

## CONTRATISTA VERSUS ADMINISTRACIÓN

### Nivel de concurrencia en los pliegos de comedores escolares: ¿éxito o fracaso de la inclusión de criterios de sostenibilidad?

Mónica Giménez Baldazo

Universidad de Alcalá. Dpto. Economía y Dirección de Empresas

**Resumen:** A partir de un estudio cuantitativo que incluye licitaciones de comedores escolares en dos comunidades autónomas (Asturias y Castilla La Mancha), este artículo tiene por objeto analizar el grado de concurrencia de las empresas. Se intentará responder a la pregunta ¿hasta qué punto la inclusión de criterios ambientales supone un obstáculo para los licitadores? y formular recomendaciones para mejorar el funcionamiento del sistema.

**Palabras clave:** Compra publica verde, concurrencia, sostenibilidad, cadena alimenticia, ODS

#### I. Introducción

El elevado peso del gasto del Sector Público respecto al total del PIB (hasta un 20% según el país europeo) lo convierte en uno de los agentes imprescindibles para acelerar el cambio hacia la sostenibilidad y la consecución de los ODS y la Agenda 2030. La Comisión Europea (2016), resaltó el sector de la alimentación como uno de los sectores claves debido a su importante contribución en la emisión de gases de efecto invernadero (que alcanza un 37% de los gases de origen antropomórfico).

Con posterioridad, se ha reafirmado en la necesidad de actuar en este sector de forma prioritaria, buscando la transición hacia sistemas de alimentación cuyo impacto ambiental sea neutral o positivo, proponiendo un marco legal que permita al Sector Público desarrollar sus actuaciones en este sentido en el documento estratégico «From Farm to Fork» (2019), que forma parte sustancial del Pacto Verde Europeo. Al efecto de contribuir en la transformación del sector alimenticio, el Programa Ambiental de Naciones Unidas, junto con la WWF, EAT (una start-up no lucrativa) y la asesoría Climate Focus, han elaborado un informe que bajo el título «Enhancing National Determined Contributions (NDCs) for food systems: Recommendations for decision-makers» (2020) busca servir de guía a los legisladores y responsables respecto a las oportunidades de reducir los gases de efecto invernadero, identificando 16 acciones que van desde la reducción del desperdicio alimenticio hasta la adopción de dietas más saludables y sostenibles.

A nivel nacional se está trabajando en los PERTE como herramientas para acelerar la transición hacia sistemas más sostenibles. En el caso de la alimentación, está en proceso de estudio el PERTE de la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible, que se centra en tres procesos transversales para incorporar la digitalización y la innovación a través de: la sostenibilidad y la competitividad; la trazabilidad y seguridad alimentaria; y, el desarrollo de tecnologías, servicios y productos que permitan la exportación de productos, tecnologías y servicios digitales agroalimentarios. Este plan contará con una dotación estimada de 1.000 millones de euros, aunque la previsión de inversiones futuras asciende a más de 2.500.

Ofertar productos ecológicos en los comedores escolares ha supuesto un cambio en los hábitos de consumo de los hogares

El rol que juega la Administración Pública en el cambio hacia una cadena alimenticia más sostenible es indiscutible, y, sin embargo, es necesario que acelerar la velocidad de este y atacar aquellas áreas que pueden tener más impacto de forma prioritaria. El informe «Soberanía Alimentaria en las Mesas del Colegio» (2015) pone de manifiesto la escasa calidad de los menús y su escasa sostenibilidad, resaltando la necesidad de que las Administraciones hagan cambios en el sistema.

Numerosos países europeos han visto como el hecho de que la Administración Pública oferte productos ecológicos y orgánicos en los comedores escolares, por ejemplo, ha supuesto un cambio en los hábitos de consumo de los hogares, que han incrementado la demanda de los mismos, y, a su vez, han impulsado el cambio en la restauración privada al demandar dichos productos en la oferta gastronómica de los restaurantes. Por lo tanto, no sólo cabe esperar importantes beneficios y ventajas por el efecto directo que pueda tener la Administración, sino que se puede esperar un efecto multiplicador debido a su efecto ejemplarizante (Gimenez, 2021).

Por todo ello, se plantea en qué medida el Sector Público está incluyendo criterios ambientales en las licitaciones relacionadas con el sector alimenticio (servicios de restauración escolar) y de qué manera está respondiendo el tejido empresarial existente a estos requerimientos. Se trata de analizar si existe un posible exceso de exigencia o de velocidad en los cambios, que en lugar de impulsar un cambio rápido se está traduciendo en una ralentización debido a la falta de empresas con posibilidades de cumplirlos (licitaciones desiertas), o si dichas exigencias pueden estar causando una distorsión en el mercado al limitar la concurrencia a un grupo reducido de empresas.

## II. Objetivo y metodología

A partir de un estudio cuantitativo y cualitativo que incluye licitaciones de comedores escolares en dos Comunidades Autónomas (Asturias y Castilla La Mancha), se busca analizar el grado de concurrencia de las empresas y determinar hasta qué punto la inclusión de criterios ambientales supone un obstáculo para los licitadores.

Se han analizado un total de 66 pliegos de comedores escolares en la CCAA de Asturias y 25 en la de Castilla La Mancha. Todos los pliegos analizados han sido publicados entre enero de 2018 y octubre de 2021 en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLCP), por lo que se rigen por la [Ley 9/2017](#). En los casos en los que el pliego no estaba disponible en dicha plataforma se ha recurrido a su localización en otras webs públicas, y salvo en 1 caso en la CCAA de Asturias se han podido localizar. Por lo tanto, el total de casos válidos (entendido como número de pliegos disponibles) en Asturias es 65, mientras que en Castilla la Mancha es de 25.

Se creó un formulario de Google drive *ad hoc*, testeado y revisado por 2 dos personas del Sector Público con el fin de mejorar el mismo y detectar posibles fallos que pudieran subsanarse antes de empezar la labor de extracción de la información que forma parte de la base de datos.

Adicionalmente se ha usado la base de datos SABI (que contiene información financiera empresarial de todas las empresas de la península ibérica desde la creación de la empresa hasta el último ejercicio económico – 2020 en el momento de realizar este estudio) para poder extraer y analizar variables de tipo empresarial.

Los datos que se han considerado de cara al análisis de la concurrencia y su relación con la inclusión de criterios ambientales en los pliegos de las licitaciones son: cantidad de empresas que han participado en la licitación, número de empresas que potencialmente podrían haber concurrido, distribución de las licitaciones entre las diferentes empresas ganadoras de las mismas, características de las empresas ganadoras de las licitaciones (ubicación sede social, tamaño según el número de empleados, coeficiente de Gini como representante de la concentración del mercado (calculado con los ingresos de explotación del 2020), presencia de loteo en las licitaciones y presencia de requisitos ambientales.

Respecto al número de empresas que potencialmente podrían haber concurrido, se han considerado únicamente las empresas que han indicado los códigos CNAE 5621 y 5629 en cada comunidad autónoma estudiada. Dichos códigos recogen respectivamente las actividades de «provisión de comidas preparadas para eventos» y «otros servicios de comidas». No son los únicos códigos bajo los que se puede prestar el servicio de comedor escolar, pero si son los más importantes, y debido a la gran variedad de posibilidades es poco adecuado recogerlos todos. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que el análisis de empresas potenciales se ha centrado en la CCAA, aunque existen empresas en otras CCAA que podrían también dichos servicios. De esta manera, la cantidad de empresas potenciales se ha estimado siempre «a la baja».

Uno de los indicadores del tamaño empresarial es el volumen de facturación (ingresos de explotación). En este sentido se ha analizado la concentración del mercado de las empresas concurrentes en el periodo analizado calculando el coeficiente de Gini. El

coeficiente de Gini se mueve entre 0 y 1, representando el 0 una distribución homogénea de las empresas en la que todas tienen los mismos ingresos, y el 1 una distribución de perfecta desigualdad.

Un análisis general de la cantidad de empresas inscritas bajo los códigos 5621 y 5629 a nivel nacional revela la existencia de un total de 4.395 empresas. El coeficiente de Gini para todas ellas es de 0,86, siendo las más importantes: SERUNIÓN S.A. que obtiene un 6% de los ingresos totales de explotación del conjunto, seguida de SODEXO IBERIA S.A. (4,7%), EUREST COLECTIVIDADES S.L. (3,6%) y MEDITERRANEA DE CATERING S.L. (3,5%). Algunos de estos nombres aparecerán posteriormente en el análisis tanto de Asturias como de Castilla la Mancha y se podrá observar la cantidad de licitaciones que han obtenido en cada caso, así como su importancia en cada CCAA.

Otro indicador del tamaño de las empresas se ha basado en la cantidad de empleados en 2018, momento en el que se inicia el estudio de pliegos. La clasificación estándar en este sentido es como sigue: entre 0 y 9 empleados –microempresas, entre 10 y 49 empleados–pequeñas empresas, entre 50 y 249 empleados –empresas medianas, y, más de 250 empleados– empresas grandes. El análisis a nivel nacional de la cantidad de empleados arroja un total de 1903 empresas disponibles, con un coeficiente de Gini de 0,87, siendo las empresas más importantes: EUREST COLECTIVIDADES S.L. (10%), SERUNIÓN S.A. (8,5%), MEDITERRANEA DE CATERING S.L.(5,9%) y ARAMARK SERVICIOS DE CATERING S.L.U (5,6%).

En cuanto a la presencia de requisitos ambientales en los pliegos de licitación se ha centrado el análisis en la parte de solvencia y las condiciones especiales de ejecución, dado que son las partes del *iter* contractual de obligado cumplimiento para la empresa. La inclusión de medidas estrictas por parte del Sector Público en estas puede ejercer de barrera de acceso a la licitación, limitando la cantidad de empresas que pueden concursar en la misma, o impidiendo que empresas más pequeñas puedan acceder al concurso o tengan dificultades para cumplir los requisitos ambientales.

Otra de las características de los pliegos que puede tener relevancia de cara a la cantidad de empresas que concurren, es el loteo de las licitaciones. La división en lotes facilita en gran medida el acceso de empresas más pequeñas a los procesos de licitación. Al objeto de analizar la presencia de loteo se ha analizado la descripción del objeto del contrato, para ver si la división en lotes era viable, considerando que si lo era cuando el objeto del contrato incluye la prestación del servicio de comedor escolar en más de un centro.

Tras el análisis de las cuestiones indicadas se lleva a cabo una valoración de la situación y una propuesta de recomendaciones de cara a la mejora del sistema.

### III. El caso de Asturias: concurrencia y requisitos de carácter ambiental en las licitaciones de comedores escolares

Como se ha mencionado anteriormente la cantidad de licitaciones que conforman la base datos para Asturias asciende a 65. En el 34% de los casos sólo ha participado una empresa en el proceso de licitación. El número de licitaciones en las que han participado 2 empresas desciende al 21% y sólo en un 9% de las licitaciones concurren 3 empresas, lo que supone nuevamente un importante descenso.

El porcentaje de licitaciones en las que hay 4 o más empresas concurrentes supone un total de un 15%, distribuido de la siguiente manera: 3% de casos con participación de 4 o 5 empresas (cada uno), 2% de casos con 6 o 7 empresas (cada uno), ningún caso con 8 empresas, un 3% con 9 empresas y un 2% con 10 empresas.

Adicionalmente existen un 14% de licitaciones desiertas, así como un 5% de desistimientos por parte del órgano público y un 2% de casos en los que existe un procedimiento de contratación restringido.

En Asturias existen un total de 93 empresas dedicadas a la provisión de comidas preparadas y otros servicios de comidas bajo los códigos CNAE 5621 y 5629. Esto implica que a pesar de que existe una importante cantidad de empresas dedicadas al negocio de la restauración colectiva sólo en dicha CCAA el número de empresas que participa en los procesos de licitación es muy reducido, además de que la concurrencia habitual es de una o dos empresas, siendo bastante residual la cantidad de pliegos en los que concurren 4 empresas o más. También se observa una cantidad de pliegos que quedan desiertos relativamente elevada.

**El 71% de las licitaciones y varios lotes de otras licitaciones han sido ganadas por 5 de las 18 empresas**

En la PLCSP están disponibles los nombres de 46 licitadores del total de 65 casos que forman la muestra de Asturias (70% aproximadamente). Estas 46 licitaciones han sido ganadas por 18 empresas en total. El 50% de las mismas tiene su sede social en la propia comunidad asturiana, un 14% tiene la sede en Cataluña y Castilla y León respectivamente y un 7% tiene su sede en Madrid.

Respecto a las 18 empresas ganadoras de las licitaciones, la primera pregunta que surge es acerca de la homogeneidad de la distribución, es decir, si cada empresa gana un número similar de licitaciones y lotes, o si existe alguna empresa que predomina consiguiendo mayor cantidad de licitaciones o lote que las demás.

En el caso de Asturias, en 15 de las 46 ocasiones (33% de los casos) la licitación ha sido ganada por LIMPIEZAS MIERES S.L., en 6 ocasiones (13% de los casos) además de 4 lotes de otra licitación ha sido asignada a AUSOLAN RCN S.L.U., en 4 ocasiones (9% de los casos) ha sido ganada por ASTURSERVICIOS LA PRODUCTORA S.A.L. (de forma directa o a través de alguna de sus filiales), en otras 4 ocasiones (9%) por ALPRINSA S.A., y, en 3 ocasiones (casi 7% de los casos) y un lote ha sido ganada por SERUNION S.A.U.

Es decir, el 71% de las licitaciones y varios lotes de otras licitaciones han sido ganadas por 5 de las 18 empresas, mientras que el resto de empresas han ganado algún lote o alguna licitación (una o dos como máximo). Esto indica una clara preponderancia de algunas empresas sobre otras. Especialmente si se tiene en cuenta que algunos de los objetos contractuales descritos hacen referencia a una gran cantidad de centros, como por ejemplo el caso de la licitación de 15 centros, ganada por SERUNION S.A.U, o las licitaciones de 6 y 9 centros ganadas ambas por AUSOLAN RCN S.L.U. Por su parte, LIMPIEZAS MIERES S. L., que es la empresa que acumula mayor cantidad de licitaciones, ha ganado los dos lotes en los que estaba dividida una licitación y licitaciones de un único centro educativo en el resto de ocasiones.

Respecto al tamaño de las empresas que han ganado las licitaciones, tomado como referencia la cantidad de empleados, se observa una importante presencia de empresas grandes (44% del total de empresas), una única empresa de tamaño mediano (5,5%), siendo el resto pequeñas y micro empresas.

De las 5 empresas mencionadas que han conseguido el 71% de las licitaciones 4 de ellas son empresas grandes según el número de empleados, y una es una empresa pequeña (LIMPIEZAS MIERES, S.L.). Además, cabe destacar que una de estas 5 empresas (ALPRINSA) se ha extinguido en 2020 siendo absorbida por otra de este mismo conjunto (AUSOLAN RCN) lo que concentra todavía más el poder de mercado de este reducido grupo.

El análisis de concentración del mercado de este grupo de empresas realizado con SABI arroja un coeficiente de Gini de 0,82, lo que indica importantes desigualdades en el mismo, siendo SERUNION la empresa que acumula algo más del 71% del mercado, seguida de SEHRS con algo más del 10%, AUSOLAN con casi un 8% y la extinta ALPRINSA con menos del 4%. El resto de empresas se reparten el resto de los ingresos generados por el mercado.

Respecto a los criterios ambientales en la parte de solvencia, sólo existen en una de las 65 licitaciones que forman parte del caso asturiano, lo que indica que en principio no existe un criterio de exclusión o limitación directa para las empresas potencialmente concurrentes por parte de la Administración Pública.

En el caso concreto de esta licitación concurren 6 empresas en total resultando ganadora SERUNIÓN S.L. Este contrato no presenta división en lotes, y el objeto del mismo es «*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*» durante un período de 27 meses. Esto implica que, dadas las dimensiones del mismo (cantidad de centros educativos en los que prestar el servicio), el hecho de no haber sido dividido en lotes puede ser una barrera para muchas pequeñas empresas locales.

Respecto al loteo, el 86% de las licitaciones analizadas no presentan loteo. En los casos en los que se ha optado por el loteo la cantidad de lotes es más frecuente es 2 (78% de los casos), observándose también la división en 8 lotes (11% de los casos) y 12 lotes (11% de los casos). Los criterios utilizados para la distribución en lotes en las licitaciones analizadas han sido la cantidad de centros (56% de los casos), la zona geográfica (22% de los casos) y el tipo de servicio o tipo de establecimiento (11% de los casos respectivamente).

Quizá podría pensarse que la ausencia de loteo en Asturias puede venir explicada por dos motivos que, en el caso de esta comunidad, guardan cierta relación: el objeto del contrato y la orografía de la comunidad. Debido a que Asturias presenta un relieve muy particular, con multitud de valles y montañas, y pocas zonas llanas de gran extensión, no hay núcleos poblacionales excesivamente grandes, lo que a su vez hace que no haya muchos centros educativos dependientes del mismo ayuntamiento. Y, dado que los órganos de contratación son mayoritariamente ayuntamientos, el objeto del contrato se reduce en muchas ocasiones a un solo centro educativo (63% de los casos).

El análisis de los literales de las definiciones del objeto del contrato en aquellos casos en los que hace referencia a más de un

centro educativo (27% del total), revela que existe el loteo en dos de los casos en los que se refiere a 2 centros educativos (8% de los casos) mientras que no hay loteo en ninguno de los casos en los que se refiere a 3 o más centros educativos (91% de los casos), incluyendo situaciones en las que el objeto del contrato hace referencia a 9, 13 o incluso 15 centros educativos. Por lo tanto, se confirma la baja presencia de lotes incluso en aquellas licitaciones que comprenden una mayor cantidad de centros.

Los motivos por los que no se produce el loteo no aparecen en todos los pliegos, a pesar de la obligación de mencionarlos de forma expresa. En los casos en los que sí se indican se explican en base al encarecimiento del coste y las dificultades de seguimiento para la Administración Pública, o la necesidad de garantizar un servicio homogéneo en todos los centros. Resulta especialmente peculiar la mención de las dificultades de seguimiento cuando los pliegos en los que no se produce loteo por ese motivo no incluyen ningún sistema de seguimiento. Esto indica una contradicción dentro del propio pliego.

**Ninguna de estas condiciones representa grandes dificultades de cumplimiento por parte de la empresa licitadora**

Respecto a las condiciones especiales de ejecución, tan sólo un 38,5% de las licitaciones presentan una condición especial de ejecución. Un 3,8% de los casos presentan una segunda condición de ejecución y un 1,54% una tercera. El análisis cualitativo de las mismas indica que es preciso hacer una corrección en esta cifra, que quedaría en un 18,5%, ya que se incluyen condiciones especiales de ejecución genéricas (20% de los casos) o reiteran las obligaciones legales (32% de los casos).

Dentro de las condiciones genéricas se encuentran la inclusión de una «*Cláusula de carácter social o medioambiental, a la que se comprometa cumplir el adjudicatario en su propuesta*», la «*promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables durante la prestación del servicio*» y la «*promoción del uso de productos de temporada, productos frescos y pescado de calidad, siendo obligatorio el uso de aceite de oliva virgen para el cocinado*».

En el caso de las condiciones que reiteran las obligaciones legales se encuentran cuestiones como el cumplimiento del «[artículo 202 de la LCSP](#)», el «*cumplimiento de la normativa en materia de protección medio-ambiental*», «*gestionar los residuos orgánicos que generen las prestaciones del servicio de forma selectiva*», «*el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato*» y la «*adopción de las medidas precisas para que los productos de limpieza empleados cumplan con la normativa ambiental*».

Aquellas condiciones que sí son válidas hacen referencia al reciclaje de aceites acreditado (25%); el cumplimiento de una de estas condiciones: a) utilización de vehículos o maquinaria que impliquen reducción de emisiones de efecto invernadero, como por ejemplo contar con vehículos de carácter híbrido, eléctrico o de carácter análogo, b) uso en una proporción mayor al 30% de energías de carácter renovable, y, c) implantación en el uso ordinario del reciclado de productos y envases; o el uso de envases reutilizables (25%); la inclusión de un menú íntegramente ecológico un día a la semana (16,7%); disponer de un plan de reciclaje acreditado, evitar transportes largos que perjudiquen al medio ambiente, garantizar buenas prácticas ambientales mediante la posesión de un certificado EMAS o ISO 14001, o la prohibición de plásticos de un solo uso y bastoncillos de algodón (8,3% cada uno).

Como se puede ver ninguna de estas condiciones representa grandes dificultades de cumplimiento por parte de la empresa licitadora, por lo que no ejercen de barrera que limite la cantidad de empresas que potencialmente pueden concursar en la licitación.

#### **IV. El caso de Castilla-La Mancha: concurrencia y requisitos de carácter ambiental en las licitaciones de comedores escolares**

La base de datos de Castilla la Mancha está formada por 25 pliegos, de los cuales un 12% quedó desierto. Esta cifra no incluye otros 6 lotes (casi un 8% del total de lotes) de otras licitaciones que también quedaron desiertos. Los desistimientos por parte del órgano de contratación y los procedimientos de contratación restringidos ascendieron a un 4% respectivamente.

Acerca de la cantidad de empresas que han participado en los procesos de licitación, en el 32% de los mismos ha participado únicamente una empresa, en el 20% han participado 2 empresas, en el 8% (2 casos) han participado 3 y 4 empresas respectivamente, en el 4% (un único caso) 5 y 19 empresas respectivamente.

En Castilla la Mancha existen un total de 133 empresas que actúan bajo los códigos CNAE 5621 y 5629. Al igual que en la comunidad anterior se observan cifras de concurrencia muy reducidas, con un importante porcentaje de licitaciones a las que sólo optan 1 o 2 empresas, y un relativamente elevado porcentaje de pliegos que quedan desiertos.

En la PLCSP están disponibles los nombres de las 21 empresas que han ganado las 21 licitaciones que finalmente han sido asignadas. De las 21 empresas 7 son empresarios individuales (autónomos) y por ello no se dispone de información respecto a la sede social (33%), el 28,5% tiene su sede social en alguna de las provincias de esta comunidad, el 19% tienen sede en Madrid, el 14,3% tiene sede social en Granada y el 4,7% tiene sede en Barcelona.

La distribución de empresas entre las diferentes licitaciones y lotes que forman las mismas es como sigue: SALONES BOYMA S.L. ha conseguido 4 licitaciones (20%) y 25 lotes de otras 3 licitaciones adicionales; AXIAL MEDITERRANEA S.L. y CENTRAL DE CATERING SERVICATERING S.L. han conseguido 2 licitaciones cada una (9,5%); SERUNION S.A.U. ha ganado una licitación (4,7%) y 4 lotes de otras dos, MEDITERRANEA DE CATERING, S.L.U. ha ganado un total de 24 lotes de 3 licitaciones diferentes, el resto de empresas han ganado una única licitación o un lote de alguna de las licitaciones. Esto implica que más de la mitad de las licitaciones y aproximadamente el 70% de los lotes han sido ganados por 5 de las 21 empresas, lo que de nuevo indica una clara preponderancia de unas empresas sobre otras.

Respecto al tamaño de estas empresas, atendiendo al criterio del número de trabajadores en el año 2018, encontramos un 20% de empresas grandes (incluyendo 3 de las 5 que se indicaba anteriormente con mayor cantidad de licitaciones y lotes ganados), un 24% de empresas medianas (incluyendo otra de las 5 empresas con mayor presencia) y casi un 10% de empresas pequeñas (estando en este grupo la última de las 5 empresas con mayor presencia), siendo el resto microempresas o autónomos.

Otras circunstancias reseñables respecto a las empresas ganadoras de licitaciones en Castilla la Mancha en el período observado son la extinción de una de ellas en 2020 (DULCINEA NUTRICIÓN S.L.) que *a priori* parece tener poco impacto en el mercado puesto que sólo había ganado un lote. Sin embargo, esta empresa tenía una UTE con SERUNION S.A.U., que pertenece al grupo que acumula mayor cantidad de licitaciones no sólo en esta CCAA sino también en la de Asturias.

El análisis de concentración del mercado en base a los ingresos de explotación del 2020 de este grupo de empresas realizado con SABI arroja un coeficiente de Gini de 0,82, lo que indica importantes desigualdades en el mercado, siendo SERUNION S.A.U la empresa que acumula casi el 60% del mercado, seguida de MEDITERRANEA DE CATERING S.L. con un 43%, DULCINEA NUTRICIÓN S.L. que aunque se encuentra en proceso de extinción acumula el 1,56% del mercado, y COPRISA con un 1,5%. El resto de empresas se reparten 4% restante del mercado. Debe tenerse en cuenta que en este análisis no se han incluido aquellos negocios bajo la forma de empresario autónomo, puesto que no están recogidos en la base de datos utilizada (SABI) y por lo tanto no se dispone de las cifras de ingresos. En cualquier caso, estos negocios sólo habían ganado uno de los lotes de cada licitación, y es improbable que su inclusión suponga grandes cambios en el análisis.

Respecto a la presencia de requisitos ambientales en la parte de solvencia, tan sólo uno de los pliegos lo incluye, lo que de nuevo implica que no hay una exclusión directa por este motivo por parte de la Administración Pública.

A esta licitación concurren 2 empresas, resultando ganadora CATASA FACILITY SERVICES, S.L. El contrato no presenta división en lotes y el objeto del mismo es «*la prestación del servicio de comedor en las Escuelas Infantiles Municipales "CANICAS" y "TRUKE" durante un período de 2 años*». En este caso concreto la división en lotes no parece relevante puesto que la licitación sólo abarca dos centros educativos, lo que no constituye de por sí una barrera de acceso a las empresas pequeñas.

Respecto a la presencia de loteo en este grupo de licitaciones, el 76% de los pliegos no presentan loteo. Las divisiones en lotes son de 2, 3, 7, 11, 20 y 33, apareciendo cada uno de ellos en una única ocasión (4% del total en cada caso).

Los literales del objeto del contrato revelan que el 52% se refieren a un único centro educativo. En los casos en los que se indica más de un centro educativo (2 centros –16%, 4 y 7 centros– 4% respectivamente) ninguno de los pliegos presenta loteo.

Aquellos pliegos cuyo objeto del contrato hace referencia a los centros educativos de una o varias provincias (24% del total), son los que presentan loteo. Los criterios utilizados para el loteo son la zona geográfica (67%) y el tipo de servicio (33%). En el caso de esta Comunidad Autónoma, la división en lotes en función de la zona geográfica parece un criterio muy acertado debido a su orografía formada en un 80% por llanuras. Las provincias que la conforman tienen territorios muy amplios, con núcleos poblacionales muy distantes entre sí, por lo que la agrupación de centros «grandes» y «pequeños» dentro de un radio permitiría equilibrar la cantidad de comensales y reducir las distancias recorridas para la prestación del servicio, evitando que queden desiertos centros con pocos comensales o más alejados.

Los pliegos que incluyen requisitos ambientales por parte del sector público en la parte de solvencia son casi inexistentes

En esta CCAA, a pesar de la reducida cifra de loteo total, sí se está aplicando en aquellos casos en los que el objeto del contrato es muy amplio, aunque podría extenderse a más licitaciones (las de 4 y 7 centros, por ejemplo). Adicionalmente cabría estudiar el tamaño de los lotes para saber si los servicios que comprenden podrían ser prestados por pequeñas empresas o son demasiado amplios para ellas.

En relación a las condiciones especiales de ejecución, el 40% de los pliegos presenta una condición especial de ejecución, un 4% presenta una segunda, y no existe ningún caso en el que se especifique una tercera o más. De nuevo es necesario hacer una lectura cuidadosa de los literales para descartar aquellas que reiteran la obligación legal (30% de los casos) o que son genéricas (60% de los casos), de tal manera que la cantidad real de licitaciones que incluyen una condición especial de ejecución es del 10%. Las condiciones genéricas que aparecen son «*Garantizar la utilización de productos reciclados, así como de envases reutilizables, en las tareas en que resulte posible su utilización*» y «*la confección de menús con alimentos de temporada y adaptados a la edad del usuario*» y las condiciones que reiteran obligaciones legales son el «*cumplimiento de las obligaciones del contratista en materia medioambiental, social o laboral*» y la «*gestión de los residuos que se generan en la prestación del servicio*».

Aquellas condiciones que sí son válidas hacen referencia a los procesos de reciclado. De nuevo no suponen requisitos excesivos que puedan ejercer de barrera a las empresas para el cumplimiento de las obligaciones de la licitación.

## V. Recomendaciones de mejora y conclusiones

Se han analizado los pliegos de licitaciones de comedores escolares *publicados* desde enero de 2018 hasta octubre de 2021 en las CCAA de Asturias (65 pliegos) y Castilla la Mancha (25 pliegos) con el fin de conocer el grado de concurrencia de las empresas y si la inclusión de criterios ambientales supone un obstáculo para los licitadores.

Se ha observado, en ambas CCAA, la concurrencia de una o dos empresas en cada licitación de forma mayoritaria. Teniendo en cuenta la cantidad de empresas que potencialmente podrían prestar dicho servicio según su CNAE tanto a nivel regional como nacional es un número muy reducido. También se ha visto que entre un 10 – 15% de los pliegos quedan desiertos, sin que ninguna empresa se interesa por la prestación del servicio.

La distribución de las licitaciones entre las empresas concurrentes muestra una clara desigualdad, ganando muchas más licitaciones y lotes las empresas de mayor tamaño (tanto en número de empleados como en ingresos de explotación). En la mayoría de ocasiones, a pesar de la división en lotes, siguen siendo las grandes empresas las que ganan las licitaciones. El loteo por tanto debe ser complementado con otras medidas y criterios para facilitar la efectiva concurrencia de empresas pequeñas y locales.

La cantidad de pliegos que incluyen requisitos ambientales por parte del Sector Público en la parte de solvencia es casi inexistente. Los pliegos que incluyen condiciones especiales de ejecución (una vez eliminados aquellos que incluyen en reiteraciones de las obligaciones legales y contenidos genéricos o inespecíficos) es también muy escasa. Por ello se considera que los requisitos ambientales exigidos por el Sector Público no actúan como barrera que limite el acceso de las empresas a las licitaciones ni dificultan el cumplimiento de los mismos durante la ejecución del contrato. Tampoco impulsan el necesario cambio hacia la sostenibilidad del modelo.

Es necesario realizar un estudio más profundo y que incluya otro tipo de variables para determinar qué frena a las pequeñas empresas a la hora de presentarse a los concursos de licitación de los comedores escolares. En este sentido podrían analizarse variables como la falta de formación del pequeño empresario, la existencia de ideas preconcebidas respecto a la dificultad de participación en el proceso de licitación, la poca rentabilidad de las licitaciones, la necesidad de replantear los modelos de gestión, la existencia y disponibilidad de canales de comunicación y consulta para aclarar las dudas de aquellas empresas que no han concurrido nunca y por lo tanto carecen de experiencia u otros motivos que pudieran estar actuando como barrera.

### Los cambios en materia de sostenibilidad ambiental de los pliegos de comedores escolares son aún tímidos

En este sentido el Sector Público ya dispone de una herramienta (actualmente infrautilizada) para «sondear» las oportunidades y dificultades de las empresas potencialmente concurrentes. Se trata de las consultas preliminares al mercado, que permiten obtener información muy valiosa sobre el mercado antes de redactar el pliego de licitación.

Por otro lado, es necesario incidir en la inserción de requisitos ambientales en los pliegos. El presente trabajo sólo presta atención a los requisitos de solvencia y las condiciones especiales de ejecución, pero un estudio previo considerando los criterios de

adjudicación, las especificaciones técnicas, así como la presencia de sistemas de seguimiento y otras variables, arroja resultados similares. La ambientalización de los pliegos analizados es muy escasa y existen importantes errores, tanto de fondo como de forma, en la redacción que lo dejan vacío de contenido ambiental. Es necesario incidir en la formación de los responsables de la redacción para evitar esta situación.

Sería muy deseable la elaboración de un catálogo de referencia, con criterios adecuadamente redactados, que sirva de modelo a seguir o copiar, asegurando de esta manera que la redacción es correcta y que se evitan errores de concepto. En este aspecto cabe destacar la «Guía de recomendaciones para la licitación del servicio de comedor escolar con criterios de sostenibilidad» (2020) que supone un primer acercamiento a este modelo de catálogo.

Como se puede ver los cambios en materia de sostenibilidad ambiental de los pliegos de comedores escolares son aún tímidos, y la falta de concurrencia no responde a los mismos, sino a otras características del mercado. En este sentido cabe destacar el amplio margen de mejora que tiene el Sector Público y la necesidad de impulsar la rapidez del proceso, dada la cada vez más compleja situación ambiental en la que nos encontramos.

## VI. Bibliografía

Agenda 2030 <https://www.agenda2030.gob.es/home.htm>

Comisión Europea (2019): From Farm to Fork [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en)

Consejo Alimentario Municipal de Valencia. (2020) Guía de recomendaciones para la licitación del servicio de comedor escolar con criterios de sostenibilidad. [https://consellalimentari.org/wp-content/uploads/2020/10/Recomendaciones-para-la-la-licitacion-del-servicio-de-Comedores-Escolares-con-criterios-de-sostenibilidad\\_CAS.pdf](https://consellalimentari.org/wp-content/uploads/2020/10/Recomendaciones-para-la-la-licitacion-del-servicio-de-Comedores-Escolares-con-criterios-de-sostenibilidad_CAS.pdf)

EUROPEAN COMMISSION (2016a) Buying Green! A handbook on environmental public procurement. 3<sup>rd</sup> edition. Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>

Gimenez Baldazo, M (2021): «*La Administración Pública como impulsor del cambio hacia una alimentación sostenible: una perspectiva de la cadena alimenticia*», Thomson Reuters Aranzadi, pp. 301-312, ISBN 978-84-1391-033-2

UNEP, WWF, EAT, Climate Focus. (2020). Enhancing National Determined Contributions (NDCs): Recommendations for decision-makers. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/33597/ndcf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Soler, C. (2015). Soberanía Alimentaria en las Mesas del Colegio. [https://www.bioecoactual.com/wp-content/uploads/2015/04/sob\\_al\\_mesas\\_colegio.pdf](https://www.bioecoactual.com/wp-content/uploads/2015/04/sob_al_mesas_colegio.pdf)