



“Deberá dar cumplimiento a la normativa en materia de protección medio-ambiental”.

Error y corrección: una condición especial de ejecución no tiene por finalidad recordar las obligaciones del marco legal. Además, supone un recordatorio del contenido del art. 201 de la LCSP.

4.7. Sistemas de verificación del contrato

Cada obligación establecida en los pliegos debe llevar asociado un sistema de verificación. Es decir, el órgano de contratación debe fijar a través de qué medio se comprobará el cumplimiento de las obligaciones ambientales en tiempo y forma.

Los sistemas de verificación deben preverse tanto para la fase de licitación como para la fase de ejecución.

Las licitaciones estudiadas no establecen mecanismos de verificación de un modo sistemático.

Se recomienda anexar al pliego una hoja orientativa tipo “*check-list*” que incluya para cada obligación su respectivo sistema de verificación³⁷. Se trata de una buena práctica porque permite que las empresas preparen de forma más precisa sus ofertas, al tener todas las obligaciones ambientales a vista de pájaro. Y también el seguimiento y control por parte del responsable del contrato.

³⁷ Ello es así porque la hoja “*check-list*” en fase de licitación no forma parte de la oferta de modo que la mesa de contratación no podrá excluir a un licitador que no la cumplimente. Por ello, se señala que debe ser un documento orientativo, ya que, en caso contrario, su omisión podría dar lugar a la exclusión de la oferta del licitador.

Obligación contractual	Sistema de verificación (fase licitación) Sí / No	Sistema de verificación (fase licitación)	Sistema de verificación (fase de ejecución)
<p>Especificaciones técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se tendrán en cuenta criterios de sostenibilidad en la elaboración de los menús, y en particular, la utilización de alimentos frescos y/o temporada. Además, el desperdicio alimentario está relacionado directamente con la sostenibilidad de la propia cadena alimentaria. - Para el caso de la fruta como postre, preferiblemente se deberá indicar a qué fruta se refiere (nunca menos de 3 tipos semanales). Siempre deberán aparecer los tipos de fruta que componen el ciclo mensual utilizando preferentemente fruta de temporada. - Se diseñarán los menús mensuales con recetas de acuerdo a la estacionalidad 	No	-	<p>La empresa adjudicataria deberá presentar con la siguiente periodicidad los siguientes documentos:</p> <p>Dos semanas antes de comenzar la actividad, facilitará a los técnicos municipales el menú propuesto para que se puedan realizar las sugerencias/adaptaciones oportunas, de acuerdo a las prescripciones descritas en el presente pliego.</p>
Todas las obligaciones contractuales	No	X	<p>El Órgano de Contratación o entidad que este designe realizará auditorías en cada uno de los centros educativos, al menos una vez cada tres meses, de forma aleatoria. Estas auditorías se contratarán con una empresa externa, y serán realizadas por personal técnico de categoría de licenciado o diplomado y con experiencia en la realización de auditorías de calidad.</p>
<p>Criterio de adjudicación:</p> <p>Medio Ambiente: Objetivo reducción de la huella de carbono. 25 puntos cuando los alimentos deban ser transportados en una distancia inferior a 1 km desde el centro de elaboración al centro de consumo. Por cada km de transporte se descontará 0,5 puntos. (Se acreditará suficientemente la disposición y ubicación del centro de elaboración de los alimentos, debiéndose indicar la distancia al centro de suministro).</p> <p>Especificación técnica:</p> <p>Las frutas y hortalizas serán variadas dentro de su temporalidad, sanas, enteras y sin podredumbre, de buen aspecto y tamaño y con el grado de maduración adecuada</p>	Sí	Declaración responsable	<p>Para hacer efectivo el seguimiento, la empresa elaborará un informe de actividad y de los indicadores de calidad del servicio con un período mensual y una memoria anual de actividad de acuerdo con los datos solicitados por el Ayuntamiento. La empresa estará obligada a facilitar cualquier otra información solicitada relativa a los servicios prestados.</p>
<p>Criterio de adjudicación:</p> <p>Ingredientes ecológicos. De 0 a 20 puntos.</p> <p>Se valorará la cantidad por comensal expresada en kilogramos-litros/mes de alimentos ecológicos que se comprometen a servir en los menús. Corresponderá cero puntos a la proposición cuya oferta no incluya compromiso de cantidad alguno. Se otorgarán 2 puntos por cada 500 gramos-centilitros ofrecidos, hasta un máximo de 20 puntos. No se admitirán ni valorarán propuestas con cantidades que no sean múltiplos de 500 gramos. Por ejemplo, a efectos aclaratorios, serán admitidas propuestas tales como 1,000 kg, 3,500 kg, 4,000 kg, etc... y no serán admitidas propuestas tales como 1,200 kg, 3,120 kg, 4,725 kg, etc...</p>	Sí	<p>Declaración responsable</p> <p>Los productores ecológicos están sujetos a un régimen de control que expide una certificación y que tiene como signo externo una etiqueta específica. Los alimentos que se incorporen deberán tener el sello de identificación y estar sus productores debidamente certificados.</p>	<p>Mensualmente se realizará el control de las cantidades de productos ecológicos y de los proveedores a través de las facturas de compra a proveedores de productos ecológicos donde se deberá proceder de la siguiente manera:</p> <p>Resumen mensual, en el formato detallado en el Anexo I del presente PPT.</p> <p>Facturas de productos ecológicos adquiridos para la cocina, en las que éstos estarán separados de los no ecológicos.</p> <p>Si esto no es posible y productos ecológicos y no ecológicos aparecen en la misma factura, los dos grupos deberán estar claramente segregados.</p> <p>Copia del documento de comunicación a las familias, en el que deberá estar indicado los ingredientes ecológicos incluidos en los menús.</p> <p>Toda la documentación deberá enviarse durante los 10 primeros días del mes siguiente a la facturación correspondiente.</p> <p>En los casos en la que la empresa de restauración colectiva esté certificada como industria ecológica para la elaboración de platos elaborados ecológicos bajo el reglamento (CE) n.º 834/2007, deberá emitir certificado mensual en el que se indique los kg de platos elaborados ecológicos producidos el mes anterior, destinados a los trabajos del presente pliego.</p>
<p>Condición Especial de ejecución:</p> <p>El contratista deberá introducir en la confección mensual del menú, alimentos orgánicos debidamente acreditados que representen al menos el 10% del volumen de productos no minerales, calculados en peso, del total de ingesta de productos agroalimentarios.</p>	Sí	Declaración responsable	<p>Se contempla que el responsable del contrato deberá comprobar mensualmente el cumplimiento de la Condición especial de ejecución</p>
<p>Especificación técnica:</p> <p>Introducción de alimentos ecológicos en el comedor.</p> <p>Al menos tres días a la semana se servirá en el menú un plato (primero, segundo o postre) en el cual el ingrediente primario sea ecológico. Se entiende por ingrediente primario, de acuerdo con la definición establecida en el art. 2.2 del Reglamento 1169/2011, sobre información alimentaria al consumidor: "ingrediente primario: un ingrediente o ingredientes de un alimento que representa más del 50% del producto".</p> <p>Consideramos alimentos ecológicos aquellos que cumplen las especificaciones del Reglamento (CE) nº 834/2007</p>	No	-	<p>La empresa adjudicataria presentará en el Servicio de Educación del Ayuntamiento de València, dos veces al año, la siguiente información:</p> <p>Origen de los productos alimentarios, de acuerdo con las reglas de determinación de origen establecidas en el Reglamento (UE) 1169/2011, sobre información alimentaria al consumidor o en la normativa de producto específica (por carnes, pescado).</p> <p>A tal efecto, deberá presentar documentación probatoria (facturas e informe con datos de las mismas).</p>
<p>Solvencia técnica:</p> <p>Declaración de que todas las verduras y hortalizas que componen los menús ordinarios y los purés pasados o triturados son de origen local (se entiende por local, los provenientes de cualquier población de la Cuenca o Comarca de Pamplona). A la declaración se acompañará el compromiso de presentar con anterioridad al 31 de diciembre de 2019 copia del contrato suscrito con los proveedores, en el caso de ser adjudicataria, según modelo de Anexo nº 5</p>	Sí	Declaración responsable	<p>La entidad adjudicataria deberá presentar antes del 30 de julio de cada año de vigencia del contrato una memoria que justifique el cumplimiento de los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que todas las verduras y hortalizas que componen los menús ordinarios y los purés pasados o triturados son de origen local (se entiende por local, los provenientes de cualquier población de la Cuenca o Comarca de Pamplona). Se adjuntará copia del contrato suscrito con los proveedores.
<p>Condición especial de ejecución:</p> <p>Deberá incluirse un día a la semana un menú íntegramente ecológico, el cual, debe de modificarse cada semana, a fin de ir alternando los distintos grupos de alimentos: arroz, pasta, verduras, legumbres, hortalizas, frutas, lácteos, cereales, etc.</p>	Sí	Declaración responsable	<p>Presentar al responsable del contrato</p> <p>1) Mensualmente:</p> <p>a) Junto a las facturas, albarán y/o etiquetas que acrediten el uso de productos ecológicos utilizados en la confección de los menús</p> <p>b) Programación de menús ecológicos</p>
<p>Criterio de adjudicación:</p> <p>Plan de residuos y reciclaje:</p> <p>a) Formas de gestión de los restos orgánicos y de los residuos grasos que se producen en la cocina, clasificación y formas de recogida tanto de los residuos generados como de los productos de limpieza.</p> <p>b) Modo de supervisión y control de la ejecución del plan</p> <p>Existe un umbral mínimo de puntuación: mínimo 1,5 puntos en el Plan de Residuos y Reciclaje (su no cumplimiento conlleva exclusión).</p>	Sí	Declaración responsable / el propio plan	<p>Presentar al responsable del contrato</p> <p>2) Al finalizar el curso escolar:</p> <p>a) Informe justificativo del cumplimiento y ejecución del Plan de trabajo, de calidad y de gestión de residuos presentados.</p>

Tabla 4: "Check-list" sistemas de verificación

4.7.1. Ejemplos de cláusulas con errores e indicación de la corrección



“Con el fin de asegurar la correcta ejecución de los contratos basados, será responsable del contrato basado el director/a del centro docente o la persona que designe. Corresponde al responsable del contrato efectuar el seguimiento de su ejecución, así como la adopción de los acuerdos que procedan en orden a la imposición de penalidades derivadas de su incumplimiento.”

Error y corrección: No basta con indicar una figura responsable del contrato para la verificación de cumplimiento del clausulado en fase de ejecución. Para que este seguimiento cumpla su función, es necesario indicar de qué manera se realizará este seguimiento.



“Se podrán realizar reuniones de seguimiento en las que la empresa tendrá la obligación de participar”.

Error y corrección: la redacción es vaga y no asegura que esas reuniones efectivamente se realicen, ni especifica cómo deben llevarse a cabo.



“En lo que se refiere al responsable del contrato será la persona que ejerza la función de coordinación del departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Siero, a quien corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, con las funciones que se prevén en el artículo 62 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en concreto las siguientes:

- Realizar el seguimiento material de la ejecución del contrato, para constata que el contratista cumple sus obligaciones de ejecución en los términos acordados en el contrato
- Verificar el efectivo cumplimiento de las obligaciones del adjudicatario en materia social, fiscal y medioambiental, y en relación con los subcontratistas si los hubiera, así como el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato supongan la aportación de documentación o la realización de trámites de tipo administrativo.
- Promover las reuniones que resulten necesarias al objeto de solucionar cualquier incidente que surja en la ejecución del objeto del contrato, sin perjuicio de su resolución por el órgano de contratación por el procedimiento contradictorio que establece el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Dar al contratista las instrucciones oportunas para asegurar el efectivo cumplimiento del contrato en los términos pactados, que serán inmediatamente ejecutivas en cuanto puedan afectar a la seguridad de las personas o cuando la demora en su aplicación pueda implicar que devengan inútiles posteriormente en función del desarrollo de la ejecución del contrato; en los demás casos, y en caso de mostrar su disconformidad el adjudicatario, resolverá sobre la medida a adoptar el órgano de contratación, sin perjuicio de las posibles indemnizaciones que puedan proceder.
- Proponer la imposición de penalidades por incumplimientos contractuales.
- Informar en los expedientes de reclamación de daños y perjuicios que haya suscitado la ejecución del contrato.

A tal efecto, la entidad adjudicataria deberá designar a una persona como responsable, la cual mantendrá constantemente informada a la responsable del contrato de todo lo referente al desarrollo de este contrato. Por otro lado, se podrán establecer reuniones de coordinación y de seguimiento del desarrollo general del contrato con la entidad adjudicataria.”

Error y corrección: para establecer un verdadero sistema de seguimiento no basta con indicar las responsabilidades que tendría la figura del responsable del contrato, si no desarrollar qué medidas se tomarán para, en efecto, monitorizar el cumplimiento del clausulado.

5. Reflexión final

El estudio revela que el grado de ambientalización de las licitaciones de comedores escolares admite aún un amplio margen de mejora y heterogeneidad. Más en detalle, las licitaciones públicas analizadas incorporan solo excepcionalmente el enfoque de sostenibilidad en el objeto contractual. Se ha determinado que la ambientalización de los pliegos se produce mayoritariamente bajo la forma de especificación técnica, seguida de la de los criterios de adjudicación. Sin embargo, un análisis más detallado del contenido de las especificaciones técnicas ha permitido matizar esta primera apreciación debido a carencias o deficiencias en su redacción. En este sentido es necesario no duplicar las exigencias, no reiterar las obligaciones legales, no redactar las obligaciones de manera potestativa, y revisar ciertos errores de concepto³⁸.

Se considera una práctica adecuada el establecimiento de unos requisitos mínimos a través de las especificaciones técnicas, que sirvan como base para el establecimiento de criterios más exigentes a través de los criterios de adjudicación.

La mayor parte de las licitaciones estudiadas cumple con la regla general del art. 145 LCSP en el ámbito de los criterios de adjudicación (precio y calidad). Sin embargo, se han detectado casos de incumplimiento de la ponderación, al atribuírsele un 100% al precio en licitaciones del art. 145.4 LCSP. Más allá de ello, el estudio demuestra que no solo es importante incluir un criterio ambiental, sino que también lo es atribuirle un peso suficiente para garantizar que tienen el impacto deseado.

Se ha observado que, de ordinario, las obligaciones ambientales no van acompañadas de un mecanismo de verificación que permita controlar su cumplimiento en tiempo y forma.

Siguiendo el espíritu de la frase de William Thomson Kelvin: “lo que no se mide, no se puede mejorar” cabe concluir que la realización de estudios cuantitativos, como el presente informe, es esencial para conocer adecuadamente el estado de la cuestión y poder avanzar eficazmente hacia una ambientalización de la contratación pública.

38 Por ejemplo, confundiendo el término “productor local” con el término “proveedor local” cuando lo que se persigue es tener producto local.

6. Anexos

6.1. Criterios de adjudicación: grupos 3, 4 y 5

- Tercer criterio de adjudicación

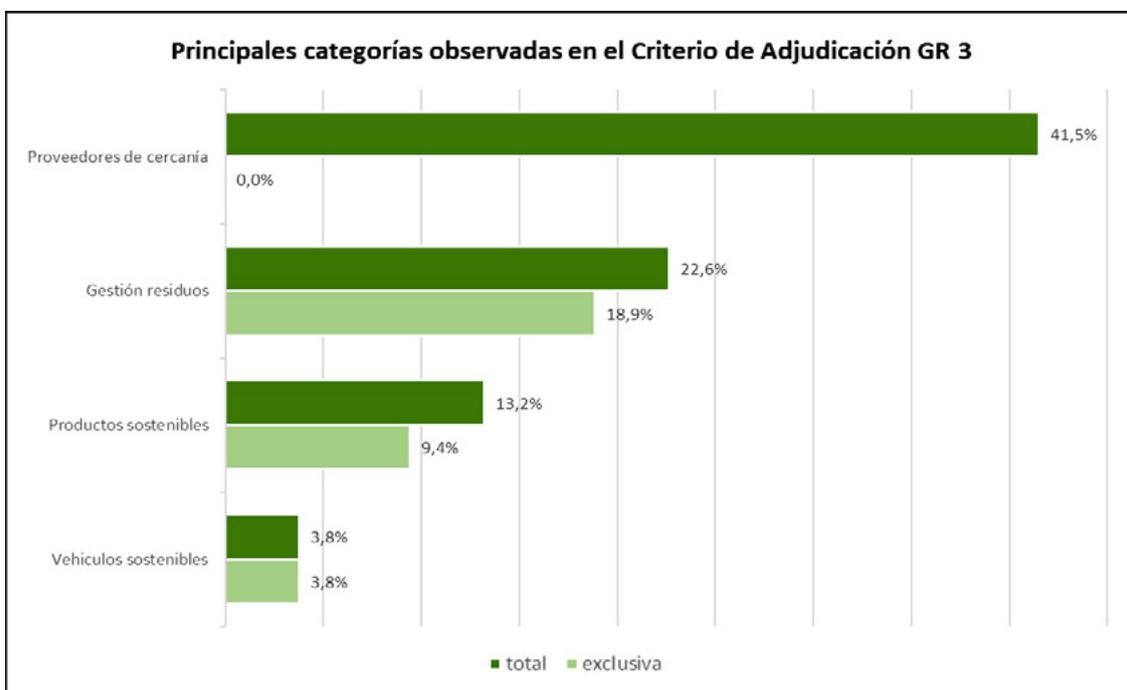


Ilustración 14: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 3

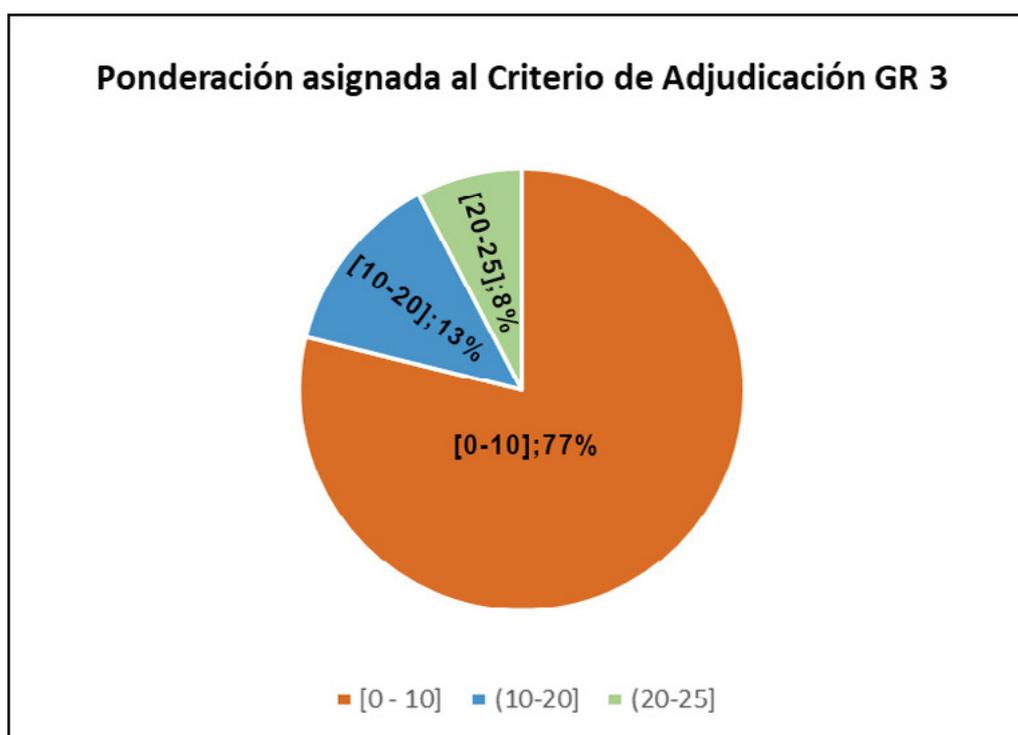


Ilustración 15: Ponderación asignada a los criterios de adjudicación del grupo 3

- Cuarto criterio de adjudicación

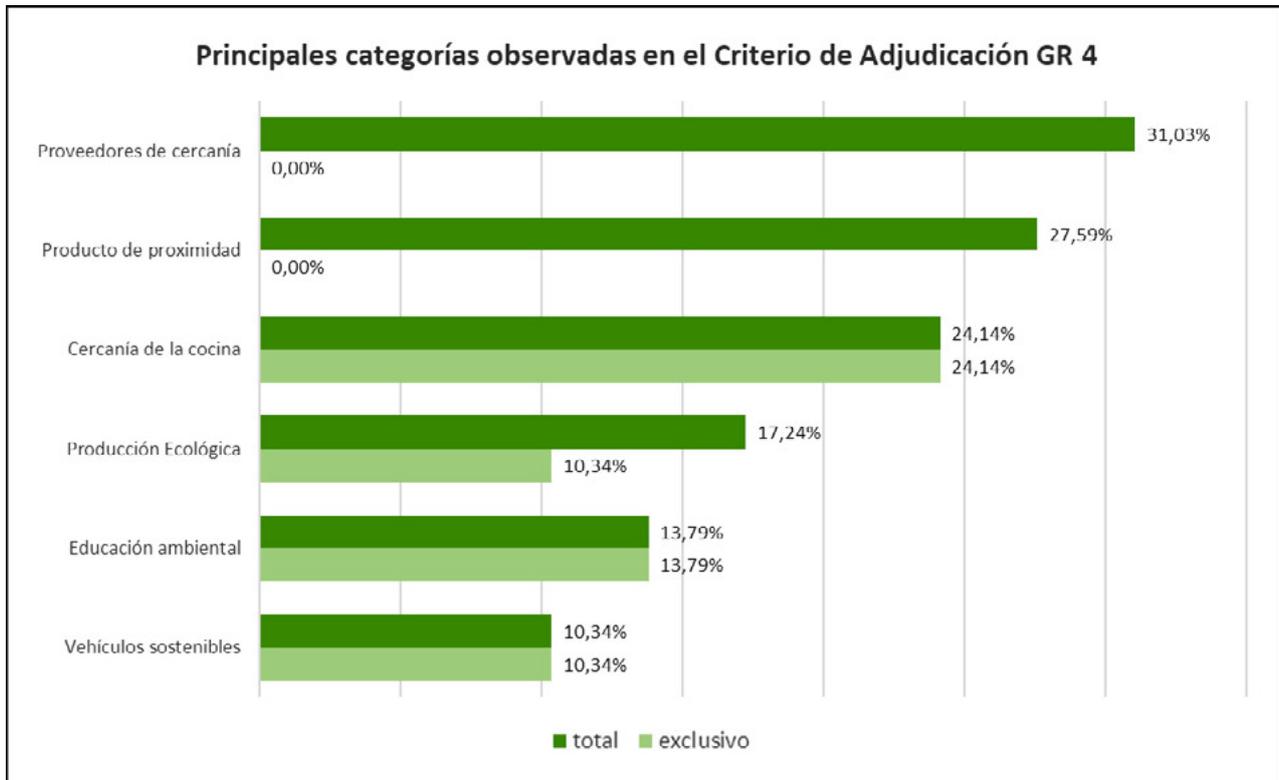


Ilustración 16: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 4

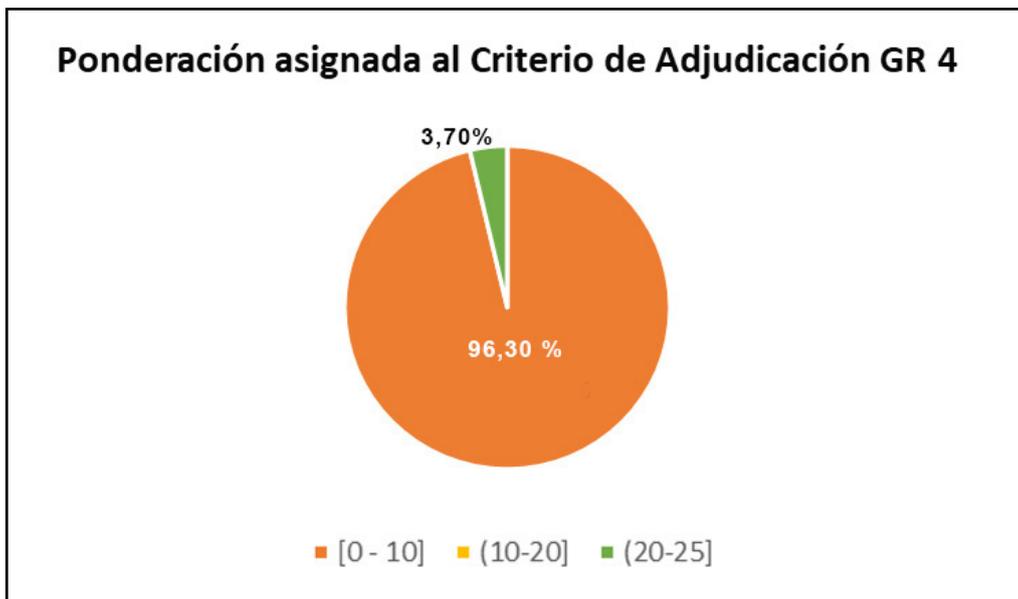


Ilustración 17: Ponderación asignada a los criterios de adjudicación del grupo 4

- Quinto criterio de adjudicación

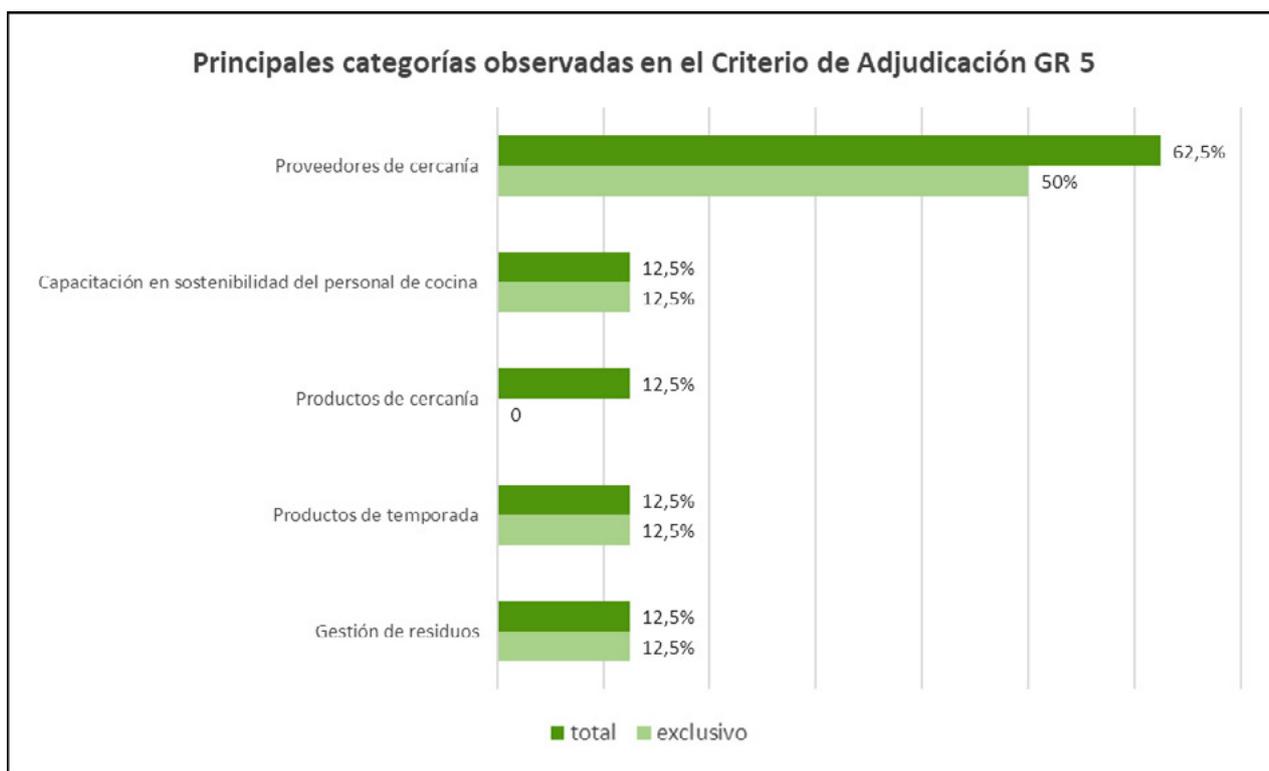


Ilustración 18: Principales categorías observadas en los criterios de adjudicación del grupo 5

Respecto a la ponderación que tiene este quinto grupo de criterios de adjudicación, en el 100% de los casos se encuentra entre 0 y 10 puntos.

6.2. Condiciones especiales de ejecución: grupos 3, 4 y 5

- Condiciones Especiales de Ejecución grupo 3

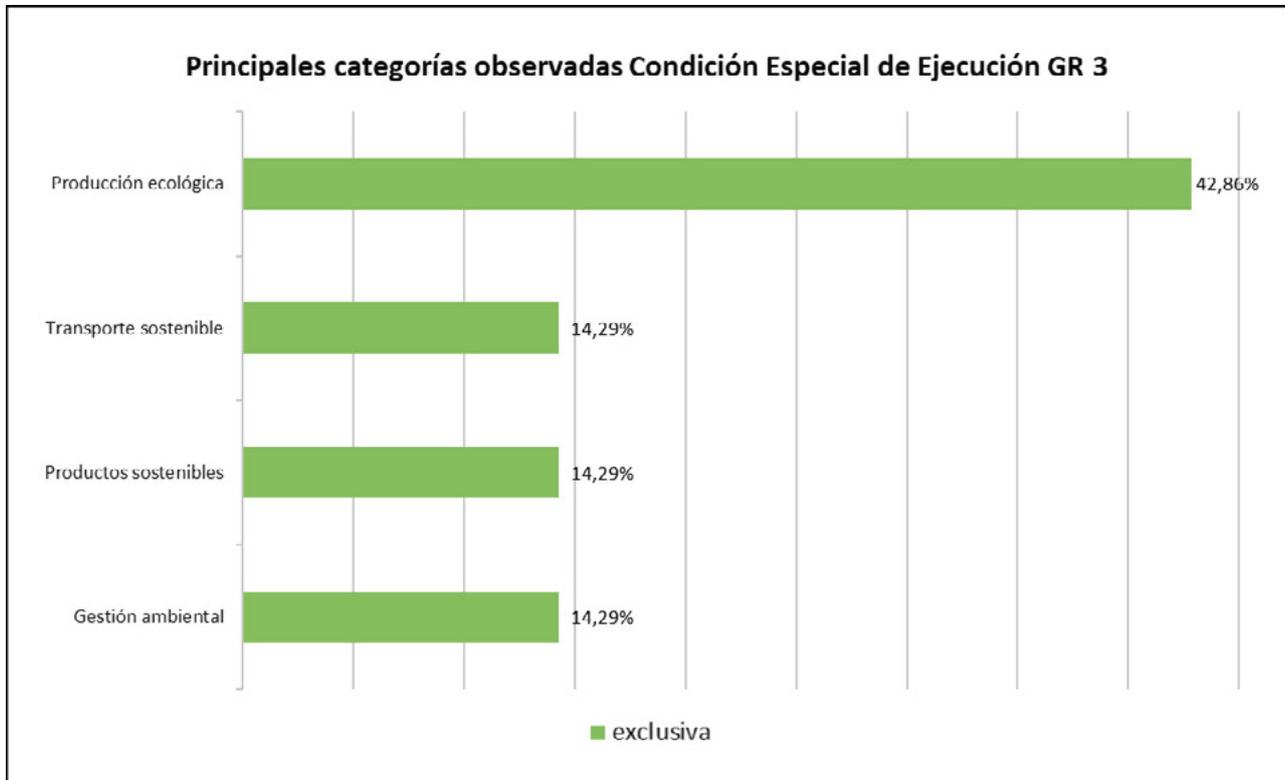


Ilustración 19: Principales categorías observadas en las condiciones especiales de ejecución del grupo 3

- Condiciones Especiales de Ejecución grupos 4 y 5

Tan sólo se ha observado una licitación que tiene una 4ª y una 5ª condición especial de ejecución.