



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 VALLADOLID**

**Expediente: 1127/2024 Actuación de oficio**  
**Asunto: Adquisición de productos frescos de proximidad para comedores de centros hospitalarios / Resolución**  
**Centro directivo: Consejería de Sanidad**

Ilmo. Sr.:

Con fecha 7 de mayo de 2024, se presentó ante las Cortes de Castilla y León el Informe Anual del Procurador del Común correspondiente al año 2023 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

En las intervenciones que realizaron los Procuradores de las Cortes en la sesión de la presentación del Informe Anual correspondiente a 2023, se hizo alusión a la conveniencia de que se ofrezcan productos frescos de proximidad en los establecimientos a través de los que se prestan los servicios públicos en nuestra Comunidad, tales como el servicio educativo y el sanitario.

En consideración a lo expuesto, esta Defensoría inició esta actuación de oficio, con motivo de la cual hemos recibido el informe solicitado a la Consejería de Sanidad de fecha 3 de octubre de 2024.

Como esta Procuraduría ya señaló con anterioridad a la presentación del citado Informe Anual del año 2023, con motivo de la tramitación de oficio del expediente 1004/2023, relativo al suministro de productos alimentarios en los centros educativos, el sector agroalimentario desempeña un papel importante en la economía y la empleabilidad de Castilla y León, además de que, en el territorio de esta Comunidad, se obtienen productos de calidad cuyo consumo podría ser preferente para atender las necesidades de los usuarios de los servicios públicos prestados.

Esa preferencia, en todo caso, habría que ponerla en relación con 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, que ha dado un especial impulso a la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que han de regir los



contratos licitados y adjudicados, como criterios de adjudicación y como condiciones especiales de ejecución.

Ya en el Preámbulo de la Ley se establece que:

*“Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio.*

*Para lograr este último objetivo por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato”.*

En el artículo 1.3 de la Ley también se señala que:

*“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.*

El artículo 28.2 de la Ley dispone que:

*“Las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley”.*

En cuanto a los criterios de adjudicación, el artículo 145 de la Ley determina la valoración de criterios económicos y cualitativos, pudiendo referirse estos últimos a aspectos sociales y medioambientales. En concreto, el precepto establece:

*“1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.*

*Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-*



eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

3.º El servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro.



*Los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148”.*

Y, en cuanto a las condiciones especiales de ejecución, el artículo 202.1 de la Ley también señala lo siguiente:

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

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

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

*2. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.*

*En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.*

*Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades*



*de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial.*

*3. Los pliegos podrán establecer penalidades, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 192, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211. Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, el mismo podrá ser considerado en los pliegos, en los términos que se establezcan reglamentariamente, como infracción grave a los efectos establecidos en la letra c) del apartado 2 del artículo 71.*

*4. Todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas igualmente a todos los subcontratistas que participen de la ejecución del mismo.*

Como se ha señalado, la Ley de Contratos del Sector Público exige que exista una relación entre la calidad-precio en la prestación contractual, y, por su parte, el artículo 41 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y de nutrición establece:

*“Medidas dirigidas a las Administraciones públicas:*

*Quando liciten las concesiones de sus servicios de restauración, las Administraciones públicas deberán introducir en el pliego de prescripciones técnicas requisitos para que la alimentación servida sea variada, equilibrada y adaptada a las necesidades nutricionales de los usuarios del servicio. Igualmente, supervisarán todo*



*ello, atendiendo a las guías y objetivos nutricionales, establecidos por el departamento competente en materia sanitaria. Estos requisitos deberán ser objeto de especial consideración dentro de los criterios de adjudicación del contrato”.*

Pero, además de la calidad de los productos, al amparo de la normativa sobre contratación del sector público, las cláusulas ambientales y sociales también deben estar presentes en los expedientes de contratación surgidos en el ámbito sanitario, esto es, tanto en los contratos de concesión de los comedores destinados al personal sanitario y al público en general, como en los que proporcionan las dietas de los pacientes de los hospitales.

Precisamente, la mejor relación calidad-precio en la prestación contractual se vincula a la incorporación de criterios sociales y medioambientales. En todo caso, como señala el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en su informe sobre “Criterios de adjudicación sociales y medioambientales”<sup>1</sup>, las cláusulas sociales y medio ambientales como criterios de adjudicación, *“deberán tener una relación directa o indirecta con el objeto del contrato, guardar la debida proporcionalidad y garantizar los principios básicos del sistema de contratación pública y muy especialmente al principio de libre concurrencia y no discriminación”.*

En efecto, la obtención de esos productos agroalimentarios puede tener una repercusión ambiental significativa, por lo que, en el marco de la contratación pública, debe promoverse un consumo de alimentos obtenidos y distribuidos mediante procedimientos respetuosos con el medio ambiente, y, con ello, contribuir al desarrollo del sector primario de las zonas más próximas al consumo y de las empresas relacionadas con la actividad del sector primario.

Priorizar el consumo de productos frescos (que cumplan con el Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español) y de temporada (que se cultivan al aire libre en la temporada en cada lugar), producidos en las proximidades de los lugares de consumo reduciendo las distancias del transporte y la correspondiente huella ambiental, mediante técnicas ecológicas (según lo dispuesto 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), con una calidad significativa, e, incluso, con la prevención de pérdidas y despilfarro alimentario, deben ser criterios a tener en consideración de modo que otros elementos como el precio o el volumen de negocio no sean los que se necesariamente y, en todo caso, se impongan.

---

<sup>1</sup> Disponible a través del siguiente enlace:  
<https://www.cccyl.es/es/tribunal-administrativo-recursos-contractuales-castilla-leo/doctrina/criterios-adjudicacion-sociales-medioambientales>



En particular, en lo que respecta a la inclusión del criterio de productos de proximidad en los pliegos de los contratos, la Consejería de Sanidad, a través del informe remitido a esta Defensoría, hace hincapié en la falta de una definición legal precisa de qué se entiende por “producto de proximidad”, y en el mayor coste de este tipo de producto. No obstante, dicha inclusión viene justificada y hay que relacionarla con la necesidad de evitar o disminuir el impacto medioambiental que se produce en la prestación del contrato cuando es preciso hacer uso de transportes de media o larga distancia para hacer llegar los productos a su destino. Como hemos visto, la inclusión del criterio indicado tiene amparo en la regulación sobre contratación del sector público, sin que suponga necesariamente un encarecimiento de los contratos, puesto que, al contrario, la eliminación o rebaja de los costes de los desplazamientos, en principio, habría de tener una incidencia positiva en el precio de los contratos.

Así, por ejemplo, en los pliegos de prescripciones técnicas puede graduarse la puntuación en función de la distancia entre el punto de producción y/o transformación y el punto de consumo (a menos distancia, menos impacto ambiental y, por lo tanto, una puntuación preferente), o graduarse las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera desde el lugar de producción y/o transformación al centro de consumo. También se puede optar por el consumo de productos de circuito corto, que igualmente reducen el impacto ambiental, puesto que implica la reducción de intermediarios.<sup>2</sup>

Este tipo de cláusulas ambientales, que se pueden definir como aquellas “*que tenga como objetivos la adquisición de productos y la contratación de servicios que generen el menor impacto ambiental global posible, desde la perspectiva del ciclo de vida, a la vez que se garantizan la calidad necesaria del producto o servicio y la tracción ambiental sobre la cadena de suministro (proveedores, suministradores, empresas licitadoras, etc)*”.<sup>3</sup>, producen el efecto indirecto de favorecer el desarrollo local, así como el mantenimiento y el aumento de población a través de la generación de empleo, lo cual debe redundar en beneficio de trascendencia ambiental y social, en particular, en nuestro caso, incluso del medio rural de la Comunidad de Castilla y León.

En este marco, en algunas Comunidades Autónomas, como la de Cataluña, se han dictado disposiciones específicas como el Acuerdo de Gobierno de 31 de mayo de 2022,

---

<sup>2</sup> Estos ejemplos para la redacción de los pliegos de contratación son aconsejados en documentos como las “Guías Prácticas para la compra pública responsable. Productos ecológicos y kilómetro 0” de la Red de Economía Alternativa y Solidaria de Euskadi, págs. 37 y 38, (accesible a través de Internet con el siguiente enlace: <https://reaseuskadi.eus/guia-de-compra-publica-responsable-de-productos-ecologicos-y-kilometro-0/>), y las “Recomendaciones para la licitación del servicio de comedor escolar con criterios de sostenibilidad. Grupo de Compra Pública del Consejo Alimentario de Valencia”, págs. 34-36, (accesible con el siguiente enlace: [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)).

<sup>3</sup> Ibáñez Fresneda, Jorge: “La contratación pública estratégica: la proyección medioambiental de la Ley de Contratos del Sector Público”, *Diario La Ley*, Nº 9972, Sección Doctrina, 16 de Diciembre de 2021.



de medidas en relación con los contratos públicos de suministros de productos alimentarios, de concesión de servicios que incorporen prestación de servicios alimentarios, y de servicios de comedores colectivos (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, de 3 de junio de 2022), que obliga a los departamentos de la Administración de la Generalidad y su sector público a incorporar en los contratos cláusulas con determinados criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, con el fin de promover una alimentación saludable y de calidad a través de procesos respetuosos con el medio ambiente, e impulsar el equilibrio territorial y del papel fundamental que el sector primario desarrolla en el territorio.

Considerando cuanto se ha expuesto, esta Defensoría es partidaria de reforzar el consumo de productos alimentarios de nuestra Comunidad en los centros hospitalarios, apoyando, por razones sociales, al sector agroalimentario de Castilla y León y, en particular, la creación de empleo, por lo que deberían ser incorporados a los instrumentos de contratación criterios medioambientales y sociales en los términos ya indicados, siempre en el marco normativo establecido por la legislación de contratos del sector público.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**ÚNICA: Los contratos públicos para la concesión de comedores destinados al personal sanitario y al público en general en los hospitales, así como para la distribución de las dietas de los pacientes ingresados en los mismos, deben incorporar criterios medioambientales y sociales, tanto en la fase de selección de las empresas contratistas, como en la fase de ejecución de los contratos. Estos criterios deben guardar relación con el objeto del contrato, como forma de obtener la mejor relación calidad-precio en la prestación contractual; sin perjuicio de velar por el conjunto de principios por los que se debe regir la contratación, como el de concurrencia, libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, proporcionalidad, no discriminación e igualdad de trato entre las candidaturas.**

**Ello implica priorizar la obtención de los productos frescos, de temporada, de venta de proximidad, minimizándose así el impacto producido por el transporte en el medio ambiente, además de servir, por razones sociales, para apoyar el sector primario asentado normalmente en el medio rural y las empresas de nuestra Comunidad, sin que el precio pueda ser el elemento que determine en exclusiva las adjudicaciones de los contratos, todo ello en el marco normativo establecido por la legislación de contratos del sector público.**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Sanidad en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López