

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 12/2024, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA Y OTRAS PRODUCCIONES AGRARIAS Y PESQUERAS SOSTENIBLES EN ANDALUCÍA

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del art. 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 15 de octubre de 2024, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 9 de mayo de 2024, tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en lo sucesivo, ACREA o Agencia) oficio remitido por la Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, solicitando la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, en relación con el Anteproyecto de Ley de impulso y promoción de la producción ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles en Andalucía (en adelante, APL).

En el mencionado oficio se indicaba el enlace a través del cual se podía acceder al texto del APL, así como al resto de documentación adicional que formaba parte del citado expediente normativo, entre



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 1/40	



la que figuraba el Anexo I de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

2. Con fecha 14 de mayo de 2024, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) remitió un oficio a la citada Secretaría General, explicando que, tras un análisis preliminar, se apreciaba que el proyecto normativo podía contemplar determinados aspectos susceptibles de incidir en la competencia efectiva, unidad de mercado actividades económicas y, por este motivo, se solicitaba que se remitiesen los Anexos I y II de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, al tratarse de una documentación fundamental para poder abordar el correcto análisis del impacto regulatorio de la iniciativa normativa en cuestión sobre las materias de nuestro ámbito competencial.

3. El 23 de mayo de 2024, el órgano directivo proponente de la norma remitió la documentación solicitada.

4. Con fecha 26 de junio de 2024, el DPCMRE de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.


II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El APL que se somete a informe tiene por finalidad garantizar el impulso, promoción y fomento de la producción ecológica y otros métodos de producción agraria y pesquera sostenible desde el marco competencial propio de la Junta de Andalucía. De esta forma, en su artículo 1, se establecen como objeto de la ley, por una parte, el impulso y la promoción de la producción ecológica, así como de otras

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 2/40	



producciones agrarias y pesqueras sostenibles en Andalucía, mejorando su conocimiento y consumo, y por otra, los objetivos estratégicos siguientes:

- a) Reforzar la resiliencia del sector agroalimentario frente a las dificultades actuales y futuras.
- b) La protección, promoción y el desarrollo de la producción ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles, incluyendo los recursos para el apoyo a iniciativas de investigación y desarrollo de este tipo de producciones; la realización de campañas de información y comunicación institucional; así como la promoción del consumo y el conocimiento por los organismos públicos e instituciones y por la ciudadanía.
- c) Incrementar la sostenibilidad del sistema agroalimentario andaluz, reduciendo su huella medioambiental y fomentando la economía circular, contribuyendo de esta forma a la mitigación y adaptación al cambio climático.
- d) Mejorar los sistemas de información sobre las personas operadoras y la información estadística del sector ecológico y otras producciones sostenibles.
- e) Mejorar la gobernanza y el marco de funcionamiento de los órganos consultivos y de participación en torno a la producción ecológica.


El APL consta de una exposición de motivos, más treinta y cinco artículos divididos en siete Títulos, así como dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria única y tres Disposiciones finales. En cuanto a su contenido esencial, puede resumirse del siguiente modo:

- El Título I contiene las disposiciones de carácter general relativas al objeto de la ley, su ámbito de aplicación, las definiciones necesarias para su interpretación, así como los principios y objetivos estratégicos rectores en los que se fundamenta.

- El Título II comprende las medidas de impulso, fomento y promoción de la producción ecológica. Se concretan en este Título medidas específicas en la contratación administrativa; fomento de la producción, transformación y comercialización de los productos ecológicos y de la acuicultura ecológica sobre la vertebración del sector; medidas de promoción y comunicación institucional; fomento del consumo; fomento de la presencia de estos productos en el canal de hoteles, restaurantes y cafeterías y en los centros de distribución; fomento de mercados locales, punto de venta especializados y venta directa; ferias, congresos y eventos; promoción internacional de productos ecológicos y la creación del premio “Producción Ecológica de Andalucía”.

En el Título III se crea el órgano consultivo y de participación en producción ecológica, y se determinan las funciones que deberá desempeñar.

El Título IV regula el Sistema de Información de la Producción Ecológica en Andalucía, como una base de datos informatizada con información gráfica e interoperable con otros registros autonómicos, nacionales o europeos. También, se regula la inscripción en este Sistema de los operadores con actividad en Andalucía.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 3/40	



El Título V está dedicado a otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles, identificando los requisitos para su reconocimiento, así como medidas de impulso, fomento y promoción.

El Título VI viene a establecer los aspectos relacionados con la investigación, innovación, asesoramiento y transferencia del conocimiento en el sector de la producción ecológica y de otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles.

El Título VII establece disposiciones comunes, centradas en la simplificación administrativa y digitalización; estudios, estadísticas e informes y razas ganaderas autóctonas.

IV. CONTEXTO NORMATIVO DE APLICACIÓN

La elaboración del APL se enmarca en un contexto de impulso, promoción y fomento de la producción ecológica y de otros métodos de producción agraria sostenibles y de la necesidad de dotarlas de un marco normativo específico propio. Se trata de una necesidad no sólo identificada por la Comunidad Autónoma de Andalucía o por España, sino también, durante los últimos años, por las instituciones de la Unión Europea (en adelante, UE).

En el presente apartado se destaca la normativa más relevante asociada a la materia objeto del presente Informe.


IV.1. Normativa comunitaria europea

En la Unión Europea, el sector de la producción ecológica se caracteriza por su rápido crecimiento en el transcurso de los últimos años, no solo en cuanto a la superficie utilizada, sino también en lo referente al número global de explotaciones y de operadores ecológicos, debido a que cada vez hay mayor interés de los consumidores por los alimentos de este tipo.

Por este motivo, para dar respuesta a los retos que plantea esta rápida expansión y dotar al sector de un marco jurídico eficaz, armonizado y estable, la UE aprobó una nueva legislación, el *Reglamento (UE) 2018/848*, relativo al sector de la producción ecológica, aplicable a partir del 1 de enero de 2022, que abarca tres ámbitos de intervención: la producción y el etiquetado; los controles y el comercio.

Entre los cambios introducidos en la nueva legislación ecológica, cabe citar los siguientes:

- Se refuerza el sistema de control para desarrollar la confianza de los consumidores en la agricultura ecológica de la UE.
- Se aplican nuevas normas a los productores para facilitar la conversión de los pequeños agricultores a la producción ecológica.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 4/40	



- Las importaciones están sujetas a una nueva normativa que garantiza que todos los productos ecológicos vendidos en la UE sean de la misma calidad.
- Se amplía la gama de productos que pueden comercializarse como ecológicos.

En este sentido, la norma marco europea actualmente vigente es el *Reglamento (UE) 2018/848, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo*, que establece los principios y normas generales por las que debe regirse el sistema de producción ecológica en los Estados miembros, la certificación respectiva y el uso de indicaciones referidas a la producción ecológica en el etiquetado y la publicidad, así como a las normas sobre controles adicionales a los establecidos en el Reglamento (UE) 2017/625. Esta norma base la modifican y desarrollan diferentes Reglamentos de ejecución y delegados¹.

Estas normas de la UE sobre agricultura ecológica cubren los productos agrícolas y abarcan todas las fases del proceso de producción, desde las semillas hasta los productos alimentarios transformados. Se excluye de la misma a los productos de la pesca y de la caza de animales salvajes, pero incluye la recolección de plantas silvestres si se cumplen determinadas condiciones del hábitat natural. Asimismo, se aplican normas específicas a la producción vegetal, la ganadería, los alimentos transformados y el vino, la levadura, la acuicultura y otros productos.


Estas normas cubren todas las etapas de producción, preparación y distribución (desde la producción primaria hasta el almacenamiento, transformación, transporte, distribución y suministro al consumidor final). Esto significa que todos los productos ecológicos de la UE siguen unas normas estrictas desde su producción hasta que llegan a los consumidores.

La producción ecológica, según los términos recogidos en el considerando 1 y los artículos 3.1 y 10 del Reglamento (UE) 2018/848, es un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos, que combina las mejores prácticas en materia de medio ambiente y clima, un elevado nivel de biodiversidad, la conservación de los recursos naturales y la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y sobre producción que responden a la demanda, expresada por un creciente número de consumidores, de productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales.

Así pues, la producción ecológica desempeña un papel social doble; aprovisionando, por un lado, un mercado específico que responde a una demanda de productos ecológicos por parte de los

¹ Dicho Reglamento, también conocido como acto de base, se desarrolla a través de otros actos de derecho derivado específicos que se pueden consultar en el siguiente link: [https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/legislation_es#:~:text=Reglamento%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20\(UE\)%202021.253%20de%2016.7.2021](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/organic-farming/legislation_es#:~:text=Reglamento%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20(UE)%202021.253%20de%2016.7.2021). La lista de los actos de derecho derivado relativos a la agricultura ecológica abarca tres ámbitos principales: producción y etiquetado, controles y comercio.

La versión consolidada del citado Reglamento (UE) 2018/848 se encuentra disponible en el siguiente link: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/848/2022-01-01>.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 5/40	



consumidores y, por otro, proporcionando al público bienes que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural.

Esta normativa está apoyada por un *Plan de Acción para el desarrollo de la producción ecológica* en la UE 2021-2027 puesto en marcha por la Comisión Europea², en marzo de 2021. Con el citado Plan se pretende alcanzar el objetivo del *Pacto Verde Europeo (European Green Deal)*³ y de las Estrategias «*De la granja a la mesa*»⁴ y sobre *Biodiversidad para 2030*,⁵ de que al menos el 25% de las tierras agrícolas de la UE se dediquen a la agricultura ecológica y se consiga un aumento significativo de la acuicultura ecológica de aquí a 2030.

El Plan presenta 23 medidas o acciones estructuradas en tres ejes interrelacionados, que reflejan la estructura de la cadena de suministro alimentario y los objetivos de sostenibilidad del Pacto Verde:

- Eje 1: estimular la demanda y garantizar la confianza de los consumidores.
- Eje 2: estimular la conversión y reforzar toda la cadena de valor.
- Eje 3: predicar con el ejemplo, aumentando la contribución de la agricultura ecológica a la sostenibilidad medioambiental.

Tal como recoge la Comisión en su Plan de acción, “*para apoyar una evolución positiva del sector ecológico y mantener un mercado equilibrado y rentable para sus productores, es fundamental impulsar la demanda global de estos productos. El crecimiento del consumo de productos ecológicos es vital para animar a los agricultores a convertirse a la agricultura ecológica (Eje 1). También se necesitan nuevos incentivos a la producción para cumplir el objetivo de cultivar un 25% de la superficie agrícola utilizada mediante prácticas ecológicas y de aumentar significativamente la acuicultura ecológica de aquí a 2030 (Eje 2). Por último, es necesario seguir mejorando la contribución del sector ecológico a la solución de los retos medioambientales y de sostenibilidad (Eje 3). Además de proseguir algunas de las acciones que ya se están realizando con éxito, el presente plan de acción presenta también un catálogo de medidas nuevas y moviliza diferentes fuentes de financiación*”.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción para el desarrollo de la producción ecológica, de 25 de marzo de 2021 COM (2021) 141 final.

³ El Pacto Verde Europeo tiene como objetivo construir una Europa sostenible y climáticamente neutra de aquí a 2050, que sirva para transformar la UE en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. En el sector de la agricultura, el Pacto Verde hace hincapié en la importancia de gestionar la transición hacia un sistema alimentario más sostenible y saludable para las personas y el planeta, consolidando para ello los esfuerzos de los agricultores que tienen un papel fundamental para la consecución de estos objetivos de hacer frente al cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad. La Comisión tratará de promover estos objetivos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, de 20 de mayo de 2020 COM (2020) 381 final.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030 reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, de 20 de mayo de 2020 COM (2020) 380 final.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 6/40	




En este sentido, se considera necesario que todas las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros y las partes interesadas se impliquen en el desarrollo de las medidas necesarias para alcanzar el objetivo primordial del plan de acción, es decir, sentar unas bases sólidas para garantizar un futuro próspero al sector. En este sentido, la Comisión anima a los Estados miembros a formular planes de acción ecológicos nacionales para incrementar el porcentaje nacional de la agricultura ecológica, que complementarán los planes estratégicos nacionales de la Política Agraria Común (PAC) mediante el establecimiento de medidas que vayan más allá de la agricultura y de lo que se ofrece en el marco de la PAC.

El Reglamento (UE) 2018/848, clave de bóveda de la producción ecológica europea, ha sido modificado desde su entrada en vigor por distintos reglamentos delegados, con efecto en los tres ámbitos sobre los que proyecta su acción, es decir, producción, comercio y control.

En ejercicio de sus potestades, las autoridades comunitarias han dictado también diferentes reglamentos de ejecución, que persiguen una aplicación uniforme de la normativa sobre producción ecológica en los distintos Estados. Deben considerarse, por lo tanto, en el sistema de fuentes los siguientes instrumentos:

1. En materia de producción ecológica y etiquetado.

- El Reglamento de Ejecución (UE) 2020/464, de 26 de marzo de 2020, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (UE) 2018/848 con respecto a los documentos necesarios para el reconocimiento retroactivo de los períodos de conversión, la producción de productos ecológicos y la información que los Estados miembros deben facilitar (DO L 98 de 31.3.2020). Entre sus contenidos, figuran los documentos que deben facilitarse para el reconocimiento retroactivo de un período previo para la conversión a la producción ecológica.
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165, de 15 de julio de 2021, por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica y se establecen sus listas (DO L 253 de 16.7.2021). Este Reglamento regula las condiciones para la autorización de sustancias y productos para su uso en la producción ecológica.
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2023/121, de 17 de enero de 2023, por el que se modifica y corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica y se establecen sus listas (DO L 16 de 18.1.2023). El cual modifica las listas de productos y sustancias que pueden utilizarse en la agricultura ecológica tras el examen de los expedientes presentados por los Estados miembros por parte del grupo de expertos de asesoramiento técnico sobre la producción ecológica (EGTOP) y la Comisión.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 7/40	



2. En materia de controles sobre la producción ecológica.

- El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/279, de 22 de febrero de 2021, por el que se establecen normas detalladas para ejecutar el Reglamento (UE) 2018/848 en lo relativo a los controles y otras medidas que garanticen la trazabilidad y el cumplimiento de lo dispuesto en materia de producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (DO L 62 de 23.2.2021). En el que se define el procedimiento que deben seguir los operadores en caso de sospecha de incumplimiento debido a la presencia de productos o sustancias no autorizados.
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1935, de 8 de noviembre de 2021, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/723 en lo que atañe a la información y los datos sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos que deben presentarse utilizando el modelo de formulario normalizado (DO L 396 de 10.11.2021, p. 17-26). Donde se dispone el uso del sistema de información sobre agricultura ecológica para la presentación de información y datos sobre la producción ecológica y el etiquetado de los productos ecológicos en el marco de los informes anuales.
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2119, de 1 de diciembre de 2021, por el que se establecen disposiciones de aplicación relativas a determinados registros y declaraciones exigidos a los operadores y grupos de operadores y a los medios técnicos para la expedición de certificados de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/848, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1378, de 19 de agosto de 2021, en lo que respecta a la expedición del certificado a los operadores, grupos de operadores y exportadores de terceros países (DO L 430 de 2.12.2021). Este Reglamento define disposiciones detalladas sobre los requisitos de conservación de documentos por parte de los operadores y grupos de operadores, y sobre las declaraciones y otras comunicaciones que deben ponerse a disposición de las autoridades u organismos de control.
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1195, de 20 de junio de 2023, por el que se establecen las normas correspondientes a los detalles y el formato de la información que los Estados miembros deben facilitar sobre los resultados de las investigaciones oficiales relativas a los casos de contaminación con productos o sustancias cuyo uso no está autorizado en la producción ecológica (DO L 158 de 21.6.2023). En su texto figura el modelo OFIS que deben utilizar los Estados miembros para notificar los resultados de las investigaciones oficiales efectuadas.

3. En materia de comercio.

- El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1378, de 19 de agosto de 2021, por el que se establecen determinadas normas relativas al certificado expedido a los operadores, grupos de operadores y exportadores de terceros países que intervienen en las importaciones de productos ecológicos en la Unión y por el que se establece la lista de autoridades de control y organismos de control reconocidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/848 (DO L 297 de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 8/40	



20.8.2021). El cual define el modelo de certificado expedido a los operadores, grupos de operadores y exportadores de terceros países y la lista de las autoridades y los organismos de control reconocidos en los citados terceros.

- El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2307, de 21 de octubre de 2021, por el que se establecen normas sobre la documentación y las notificaciones exigidas para los productos ecológicos y en conversión destinados a la importación en la Unión (DO L 461 de 27.12.2021). Entre sus contenidos, figuran las disposiciones relacionadas con las declaraciones y las comunicaciones de importadores, operadores responsables de las partidas, primeros destinatarios y destinatarios para la importación de productos procedentes de terceros países con el fin de comercializarlos en la Unión como productos ecológicos o en conversión.
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2325, de 16 de diciembre de 2021, por el que se establece, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/848, la lista de terceros países y la lista de autoridades de control y organismos de control reconocidos en virtud del artículo 33, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) n.º 834/2007 para la importación de productos ecológicos en la Unión (DO L 465 de 29.12.2021). Este Reglamento incluye el listado de países equivalentes en la normativa sobre producción y control a los efectos de la comercialización de sus productos en la Unión.
- El Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2240, de 20 de octubre de 2022, por el que se modifican el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1378, el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2119 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2307 en lo que respecta al uso del sello electrónico cualificado para la expedición de certificados (DO L 294 de 15.11.2022). El cual modifica determinadas disposiciones del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2119 y del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1378 relacionadas con la introducción del uso de un sello electrónico cualificado para la expedición de los certificados ecológicos, a partir del 1 de julio de 2023.

IV.2. Normativa estatal

En España, la regulación inicial de la producción ecológica se encuentra en el Real Decreto 759/1988, de 15 de julio, por el que se incluyen los productos agroalimentarios obtenidos sin el empleo de productos químicos de síntesis en el régimen de denominaciones de origen genéricas y específicas establecido en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, en el cual se establecía la normativa básica para la producción, transformación y conservación de los productos ecológicos.

Posteriormente el *Real Decreto 833/2014, de 3 de octubre, por el que se establece y regula el Registro General de Operadores Ecológicos y se crea la Mesa de coordinación de la producción ecológica*, establece y regula una base de datos nacional denominada Registro General de Operadores Ecológicos, así como los datos necesarios para llevar a cabo las incorporaciones a dicha base de datos y su mantenimiento en la misma por un lado y, por otro lado, se crea una Mesa de coordinación de la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 9/40	



producción ecológica, como órgano colegiado de coordinación de las autoridades competentes en materia de producción ecológica.


Otra norma estatal que cabe citar por su importancia sobre la presente materia es la *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*. En el Título V se determinan acciones para promover una agricultura suficiente y compatible con un desarrollo rural sostenible, prestando una atención preferente a los profesionales de la agricultura y prioritaria a los titulares de explotaciones territoriales, y prevé el establecimiento de una adecuada planificación ambiental, singularmente para proteger las zonas rurales de mayor valor medioambiental.

Además, en el Capítulo VI de dicha ley se recogen medidas de desarrollo rural, a concertar por la Administración General del Estado con las demás Administraciones Públicas, que servirán de base para orientar el contenido del Programa. Estas medidas se agrupan por tipos de materias. En primer lugar, se toman en consideración las medidas de fomento de la diversificación económica, partiendo para ello, de fomentar la consolidación del sector agroalimentario y potenciar la seguridad alimentaria, junto con el apoyo a la actividad económica vinculada a la industria, al comercio, al turismo y otros servicios, y la necesidad de generar nuevos tipos de actividades locales.

IV.3. Normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía

El artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, Estatuto de Autonomía), atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural. En concreto, en el artículo 48.3.a) del Estatuto de Autonomía se atribuye la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a, 13.^a, 16.^a, 20.^a y 23.^a de la Constitución Española, sobre las siguientes materias: *“Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales. Regulación de los procesos de producción agrarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria. La agricultura ecológica, la suficiencia alimentaria, y las innovaciones tecnológicas. Sociedades agrarias de transformación. Sanidad vegetal y animal sin efectos sobre la salud humana. Semillas. Organismos genéticamente modificados. Producción agraria, ganadera, protección y bienestar animal. Ferias y certámenes agrícolas, ganaderos y agroalimentarios. Investigación, desarrollo y transferencia tecnológica agrícola, ganadera y agroalimentaria. Innovación en las industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias. Formación. Desarrollo rural integral y sostenible. Regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa”*.

Por otro lado, el Estatuto de Autonomía, en su artículo 48.2, establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 10/40	



El APL se dicta en cumplimiento de la habilitación contenida en el artículo 197 del Estatuto de Autonomía, según el cual los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica. Las actividades orientadas a la producción ecológica, no obstante, deberán proteger de forma efectiva el medio ambiente. Asimismo, en el mismo artículo se indica que los poderes públicos de Andalucía impulsarán las políticas y dispondrán los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente.

Además, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han aprobado una serie de normas, entre las que cabe resaltar al estar íntimamente relacionadas con el objeto del APL que nos ocupa, las siguientes:


- Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.
- Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía.
- Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

V. EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural en la Exposición de Motivos del APL ofrece algunos datos generales sobre el peso económico de la producción ecológica en el territorio de Andalucía. En concreto, se menciona que *“en Andalucía, la producción ecológica se encuentra en auge, con una gran importancia económica, tiene una posición afianzada en materia de producción ecológica, siendo líderes tanto nacional como europeo. La superficie de esta producción diferenciada está en torno a los 1,3 millones de hectáreas, lo que supone aproximadamente el 30% de la superficie agraria de la Comunidad Autónoma. El número de operadores asciende a más de 22.500. Así mismo, en Andalucía existen aproximadamente 5.400 explotaciones ganaderas y más de 3.300 industrias bajo esta certificación”*.

Esta misma consideración se desprende de la información recogida en el documento *Análisis de la caracterización y proyección de la producción ecológica en España en 2021*,⁶ del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Según los datos contenidos en el mismo, Andalucía es la Comunidad Autónoma con mayor producción ecológica de España. En concreto, en el año 2021, Andalucía representaba el 48,9% de la superficie ecológica inscrita y el 38,7% de los operadores agrarios ecológicos, a una gran distancia de la segunda comunidad autónoma, que sería Castilla- La Mancha con un 14,7% de superficie y 16,9% de los operadores sobre el total en España.

⁶ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/estrategias-estudios/>

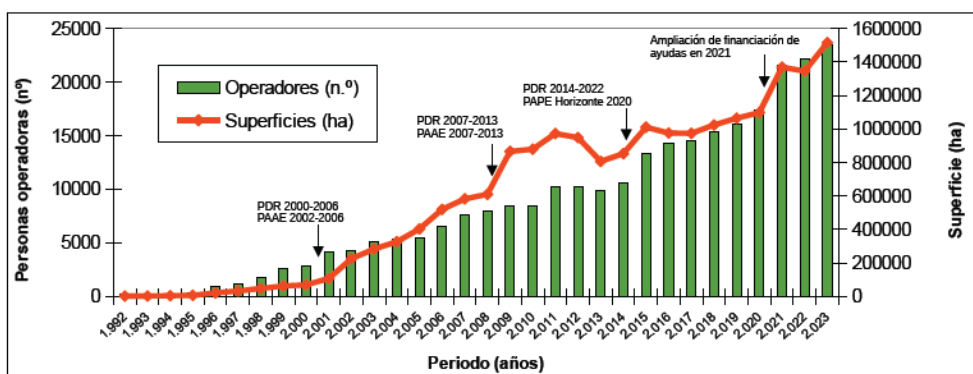
Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 11/40	



Por su parte, de los datos incluidos en el Balance estadístico sobre la Producción Ecológica en Andalucía para 2023⁷, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, se puede concluir que ha existido un crecimiento global en la superficie agraria, la ganadería y la agroindustria.

En este documento, se destaca que existen repuntes en la superficie agraria ecológica y en las personas operadoras en Andalucía, que se encontrarían relacionados con la aplicación de los sucesivos Planes de Desarrollo Rural (PDRs) y sus derivados Planes Andaluces de Producción Ecológica, así como por la última ampliación de financiación de ayudas en 2021. Por otro lado, se identifica durante el año 2013 y, especialmente, en 2014, un desplome de operadores y principalmente de superficies ecológicas, motivado, por un lado, por la nueva forma de contabilizar, pasándose a tener en cuenta sólo las superficies ecológicas con fecha de visita anual y, por otro, por el insuficiente solape entre el PDR 2007-2013 y PDR 2014-2020, el segundo de los cuales tardó en entrar en aplicación. Influyeron principalmente en el desplome los cultivos anuales y los pastos, praderas y forrajes.

Gráfico 1. Evolución de la superficie agraria ecológica y operadores en Andalucía (1992-2023)



Fuente: Balance estadístico para 2023 sobre la Producción Ecológica en Andalucía

Además, se destaca que, en 2023, la superficie dedicada a producción ecológica se incrementó en 170.538 ha (12,7%) hasta alcanzar el 1.516.661 ha., señalando que, desde comienzo de 2021, la superficie se ha incrementado en 417.849 ha (38%). Por su parte, el número de operadores ecológicos se ha incrementado en 1.308 (5,9%) hasta alcanzar los 23.512, siendo su incremento desde comienzos de 2021 de 6.138 operadores (35,3%). Según se señala, se trata del mayor incremento del conjunto de operadores y superficies en 3 años consecutivos desde que hay registro.

Asimismo, en el documento se señala que la Superficie Agrícola Utilizada (en adelante, SAU) en Andalucía para la producción ecológica se sitúa en el 30,4%. Este valor de la SAU ecológica de 2023, muestra que, en la actualidad, Andalucía supera en 5,4 puntos porcentuales el objetivo de la Estrategia

⁷ Disponible en el siguiente link:

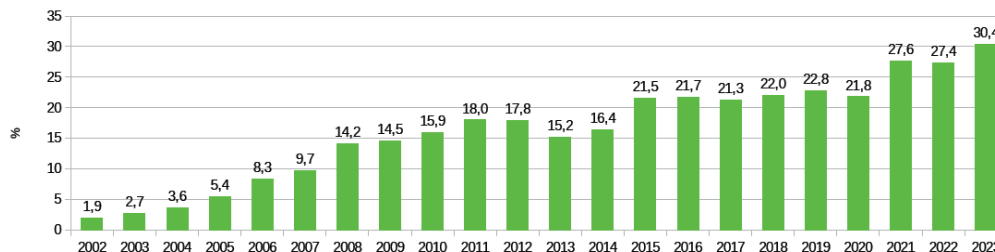
https://juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2024/06/DECO23_Balance_estadístico_2023_v2.pdf

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 12/40	



de la Granja a la Mesa de la UE de que “al menos el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se utilicen en agricultura ecológica de aquí a 2030”.

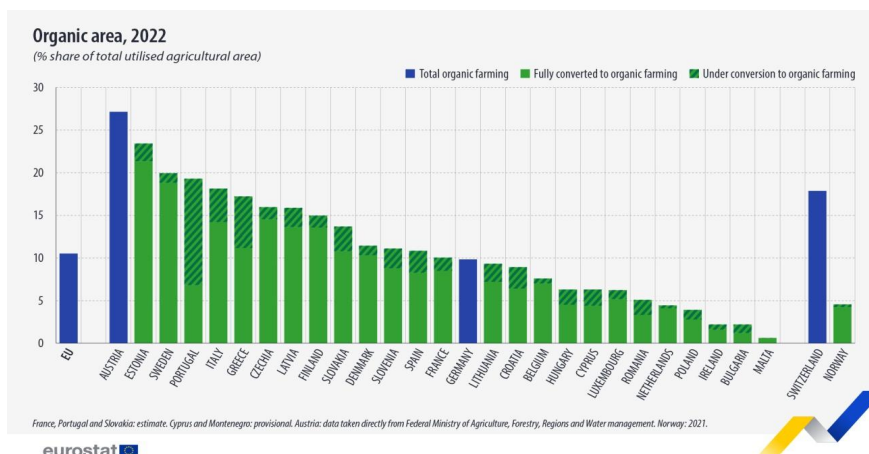
Gráfico 2. Evolución de la SAU ecológica sobre SAU total en Andalucía



Fuente: Balance estadístico para 2023 sobre la Producción Ecológica en Andalucía

Así, de cara a que se pueda comparar el anterior dato del 30,4% de SAU ecológica en Andalucía en el año 2023 y de su importancia, se presenta a continuación un gráfico con los porcentajes de SAU ecológica de los países de la UE en el año 2022⁸, del que se destaca que España cuenta con un porcentaje en torno al 10%, estando ligeramente por encima de la media de la UE, y que el país con un mayor porcentaje sería Austria.

Gráfico 3. Porcentaje de la SAU ecológica respecto de la SAU total en la Unión Europea en el año 2022



Fuente: Eurostat - Organic farming statistics

Por otro lado, según el documento Balance 2023 sobre la producción ecológica en Andalucía, de las 1.516.661,22 ha de superficie ecológica certificada en 2023, dos tercios corresponden a pastos, praderas y forrajes (63,2 %), un tercio a cultivos agrícolas (32 %), teniendo el bosque y recolección

⁸ Datos obtenidos de Eurostat (datos disponibles a la fecha del presente informe) en el siguiente link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Developments_in_organic_farming

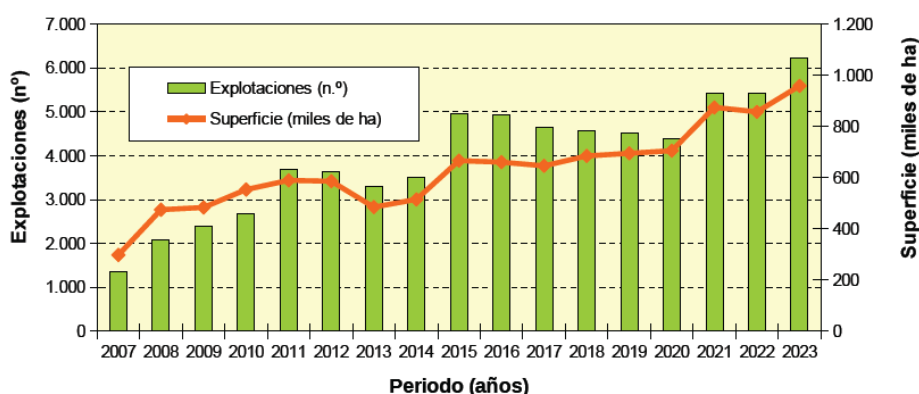
Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 13/40	



silvestre mucha menor representación (4,7 %). En cuanto a incremento, el bosque y recolección silvestre aumentó, sin embargo, un 52,6%, frente a los menores incrementos del 11,9 % de los pastos, praderas y forrajes y el 10 % de la agricultura.

En relación con la ganadería ecológica, el citado Balance estadístico indica que desde 2015 la ganadería ecológica en Andalucía venía reduciéndose lentamente en cuanto al número de explotaciones. Sin embargo, en 2021 se produjo un fuerte repunte con los nuevos compromisos, quedando estabilizado en 2022 y aumentando en 2023 en un 15,1% hasta alcanzar las 6.238 explotaciones. Por su parte, la superficie de pastos, praderas y forrajes se ha incrementado un 11,9 en 2023, hasta alcanzar 959.071 ha.

Gráfico 4. Evolución de la ganadería ecológica en Andalucía



Fuente: Balance estadístico para 2023 sobre la Producción Ecológica en Andalucía

Respecto a las actividades industriales en Andalucía relacionadas con la producción agrícola, se indica que sigue con su tendencia alcista de los últimos años (con la excepción de 2021) habiendo incrementado en el último año un 15,2%, hasta alcanzar las 3.862 actividades.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 14/40	



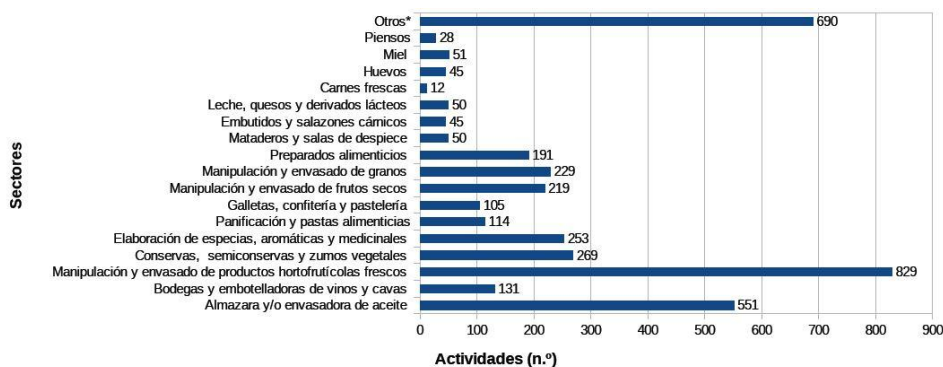
Gráfico 5. Evolución de las actividades industriales en Andalucía



Fuente: Balance estadístico para 2023 sobre la Producción Ecológica en Andalucía

En cuanto a los subsectores industriales, en 2023 el mayor crecimiento lo han tenido los piensos (86,7%), seguidos de la manipulación y envasado de granos (65,9%), correspondiendo la mayor reducción a las actividades de las carnes frescas (-36,8%).

Gráfico 6. N.º de actividades por sectores industriales en Andalucía



Fuente: Balance estadístico para 2023 sobre la Producción Ecológica en Andalucía

En otro orden de consideraciones, respecto a la demanda de productos ecológicos, según el Informe del consumo alimentario en España 2023,⁹ realizado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, los hogares españoles han reducido en un 2,8% las compras de alimentos ecológicos para el abastecimiento doméstico con respecto al 2022, aunque la facturación de estos productos se ha incrementado en un 5,6% como consecuencia del aumento del precio medio de un 8,7%, que cierra el año 2023 en 4,24 € kilo/litro.

⁹ https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/informe_2023_baja_tcm30-685878.pdf

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN				
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO			15/10/2024
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO			
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVb		PÁG. 15/40	




Según consta en el mencionado informe, los hogares españoles destinan a la compra de alimentos ecológicos el 3,27% del presupuesto medio asignado a la compra de alimentación y bebidas para el abastecimiento doméstico, lo que equivale a un gasto promedio por individuo anual de 56,63 €, una cantidad que se incrementa en un 4,4% con respecto al año anterior. De todo el volumen consumido de alimentación el 2,32% se corresponde con alimentación ecológica, de manera que, cada español ha consumido durante el año 2023 la cantidad de 13,35 kilos de alimentos ecológicos, una cantidad inferior a la de 2022 en un 3,9%. Por otra parte, en cuanto a la evolución con respecto al año 2022, se indica que mientras el mercado agroalimentario se mantiene estable, la compra de alimentos ecológicos se contrae en un 2,8%. En valor, el mercado de productos ecológicos crece, pero de una manera más contenida si lo comparamos con el resto del mercado de alimentación y bebidas para consumo doméstico (5,6% vs 9,6% respectivamente).

Esta reducción del consumo per cápita se traslada a la mayoría de los productos ecológicos, exceptuando algunos como carne ecológica, frutas y hortalizas transformadas o vinos y zumos y néctares ecológicos, que se consumen más por persona que hace un año, destacando la carne ecológica, que pasa de tener un consumo por individuo de 1,78 kilos en 2022 a 2,01 kilos en 2023. Por el contrario, el resto de los productos ecológicos retroceden en consumo per cápita, destacando la contracción de aceite ecológico (33,7%). Por su parte, las frutas y las hortalizas frescas ecológicas son las más consumidas, con ingestas por individuo y año de 3,23 y 2,29 kilos respectivamente. No obstante, estas categorías ven reducido su consumo en un 6,8 % y 5,3 % respectivamente.

Respecto a la distribución de los productos ecológicos por canales, las tiendas tradicionales es el canal que mayor parte del mercado distribuye con el 31,8% de los productos ecológicos, aunque han perdido un 8,8% de intensidad de compra, siendo el supermercado el segundo canal en proporción de volumen de alimentos ecológicos distribuidos, con el 27,7% del volumen y un crecimiento del 6,2% con respecto a 2022. En tercer lugar, se encuentran agrupados el resto de canales, que distribuyen un 20,0% del volumen total de alimentos ecológicos. Por su parte, el hipermercado y la tienda descuento distribuyen un 8,9% y un 11,7%, respectivamente, mientras que el canal e-commerce distribuye un 3,4 %, incorporando un 21,2 % de volumen con respecto a 2022.

Finalmente, por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cabe señalar que, según la información que figura en la Exposición de Motivos del APL, “la evolución del consumo no está acompañada con el crecimiento de la producción. Para afianzar el avance de estas producciones existe la necesidad de acercar el crecimiento de la producción a los índices de consumo, que son proporcionalmente bastante más bajos, con el 2,3% del total de alimentos. En este sentido, el sector ha solicitado reiteradamente una adecuación del marco legislativo, a fin de introducir medidas dirigidas al fomento del consumo e impulso de la producción ecológica. Con esta norma se quiere dar respuesta a esta demanda, impulsando la promoción del consumo”.

De todo lo anterior, se puede concluir que la producción ecológica es un subsector con un crecimiento sostenible a lo largo de los últimos años en Andalucía, dentro del sector estratégico agroalimentario

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 16/40	



andaluz, en el que nuestra comunidad autónoma posee un papel de liderazgo. También, debe tenerse en cuenta que la demanda de los productos ecológicos se estima que seguirá creciendo en los próximos años, con el consiguiente impacto en las previsiones de crecimiento de este subsector en el corto plazo.

VI. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

VI.1. Consideraciones generales

La política de competencia tiene como principal prioridad a los consumidores, siendo éstos los beneficiarios últimos de la existencia de un entorno económico y empresarial en condiciones de competencia efectiva, ya que, en este caso, los operadores económicos se esfuerzan por ser mejores, más eficientes e innovadoras que sus competidores, reduciendo precios, aumentando la calidad o la variedad, así como incorporando a sus productos y servicios elementos que son valorados por los consumidores, con el objetivo principal de ganar clientes, mejorándose por tanto el bienestar de éstos.

A este respecto, hay que tener en cuenta que la regulación de las actividades económicas incide sobre el funcionamiento de los mercados y establece el marco en el que se desenvuelven las empresas. Por ello, los poderes públicos han de promover el incremento de la competitividad mediante marcos reguladores abiertos y flexibles, que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando que determinadas disposiciones puedan introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores¹⁰.

La existencia de una competencia efectiva es un factor clave para el desarrollo económico y constituye un elemento básico para estimular la capacidad emprendedora y la dinámica empresarial, y para el progreso económico de cualquier sociedad. En efecto, los operadores económicos que actúan en mercados competitivos son más eficientes en la medida en que están incentivados a ofrecer una mayor cantidad, calidad y variedad de productos, a la innovación, a mejorar su organización y su estructura de costes y a realizar mayores inversiones, aumentando su productividad. Ello beneficia a las personas consumidoras y usuarias en forma de menores precios o de un aumento de la variedad y calidad de los productos y servicios ofertados, lo que resulta a su vez positivo para la economía del país y, en definitiva, para el bienestar general.

Para asegurar la consistencia y la utilización óptima de las intervenciones normativas sobre las actividades económicas, es crucial tener en consideración los principios de regulación económica

¹⁰ Recuérdese, en este sentido, que el artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado e impone a todos los poderes públicos el deber de defender y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 17/40	



eficiente y promoción de la competencia efectiva. Estos principios están recogidos en distintas normas de rango legal¹¹, y deben guiar la actuación de todas las Administraciones públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir.

En particular, conforme a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM),¹² las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos, en particular los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9).

Se parte en dicha Ley del principio general de libre iniciativa económica, que solo podrá limitarse excepcionalmente conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales (artículo 16), regulándose la intervención administrativa como excepción, exigiéndole el cumplimiento de los principios de esta ley y, en particular, la concurrencia del principio de necesidad y proporcionalidad.


El artículo 17 de la LGUM regula los tres medios posibles de intervención administrativa excluyentes entre sí¹³, determinando los supuestos en los que se podrá exigir una autorización¹⁴ (entendiéndose también como tal los registros habilitantes no realizados de oficio), una declaración responsable o una comunicación, en función de la razón de interés general a salvaguardar y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la consecución de dicho interés. Así, se desarrolla la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en la regulación del medio de intervención al acceso o ejercicio de la actividad económica. Disponiéndose expresamente que, conforme al artículo 5 de la LGUM, dicho principio se debe aplicar a cualquier límite o requisito que se imponga al acceso o al ejercicio de una actividad económica.

¹¹ Tales como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 129.1); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 4.1) y en la propia Ley 6/2007, de 26 de junio (artículo 2.2). Es preciso indicar que estos criterios son principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Por ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha encargado de configurar y hacer público un *toolkit* o caja de herramientas para la valoración de la competencia, conformado por tres volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones), cuyo objetivo es evitar eventuales intervenciones injustificadas de la actividad económica por parte de las Autoridades competentes. En idéntico sentido, en la Unión Europea, el «Paquete de Mejora Normativa» (*Better regulation package*) aprobado en el año 2015, contiene un conjunto de directrices y de herramientas para legislar mejor, entre las que se encuentran una Guía de Mejora Normativa, complementada por una Caja de herramientas para la mejora de la regulación, ambas revisadas en noviembre de 2021, para proporcionar orientaciones a la hora de preparar nuevas iniciativas y propuestas, así como al gestionar y evaluar la legislación existente.

¹² Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

¹³ De acuerdo al artículo 17.4 de la LGUM, las autoridades competentes elegirán un único medio de intervención -ya sea la autorización, la declaración responsable o la comunicación-; pero únicamente es posible imponer uno de ellos.

¹⁴ Según el apartado f) del Anexo de la LGUM, se entiende por autorización o licencia aquellos casos en los que sea preciso un pronunciamiento de una autoridad competente previo, tácito o expreso, para el acceso de la actividad.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 18/40	



Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM¹⁵, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG) de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹⁶, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia y, además, habrán de ser proporcionadas de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que no basta invocar la existencia de una “RIIG”, sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida y, superado el referido test de necesidad y proporcionalidad, la iniciativa normativa debe contener las medidas imprescindibles y más adecuadas para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública demostrar que se verifican estos principios y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios¹⁷.

Adicionalmente, otro principio importante que los poderes públicos han de tener en consideración es el de neutralidad competitiva¹⁸, que tiene por objeto evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros, siendo fundamental para el cumplimiento de las normas de competencia en Europa.

¹⁵ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica (...).”

¹⁶ “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

¹⁷ Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15, *Online Games Handels GmbH*, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

¹⁸ El mantenimiento de dicho principio figura en el apartado 2.7 del decálogo de recomendaciones para una regulación eficiente, incluido en el documento de la CNMC G-2021-01, Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (2021).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 19/40	




En términos generales, el APL objeto de informe se valora positivamente, dado que pretende crear un marco jurídico específico con medidas dirigidas a impulsar el desarrollo de la producción ecológica y otros métodos de producción agraria y pesquera sostenibles, así como el fomento del consumo de productos ecológicos, en línea con los objetivos previstos en los distintos planes y estrategias formuladas por la UE en los últimos años, entre otros, en el Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica. Este Consejo reconoce los indudables beneficios que puede presentar la norma desde el punto de vista medioambiental, de la preservación de la biodiversidad y de la mitigación del cambio climático (reducción de la huella ambiental y mejora del bienestar de los animales mediante la utilización de métodos o prácticas lo más sostenibles posible) o desde la óptica de la salud (incremento del consumo de alimentos ecológicos más seguros y de mejor calidad). Además, previsiblemente que este tipo de medidas contribuirán al dinamismo de las zonas rurales y costeras, aumentando la resiliencia de las mismas y, por extensión, del sector.

Si bien, desde la óptica de la competencia y de la mejora de la regulación, no hay que perder de vista que el establecimiento de ciertas medidas de promoción y fomento de la producción ecológica puede presentar incidencias negativas en el funcionamiento de los mercados. Ello puede suceder, por ejemplo, con algunas acciones de fomento a determinadas tipologías de agentes económicos, en la medida en que pueden favorecer la situación competitiva de determinadas empresas o desincentivar la competencia o la innovación, por lo que es necesario analizarlas sobre la base de la aplicación de los principios de una buena regulación económica, de manera que puedan ser compatibles estos objetivos con los intereses generales perseguidos por la norma.

En particular, el APL incluye actuaciones en las áreas donde la intervención pública puede tener un mayor impacto en la competencia, la regulación, la contratación pública y las ayudas públicas, por ello, es preciso hacer referencia al documento elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) denominado “*Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*” (con referencia G-2021-01), de 15 de octubre de 2021, cuyas orientaciones es conveniente tener en consideración.

VI.2. Observaciones particulares

Una vez realizadas las anteriores observaciones de carácter general, resulta conveniente poner de manifiesto las siguientes observaciones particulares en relación con aquellas cuestiones identificadas en el APL, susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y que, al mismo tiempo, pueden suponer áreas de mejora de cara a la consecución de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 20/40	



VI.2.1. Respeto a los principios rectores de la Ley

El artículo 3 del APL establece los principios rectores de la presente Ley¹⁹. Sin embargo, el artículo no menciona entre estos principios, el de la salvaguarda de la competencia efectiva en el mercado. En este sentido, sería recomendable añadir junto a los principios recogidos, el de velar por la salvaguarda de la competencia efectiva con el fin de garantizar un correcto funcionamiento de los mercados objeto de la presente norma.

Así, como se ha puesto de manifiesto por la CNMC en el documento antes citado *“Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica”*, *“(…) la competencia presenta enormes capacidades para acompañar y promover la doble transición, ecológica y digital, que precisa nuestra economía. Un entorno de mayor competencia promueve que las empresas adopten estrategias “verdes” para atraer a los consumidores (CNMC, 2021) y que aceleren su transición digital al objeto de ser más eficientes y productivas y proporcionar servicios más valorados por los consumidores”*. De hecho, la competencia se convierte en una herramienta muy importante para incentivar comportamientos y estrategias ecológicas por parte de las empresas y favorecer la sustitución de las prácticas tradicionales por otros métodos más sostenibles como son la producción ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles para la consecución de los objetivos perseguidos por la norma.

Junto a lo anterior, hay que señalar la importancia de preservar la neutralidad competitiva, siempre en la mayor medida de lo posible, salvo que los objetivos públicos requieran en determinadas circunstancias excepcionales lo contrario. Con ello, se trata de evitar que la intervención pública otorgue privilegios, ventajas o beneficios injustificados para unos operadores frente a otros por causas de índole subjetiva, en línea con las *Recomendaciones sobre Neutralidad Competitiva del Consejo de la OCDE*, de 2021. Se ha de extremar la cautela para que el marco jurídico aplicable garantice unas condiciones de competencia, objetivas, no discriminatorias y transparentes para todos los operadores económicos, independientemente de su propiedad, nacionalidad o forma jurídica.

VI.2.2. Sobre las medidas de impulso y fomento en la producción ecológica a través de la contratación pública

En distintos preceptos del APL se regulan aspectos relacionados con la contratación pública ecológica.

¹⁹ Entre ellos, se encuentran, además de los principios establecidos en el Reglamento (UE) 2018/848, los siguientes: a) promover la cohesión territorial y el mantenimiento de un medio rural dinámico; b) impulsar la generación de conocimiento del sector ecológico y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles a través de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transformación digital; c) fomentar que las actuaciones de la Administración hacia la ciudadanía sean simples, claras y próximas; d) el desarrollo equilibrado de los distintos subsectores de la producción ecológica de Andalucía y de otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles, favoreciendo la convivencia con otros sistemas de producción; y e) conservar y mejorar el medio ambiente y promover la lucha, mitigación y adaptación del cambio climático, optimizando el uso de los medios de producción.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 21/40	



En concreto, el artículo 5 del APL establece un conjunto de medidas de impulso y promoción de la producción ecológica, entre las que se pueden destacar las previstas en los apartados 1, 2 y 4:

“1. Los órganos de contratación de las entidades del sector público a las que es de aplicación 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 realicen licitaciones referentes a servicios de hostelería, catering y restauración, así como contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, priorizarán en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato la utilización de alimentos ecológicos locales. No obstante, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

2. Reglamentariamente se regulará la valoración en la licitación en función de la cantidad de alimentos ecológicos y alimentos ecológicos locales que se incorporen a los menús.

(...)

4. En el caso de la superficie agraria y forestal de titularidad pública cuya gestión corresponda a la Junta de Andalucía, se fomentará la gestión de la misma mediante técnicas de producción ecológica priorizándola sobre otros métodos de producción. En la adjudicación de los usos y aprovechamientos de estos terrenos se prestará especial consideración a que estos se lleven a cabo bajo normas de producción ecológica”.

En conexión con lo anterior, el artículo 22.1 prevé que en los procesos de licitaciones en el ámbito de la contratación pública de la Junta de Andalucía, concretamente en las licitaciones que tengan por objeto el suministro o servicio alimentario referentes a servicios de hostelería, catering y restauración, así como contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud se incluirán como criterio de selección que contribuye a la mejora de la puntuación de la oferta, la inclusión de alimentos producidos bajo otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles.

Dada la relevancia de la contratación pública, su utilización como política puede resultar una herramienta muy eficaz. De hecho, el potencial de la contratación pública ecológica como instrumento político está más que reconocido y ha ido aumentando el compromiso a nivel nacional, europeo e internacional, admitiéndose por la propia normativa europea de contratación pública²⁰, la inclusión de distintas consideraciones medioambientales en los procedimientos de contratación, que permitirían fomentar tecnologías con menor impacto medioambiental y contribuir así, a los objetivos de un desarrollo sostenible y sostenibilidad. Por ello, se valora de manera positiva el hecho de que en los

²⁰ Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, y Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 22/40	



procedimientos de contratación se tengan en cuenta aspectos que puedan resultar beneficiosos para alcanzar ciertos objetivos vinculados al fomento de la producción ecológica y al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

A nivel europeo, es preciso hacer referencia a la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 16 de julio de 2008 relativa a una contratación pública más ecológica [COM(2008) 400 final]*, que establece un marco para la aplicación de instrumentos cuyo objetivo es mejorar el comportamiento medioambiental de los productos.

Más específicamente, la Comisión Europea en el Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica²¹ recomienda aumentar el uso de la contratación pública ecológica para impulsar la agricultura ecológica, poniendo de relieve que la contratación pública ecológica encierra un buen potencial para impulsar la agricultura ecológica y que en la aplicación de estos procedimientos de contratación pública debe prestarse una especial atención a las pequeñas explotaciones agrícolas, las microempresas y las pymes. Añade que, en octubre de 2019, la Comisión publicó los nuevos criterios de contratación pública ecológica de la UE para alimentos, servicios de restauración y máquinas expendedoras. En la estrategia “de la granja a la mesa”, la Comisión se compromete a determinar la mejor forma de establecer criterios mínimos obligatorios para la adquisición de productos sostenibles, a fin de promover una alimentación sana y sostenible que incluya productos ecológicos en las escuelas y en las instituciones públicas y estos criterios deberían servir de base para cualquier acción futura de la Comisión en este ámbito.

Por tanto, las medidas contenidas sobre la contratación pública de la Junta de Andalucía para los servicios de hostelería, catering y restauración, así como contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, pueden entenderse alineadas con los objetivos establecidos a nivel europeo por parte de la Comisión Europea.

Sin embargo, se hace necesario observar que los aspectos o criterios medioambientales que se incluyan en los pliegos de contratación deberán guardar relación con el objeto del contrato de que se trate, ser objetivos y, en todo caso, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública, entre los que figura la salvaguarda de la libre competencia, junto con otros principios directamente relacionados con éste, como el de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores²²; y la

²¹ Apartado 1.2 “Fomento de los comedores ecológicos y aumento del uso de la contratación pública ecológica” (páginas 9 y 10).

²² El artículo 1 de 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 regula el Objeto y finalidad, establece que “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 23/40	



ponderación que se le atribuya a los criterios, debe ser proporcional en relación con el resto de criterios de adjudicación del contrato que se establezcan.

Es preciso recordar que la CNMC, en lo que atañe a la contratación pública, ha señalado en el antes citado documento “Recomendaciones a los poderes públicos por una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva”, que:

“La contratación pública es una importante herramienta para impulsar otros fines públicos. Correctamente diseñada y ejecutada, puede contribuir de forma efectiva a los objetivos de la Agenda 2030 y, en particular, a avanzar en las transiciones digital y ecológica de nuestra sociedad.

La normativa de contratación pública ofrece diferentes posibilidades para introducir aspectos sociales y medioambientales en los pliegos de licitaciones públicas ordinarias: criterios de solvencia, criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución.

Esta ventana de oportunidad, que presenta enormes aspectos positivos, presenta, también, ciertos riesgos sobre la competencia, que pueden resultar contraproducentes para alcanzar los objetivos de digitalización y sostenibilidad medioambiental. Los criterios sociales y medioambientales deben guardar relación con el objeto del contrato, ser objetivos y respetuosos con los principios informadores de contratación pública (entre ellos, la salvaguarda de la libre competencia, la transparencia y la no discriminación).

Para minimizar los riesgos de subjetividad en el diseño, puede acudir a mecanismos de objetivación, entre los cuales destaca la taxonomía común existente para toda la UE, que identifica si cada una de las actividades afectadas puede ser calificada como sostenible sobre la base de requisitos y parámetros objetivos (nivel de reciclaje, nivel de emisiones, utilización y gestión del agua...)”.

Igualmente, es pertinente señalar, en relación con las específicas previsiones contenidas en el APL, que el artículo 9.1 de la LGUM establece que todas las autoridades competentes deben velar, en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. En particular, deben garantizar que la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos sus pliegos y cláusulas, cumplan dichos principios, según el artículo 9.2.c).

En este sentido, el artículo 18.2.a)1º de la LGUM prohíbe a las autoridades competentes la realización de actuaciones que se consideran que limitan el libre establecimiento y la libre circulación de servicios por no cumplir con los principios recogidos en la LGUM y determina que son requisitos discriminatorios para la adjudicación de contratos públicos aquellos que estén basados directa o indirectamente en el

adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 24/40	



lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre otros, en el apartado 1º de este artículo se establece que son requisitos discriminatorios aquellos que exijan que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

De acuerdo con estos preceptos, cabe hacer notar que la fijación de requisitos como el indicado en las cláusulas de los pliegos de contratación deberá formularse atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad, recogidos en el artículo 5 de la LGUM, sin que puedan suponer actuaciones discriminatorias susceptibles de limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación contrarias a la LGUM.


En el caso del APL objeto de análisis, interesa traer a colación el contenido del artículo 5.1.a), relativo a la utilización de “alimentos ecológicos locales” como un factor de priorización a considerar en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato en los procesos de licitaciones referentes a servicios de hostelería, cáterin y restauración, así como contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud. Esta previsión se complementa con la recogida en el artículo 4.b) del APL, que define la “producción ecológica local” como “producción ecológica de productos certificados como producción ecológica obtenidos o elaborados en la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

En particular, la “utilización de alimentos locales” (esto es, de productos de proximidad) como condición en la ejecución del contrato o como un motivo o parámetro de priorización en los criterios de valoración de los pliegos de las licitaciones públicas, en la medida en que puede favorecer la participación o mejorar la puntuación de aquellos licitadores cuyos productos hayan sido certificados como producción ecológica, al haber sido obtenidos o elaborados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha de ser analizado conforme a los principios mencionados.

Siguiendo el criterio sentado por las autoridades de competencia, los referidos criterios a considerar en las licitaciones públicas no pueden formularse de manera discriminatoria, y deben estar justificados por RIIIGs, ser adecuados para garantizar la realización de la razón invocada y ser proporcionados con el objetivo pretendido. Así, en la medida en que este criterio comportara una discriminación directa o indirecta vinculada al arraigo o cercanía territorial podría considerarse una restricción a la libre competencia contraria a los artículos citados de la LGUM.

A este respecto, cabe recordar, que la CNMC, en el precitado documento de recomendaciones, en lo referente a la contratación pública, señala que *“todas aquellas previsiones que pudieran, basándose en razones de arraigo o vínculo territorial, favorecer la participación a ciertas empresas o mejorar su valoración sobre la base de tales criterios, deben ser consideradas restricciones injustificadas a la libre competencia y están prohibidas por la normativa vigente”*²³.

²³ Recomendación 4.5.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 25/40	



Así, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el derecho de establecimiento se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público requisitos de arraigo territorial siempre que los mismos se apliquen de manera discriminatoria, no estén justificados por RIIGs, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional²⁴.

Por otra parte, aun en el caso de que las cláusulas formuladas en los contratos no supongan una actuación limitativa en los términos del artículo 18 de la LGUM, las cláusulas incluidas en los pliegos y los criterios de ponderación seguidos habrán de respetar el principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

En este sentido, desde la perspectiva de la promoción de la competencia y de la aplicación de los principios de una buena regulación económica, sería recomendable que en la redacción de los preceptos en cuestión se recogiera una mención expresa a que la Administración de la Junta de Andalucía adoptará los mencionados criterios ecológicos a la hora de tramitar sus procesos de contratación de los servicios y suministros, pero sin ocasionar un desequilibrio entre los operadores económicos que termine dificultando el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. También se podría intentar justificar la elección de productos locales o de proximidad en la intención de mitigar los efectos que el transporte de los mismos tendría sobre el cambio climático.

VI.2.3. Respeto a las medidas de fomento a través de la concesión de ayudas públicas

En varios puntos del articulado del APL se incluyen referencias a medidas de fomento o incentivos para el logro de los distintos objetivos de la norma, entre otros:

- El artículo 6, relativo al fomento de la producción ecológica, establece que la Consejería competente en la materia promoverá el establecimiento de ayudas a los operadores ecológicos cofinanciadas en el marco de la Política Agrícola Común, determinándose en el apartado 2 que “las personas o entidades receptoras de las ayudas referidas en el apartado 1 deberán estar inscritas en el Sistema establecidas en el artículo 18.3”. En el apartado 3, se dispone que “los incentivos se podrán conceder, tanto a la conversión de parcelas y explotaciones a la producción ecológica, como al mantenimiento de la producción ecológica ya existente”. Su apartado 4 prevé que “en el establecimiento de incentivos públicos la producción ecológica se considerará mérito preferente. En los criterios de selección del régimen de concurrencia competitiva este mérito será, al menos, el 5% de la puntuación total”. Y, por último, el apartado 5 recoge que “las intervenciones para el desarrollo rural, dentro del ámbito reglamentario que establezcan los distintos fondos

²⁴Sentencia de 27 de octubre de 2005 del Tribunal de Justicia UE (Sala Tercera), en el asunto C-234/03. Disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0234&from=ES>

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO	15/10/2024
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 26/40






presupuestarios, incluirán actuaciones que incidan positiva y directamente en la producción ecológica.”

- El artículo 7 contempla que se podrán conceder incentivos a la transformación y comercialización de productos ecológicos, considerándose de manera prioritaria aquellos proyectos que refuercen la posición de los productores en la cadena de valor, avanzando en transformación o comercialización o puesta en el mercado de los productos ecológicos. En el apartado 2 se prevé que “las empresas que transforman y comercializan productos ecológicos contarán con criterios de selección en las líneas de ayuda pertinentes en régimen de concurrencia competitiva, con un mínimo del 5% de la puntuación total”.
- El artículo 8, sobre la acuicultura ecológica, determina que las ayudas destinadas a la conservación, recuperación, restauración y mejora del medio ambiente y la biodiversidad, la protección costera, la gestión del paisaje, y al buen estado ambiental del medio y de las zonas acuícolas, contarán con criterios de selección para las instalaciones que realicen o se comprometan a realizar producción ecológica durante un período mínimo, que se establecerá reglamentariamente.
- El artículo 10.2 considerará la producción ecológica como merito preferente en los incentivos a la promoción agroalimentaria.
- El artículo 11.4 recoge que se podrán conceder incentivos a la promoción en puntos de venta de productos ecológicos.
- El artículo 15. b) relativo a la promoción internacional de productos ecológicos, se dispone entre las acciones que se podrán llevar a cabo, las ayudas directas a la promoción.
- El artículo 23 establece que la Consejería competente en la materia considerará como mérito en los incentivos para la promoción agroalimentaria, las otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles.
- El artículo 24 contempla que se podrán conceder incentivos a la transformación y comercialización de productos producidos bajo otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles.
- El artículo 33 sobre el establecimiento de incentivos públicos a la producción ganadera ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles, se considerará mérito preferente, el uso de razas autóctonas andaluzas.

Las subvenciones y ayudas públicas constituyen unas de las herramientas más importantes empleadas por las Administraciones para el fomento de sus políticas públicas, por lo que es muy importante que las mismas se realicen conforme a los principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia efectiva.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 27/40	



Siguiendo lo expresado por la CNMC, en su “*Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*” (con referencia PRO/CNMC/001/16),²⁵ la concesión de ayudas públicas supone una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento en los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias anticompetitivas y perjudicando al bienestar económico general²⁶.

Así, en el diseño de las concretas medidas de fomento, el ya citado Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas de la CNMC constituye una herramienta imprescindible para tener en cuenta por los órganos concedentes de las subvenciones. Dicho documento ayudaría a analizar el impacto real de las futuras acciones de fomento que pretendan establecerse, además de evaluar los mecanismos y líneas de subvención ya establecidos.

Más recientemente, cabe traer a colación, el mencionado documento de la CNMC de “*Recomendaciones a los poderes públicos por una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*” se contienen treinta principios estructurados en tres decálogos para una intervención pública pro competitiva en el ámbito de la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública.

Junto a lo anterior, ha de tenerse en cuenta que el régimen de ayudas que se determine por la Consejería competente en la presente materia habrá de adecuarse a las disposiciones y principios establecidos en la LGUM. De este modo, habrá de articularse por medio de requisitos vinculados al objetivo de la ayuda propuesta en cada convocatoria y, en ningún caso, podrían ser desproporcionados en relación a la finalidad perseguida, además de estar debidamente justificados y evitar, en todo caso, el establecimiento de requisitos prohibidos por el artículo 18.2, que puedan limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

En particular, para el caso de la obtención de ayudas, el artículo 18.2.b) de la LGUM establece que:

“2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

(...)

²⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/procnmc00116>

²⁶ En idénticos términos se expresaba la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su primer Informe anual sobre Ayudas Públicas del año 2008, al señalar que el otorgamiento de ayudas públicas constituye una forma de intervención en la economía, y aunque en numerosos supuestos la concesión de subvenciones es una respuesta legítima ante fallos de mercado o puede resultar una adecuada respuesta para alcanzar determinados objetivos sociales, en ocasiones, pueden alterar el funcionamiento en los mercados, suponiendo perjuicios al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos. Este primer informe anual en materia de ayudas públicas en España se encuentra disponible, al igual que los informes sucesivos (el último informe del año 2023), en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 28/40	



b) *Requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea”.*

En tal sentido, se recuerda lo ya manifestado a este respecto por este CCA en los numerosos Informes emitidos en los que se analiza este tipo de requisitos, debiéndose prestar una especial atención, de manera que no se genere discriminación por razón del territorio, de acuerdo con las exigencias establecidas en la LGUM, en especial aquellas vinculadas a la imposibilidad de limitar el acceso a recursos públicos en atención a requisitos prohibidos por el artículo 18.2 de dicha norma.

Si bien, a la luz de este precepto, tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, en la medida en que las autoridades competentes vinculen la obtención de ventajas económicas a las políticas de fomento de la actividad económica desarrolladas por ella, la imposición de requisitos territoriales podría no ser discriminatoria en el sentido del artículo 3 de la LGUM, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 18.2.b) de la LGUM. No obstante, dichos requisitos deberán respetar en todo caso el principio de necesidad y proporcionalidad. Todo ello, tal y como reconoce la propia Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM)²⁷.

Igualmente oportuno resulta el pronunciamiento de la CNMC en su documento de “*Recomendaciones a los poderes públicos por una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*”, cuando en relación con el establecimiento de requisitos de índole territorial, expresa:

“Salvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento”.

Por ello, se sugiere, con carácter general y para garantizar el impacto económico positivo de las medidas de fomento previstas en la norma, que se adopten todas las medidas necesarias para que las

²⁷ En informes evacuados en expedientes tramitados por la SECUM en el ámbito de los procedimientos de protección de operadores económicos en materia de subvenciones, a título de ejemplo, en los siguientes:

26-0304 EDUCACIÓN – Formación desempleados Madrid 2023

26-0299 EDUCACIÓN – Centros de Formación de Empleo. Extremadura

26-0278 EDUCACIÓN – Centros Formación de Empleo Valencia

Se pueden consultar otros expedientes en la web de la SECUM: <https://portal.mineco.gob.es/es/economiaempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/default.aspx>

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 29/40	



ayudas públicas se realicen conforme a criterios competitivos, que promueva la transparencia y la concurrencia del mayor número de operadores a las convocatorias de las ayudas, especialmente de las pymes. Debe evitarse, en todo caso, la inclusión de requisitos que no estén justificados ni sean proporcionados, y especialmente aquellos que puedan generar discriminación, en los términos establecidos en la LGUM.

Como ya se ha señalado, en aras del principio de neutralidad competitiva, las condiciones de acceso a las ayudas han de regirse por unas condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, evitándose la atribución de ventajas injustificadas que puedan fortalecer de forma indebida la posición en el mercado de determinadas empresas.


En conexión con lo anterior, cabe hacer notar que la previsión contenida en el artículo 6.2 del APL determina que las personas o entidades receptoras de las ayudas referidas en el apartado 1 deberán estar inscritas en el Sistema establecido en el artículo 18”—esto es, en el Sistema de Información de la Producción Ecológica de Andalucía, SIPEA—. Dado que dicha medida entraña, indirectamente, una cierta vinculación territorial de las ayudas, resulta aconsejable que la adopción de dicho requisito se motive en el expediente.

Por último, se recuerda que, dado que los concretos instrumentos de fomento irán materializándose conforme se vayan convocando las distintas ayudas, los distintos órganos concedentes de ayudas a la hora de definir esas bases reguladoras habrá de realizar un examen de su compatibilidad con las normas comunitarias reguladoras de las ayudas de estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). A este respecto, es la Consejería de Turismo y Acción Exterior, a través de la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea, la encargada del asesoramiento e información a todos los órganos de la Junta de Andalucía en materias relacionadas con el Derecho de la Unión Europea y en especial en relación con la tramitación de los expedientes de ayudas de Estado.

VI.2.4. Respeto a las medidas para el fomento de mercados locales, puntos de venta especializados y venta directa

El artículo 13 del APL prevé que la Administración de la Junta de Andalucía, en coordinación con las administraciones de ámbito local, fomentará actuaciones de desarrollo de venta directa en explotaciones agrícolas, ganaderas y acuícolas, así como los mercados locales de productos ecológicos y actividades para su promoción.

Así mismo, en el apartado 2 dispone que “los municipios, en el ámbito de sus competencias, facilitarán la realización de mercados locales de venta de productos bajo certificación de producción ecológica, así como el establecimiento de puntos de venta especializada de estos productos en los mercados municipales”. Según el apartado 3 de este mismo precepto, se crea la Red andaluza de municipios con mercados locales ecológicos, cuyas condiciones y distintivo de dicha Red se establecerán reglamentariamente.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 30/40	



En términos de competencia, se valora positivamente la finalidad perseguida por este tipo de medidas de fomento de venta directa en las explotaciones agrícolas, ganaderas y acuícolas o en los mercados locales, en beneficio tanto de los operadores como de las personas consumidoras y usuarias.

Por otra parte, respecto a la creación de la “Red andaluza de municipios con mercados locales ecológicos”, cabe hacer notar que se deja a un posterior desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones y distintivo de dicha red.


A este respecto, se recuerda que dichas condiciones y distintivo deberán estar suficientemente justificados en RIIGs y ser proporcionadas, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM. De este modo, cualquier requisito o condición que se establezca deberá fundamentarse en la salvaguarda de una concreta RIIG de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y deberá guardar relación con la razón de interés general invocada. Además, en aplicación del principio de proporcionalidad, deberá garantizarse que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

VI.2.5. En relación con la promoción internacional de productos ecológicos

El artículo 15 del APL prevé distintas acciones con el fin de mantener e incrementar el ritmo de crecimiento en los mercados internacionales. Así, se recoge que la Administración de la Junta de Andalucía, junto con las empresas del sector y de acuerdo con la planificación estratégica, llevará a cabo el desarrollo de medidas a través de programas concretos con la diferenciación de mercados prioritarios y acciones de promoción. Estas acciones podrán incluir: a) iniciativas encaminadas a facilitar el encuentro entre la oferta andaluza y la demanda internacional; b) ayudas directas a la promoción; c) la organización de misiones comerciales; d) promociones en puntos de venta; e) acciones de consultoría específicas; y f) la participación en ferias de muestras internacionales.

Si bien es cierto que las acciones enmarcadas en esta colaboración público-privada pueden tener ciertos aspectos positivos de cara a aumentar la presencia de las empresas andaluzas en los mercados internacionales, ha de tenerse en cuenta que estas actuaciones, y en especial, la medida relacionada con las iniciativas encaminadas a facilitar el encuentro entre la oferta andaluza y la demanda internacional supone una decisión regulatoria por la que, *de iure*, se atribuyen ciertas ventajas regulatorias a las empresas pertenecientes a un determinado sector económico que pueden llevarlas a fortalecer su posición en el mercado.

Tal y como se viene señalando, en términos de la neutralidad competitiva, los poderes públicos han de garantizar unas condiciones de competencia de los mercados objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, evitando las intervenciones regulatorias sobre las actividades económicas que puedan interferir injustificadamente sobre los elementos claves que rigen el contexto en el que ha de desenvolverse el funcionamiento competitivo de los operadores económicos.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 31/40	



Sobre la base de lo anterior, y considerando los efectos derivados de la adopción de medidas como las recogidas en el artículo 15 del APL sobre los agentes y los mercados, en todo caso, la referida intermediación de la Administración en el mercado habrá de estar justificada por la necesidad de corregir algún fallo de mercado o para garantizar la protección de un objetivo de interés general que pueda hacer necesaria su intervención. En otras palabras, su establecimiento constituye una excepción a la regla general que deberá justificarse en la existencia de la concurrencia de legítimas RIIGs, en términos de necesidad y proporcionalidad.

En último lugar, y sin perjuicio de los aspectos beneficiosos que indudablemente pueden reportar las iniciativas encaminadas a facilitar el encuentro entre la oferta andaluza y la demanda internacional, y aun asumiendo el posible respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad, en cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que las actuaciones desarrolladas entre la Administración y los operadores económicos al amparo de dicho precepto habrán de adecuarse a las prácticas permitidas por la legislación de defensa de la competencia.


VI.2.6. Sobre la formación del sector y las actuaciones de investigación, asesoramiento y transferencia del conocimiento

A continuación, se analizarán ciertas previsiones incluidas en los artículos 25, 26, 27, 29 y 30 del APL susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y que, además, constituyen áreas de mejora para la consecución de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia.

En primer lugar, del texto del artículo 25 del APL se desprende una restricción a la libre competencia en una doble vertiente: cuantitativa y cualitativa, dado que de su literalidad cabe inferir que la norma confiere a un único operador (en este caso, de carácter público) la intervención en el mercado, para proveer la oferta de los cursos de formación y capacitación relacionados con la producción ecológica, así como otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles.

Partiendo de dicha premisa, resulta preciso que el centro directivo justifique dicha decisión regulatoria, en términos de necesidad y proporcionalidad, con arreglo a lo previsto en el artículo 5 de la LGUM. Esto es, se requiere que la Consejería impulsora de la norma fundamente la necesidad de dicha medida en la protección de una RIIG, debiendo dicha limitación a la competencia guardar relación con dicha RIIG y razonar su proporcionalidad, o en su defecto eliminarse.

Además de lo anterior, y considerando que la citada previsión parece estar otorgando al Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA) la prestación en régimen de exclusividad de los referidos servicios de formación y capacitación en el mercado, limitando las posibilidades de negocio de los operadores económicos privados, dicha medida podría contravenir al principio de neutralidad competitiva, al implicar un distinto tratamiento basado en una circunstancia subjetiva (en concreto, en atención a la naturaleza pública del operador).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 32/40	



En síntesis, deberá justificarse en el expediente de forma detallada si la redacción de esta propuesta regulatoria es necesaria, adecuada, proporcionada y no discriminatoria.

Finalmente, el tenor del comentado precepto puede ser generador de incertidumbre regulatoria. En concreto, la técnica normativa empleada por la iniciativa analizada puede causar problemas interpretativos que inciden sobre el principio de seguridad jurídica.

Ello es así, porque no puede perderse de vista que la Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica detalla en su artículo 2 los objetivos y funciones de esta agencia administrativa, adscrita a la Consejería competente en materia de agricultura. Figuran entre dichos objetivos el de apoyar las políticas de producción ecológica de la Administración de la Junta de Andalucía “en los ámbitos científico y formativo”. También el de “planificar y llevar a la práctica los programas de información y formación” de los agricultores a través de la transferencia de tecnología y “evaluar sus resultados”, de acuerdo con los planes de formación profesional.


Procede, por ello, alertar de las posibles consecuencias de la actual configuración del precepto:

- Puede suponer un detrimento en el objetivo de interés público perseguido, que es la capacitación del sector, porque al reservar la oferta de los servicios a un único operador se estaría impidiendo desarrollar la actividad a otros operadores económicos eventualmente capacitados para impartir la formación especializada en la materia y privando a los destinatarios de estos servicios de recibir otras opciones de formación a lo largo del extenso territorio de Andalucía o, incluso, de otros lugares del territorio nacional.
- Puede provocar el riesgo de sobreentender y conferir oficialidad exclusiva a los cursos de IFAPA en procedimientos de licitación o en las bases regulatorias de subvenciones. En el primer caso, a través de los juicios de valor de los criterios de adjudicación. En el segundo, a través de los criterios de adjudicación de las iniciativas de fomento de la Administración.
- Puede propiciar dispersión normativa, falta de predictibilidad y claridad para sus destinatarios, al regularse en textos jurídicos diferentes las reglas sobre la capacitación en el sector la producción ecológica, afectando a la toma de decisiones de los operadores económicos.

En tal sentido, debe sopesarse si la diseminación de los instrumentos jurídicos favorece al marco regulatorio sectorial de la producción ecológica y a su eficiencia.

Similares consideraciones a las realizadas sobre estas líneas cabe efectuar respecto del contenido del artículo 26.2, al asignar en exclusiva al IFAPA la oferta de cursos de formación de asesores relacionados con la producción ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles.

La actual redacción del artículo 26.2 puede ocasionar distorsiones al funcionamiento competitivo del mercado, al reducir las fórmulas organizativas de prestación de los servicios de formación de asesores, dado que las concentraría en un único agente público de mercado y las canalizaría a través de sus

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 33/40	



procedimientos de contratación o las fórmulas que determine, cerrando el mercado a otros eventuales operadores.


En consecuencia, y partiendo de dicha consideración, deberá fundamentarse la necesidad de dicha medida en la protección de una RIIG, debiendo valorarse su adecuación con dicha RIIG y razonarse su proporcionalidad, o en su defecto eliminarse. Igualmente, la decisión regulatoria no podrá contravenir al principio de neutralidad competitiva por sus efectos discriminatorios entre operadores públicos y privados.

Adicionalmente, desde la óptica de los principios de la regulación económica eficiente, se advierte, por otra parte, que el contenido de este precepto normativo, incluido en una norma con rango de ley, puede introducir incertidumbre y falta de claridad, en detrimento del principio de seguridad jurídica. En concreto, se observa que puede entrar en colisión con los propios objetivos y funciones de la Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica. Dicho texto legal, en su artículo 2.f), la Ley 1/2003 establece como uno de los objetivos de esa agencia administrativa “contribuir a mejorar la eficacia de los programas de formación agraria, pesquera, alimentaria y de la producción ecológica”, mediante fórmulas organizativas y de gestión que permitan una mayor coordinación de los recursos de la Junta de Andalucía “con otras instituciones o entidades, públicas y privadas”.

Téngase en cuenta que el proyecto de ley analizado incluye una disposición derogatoria de aquellas normas “de igual e inferior rango” que se opongan a sus preceptos. En este sentido, no quedaría del todo claro si, a la luz del artículo 26.2, tan solo podrían ofertarse cursos de formación para asesores de la producción ecológica a través del IFAPA o, si con arreglo a lo dispuesto en la normativa reguladora del IFAPA, la Junta también podría coordinar sus recursos con otras instituciones o entidades, públicas y privadas.

Por otra parte, el artículo 27, sobre investigación y transferencia, también puede afectar negativamente al principio de seguridad jurídica. Téngase en cuenta que dicho principio, entre otras cosas, trata de asegurar que la intervención regulatoria resulte coherente con el resto del ordenamiento jurídico, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

A este respecto, y habida cuenta de la existencia de una posible colisión o antinomia respecto de la ley que regula los objetivos y funciones del IFAPA, se sugiere confrontar el tenor literal del citado precepto con el artículo 2 de la Ley 1/2003 para verificar si el fin que persigue la nueva norma es redefinir los objetivos del IFAPA. En particular, los relacionados con el apartado e), orientado a fomentar las relaciones y la coordinación en programas y actividades de investigación y transferencia de tecnología “con instituciones y entidades públicas y privadas”, estableciendo para ello los mecanismos de colaboración necesarios, “con especial referencia a las Universidades andaluzas”.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 34/40	




En otro orden de consideraciones, cabe hacer mención a la previsión recogida en el artículo 29 APL. Como cuestión preliminar, realizar un mero apunte de técnica normativa relacionado con la mejora regulatoria y la claridad. Únicamente, y por si se tiene a bien considerar, señalar que se ha advertido por esta ACREA que la rúbrica del artículo 29 hace referencia a las enseñanzas no universitarias sin que en el contenido de dicho precepto se regule dicha materia.

Además de lo anterior, interesa especialmente poner de manifiesto que el precitado artículo 29 APL establece que las Universidades públicas de Andalucía podrán impulsar la incorporación de planes de estudios sobre producción ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles, así como líneas de investigación específicas.

El distinto tratamiento conferido a las universidades públicas y enseñanzas no universitarias, a la luz del contenido de dicho precepto, de mantenerse en tales términos, es susceptible de entrar en colisión con el principio de neutralidad competitiva, como principio fundamental del derecho y política de competencia. Según el cual, los operadores de mercado deben competir basándose en méritos en lugar de hacerlo beneficiándose de las ventajas concedidas por el regulador. Como sostiene la OCDE en sus recomendaciones sobre gobernanza regulatoria, asegurar que el marco legal aplicable sea neutral favorecerá la calidad de los productos o servicios reportados. De ahí, la importancia de establecer condiciones competitivas abiertas, justas y no discriminatorias para todos los potenciales actores del mercado, sin ventajas indebidas y con independencia de su pertenencia, estructura legal o procedencia geográfica. Sobre todo, si lo que se pretende es alcanzar objetivos de política pública orientados a consolidar el avance de la producción ecológica, promover su consumo, proteger la producción y la industria ecológica y prestar un mayor apoyo a la investigación, principios todos ellos recogidos en la exposición de motivos, a cuya consecución puede coadyuvar un mayor número de operadores expandiendo los planes de estudios y las investigaciones sobre la materia.

Con arreglo a lo expuesto, y en línea con el criterio de la CNMC en sus *“Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva”*, deberá procurarse que el marco jurídico garantice unas condiciones de competencia objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su naturaleza (pública o privada). En tal sentido, “salvo que existan razones de necesidad y proporcionalidad que justifiquen una excepción al principio general, debe preservarse la neutralidad competitiva en la normativa, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales”.

En conexión con ello, y en términos de proporcionalidad, se sugiere que se sopesa la posibilidad de que otras universidades puedan contemplar en sus planes de estudio contenidos relativos a la producción ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles, así como líneas de investigación específicas. Ello, se recomienda como alternativa regulatoria menos distorsionadora de la competencia y de la libre iniciativa económica.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 35/40	



Idéntico análisis al del artículo 29 cabe predicar respecto de las previsiones incluidas en el artículo 30, centrado en el papel que deben jugar en la investigación y transferencia de conocimiento los centros tecnológicos agroalimentarios y pesqueros públicos.

En aras de la no distorsión de la neutralidad competitiva, así como en aplicación de los principios de una buena regulación económica se sugiere una redacción más pro competitiva del precepto, que abra tal posibilidad también a los operadores del sector privado. O, en su caso, justificar a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad.

Como complemento a las observaciones formuladas en este informe, se recomienda revisar las efectuadas con carácter concomitante por el Consejo de la Competencia de Andalucía en anteriores Informes sobre proyectos normativos sobre este particular²⁸.

VI.2.7. Remisiones a posterior desarrollo reglamentario

Diferentes artículos del APL hacen remisiones a un futuro desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en los mismos, concretamente en los siguientes:

- El artículo 5.2, cuando establece que reglamentariamente se regulará la valoración en la licitación en función de la cantidad de alimentos ecológicos y alimentos ecológicos locales que se incorporen a los menús.
- El artículo 8.2, cuando prevé que las ayudas destinadas a la conservación, recuperación, restauración y mejora del medio ambiente y la biodiversidad, la protección costera, la gestión del paisaje y al buen estado ambiental del medio y de las zonas acuícolas, contarán con criterios de selección para las instalaciones que realicen o se comprometan a realizar producción ecológica durante un período mínimo, que se establecerá reglamentariamente.
- El artículo 13.3, en relación con la creación de la Red andaluza de municipios con mercados locales ecológicos, cuando determina que las condiciones y distintivos de dicha Red se establecerán reglamentariamente.
- El artículo 17, apartados 2.e) y 3, en relación con las funciones y la composición del Órgano consultivo y de participación en producción ecológica, respectivamente.

A este respecto, cabe recordar la necesidad de que ese ulterior desarrollo normativo sea igualmente respetuoso con los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva recogidos, entre otras normas, en la LGUM, tal y como se ha puesto de manifiesto por este

²⁸ Véanse entre otros los siguientes Informes: *Informe N 13/2017, sobre el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía*, *Informe N 12/2018, sobre el proyecto de Decreto de Ordenación de la Producción Ecológica en Andalucía y por el que se modifican el Decreto 215/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y la Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se crea el Sistema de Información de la Producción Ecológica en Andalucía e Informe N 10/2019, sobre el proyecto de Decreto por el que se establecen los requisitos que habilitan para el ejercicio del buceo profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 36/40	



Consejo en anteriores informes, de modo que no contenga requisitos o condiciones que puedan suponer barreras u obstáculos injustificados al acceso o ejercicio de las actividades económicas. Además, se recuerda que en el proceso de tramitación de la norma reglamentaria deberá solicitar el informe preceptivo de la ACREA previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,


DICTAMEN

PRIMERO.- El APL objeto de informe se valora muy positivamente, dado que pretende crear un marco jurídico específico con medidas dirigidas a impulsar el desarrollo de la producción ecológica y otros métodos de producción agraria y pesquera sostenibles, así como el fomento del consumo de productos ecológicos, en línea con los objetivos previstos en los distintos planes y estrategias formuladas por la UE en los últimos años, entre otros, en el Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica. Si bien, desde la óptica de la competencia y de la mejora de la regulación, no hay que perder de vista que el establecimiento de ciertas medidas de promoción y fomento de la producción ecológica puede presentar incidencias negativas en el funcionamiento de los mercados.

SEGUNDO.- Respecto a los principios rectores del APL, recogidos en su artículo 3, señalar que el mismo no menciona entre estos principios el de la salvaguarda de la competencia efectiva en el mercado. En este sentido, sería recomendable añadir junto a los principios recogidos, el de velar por la salvaguarda de la competencia efectiva con el fin de garantizar un correcto funcionamiento de los mercados objeto de la presente norma.

TERCERO.- Sobre las medidas de impulso y fomento en la producción ecológica a través de la contratación pública ecológica, se valora de manera positiva el hecho de que en los procedimientos de contratación se tengan en cuenta aspectos que puedan resultar beneficiosos para alcanzar ciertos objetivos vinculados al fomento de la producción ecológica y al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Sin embargo, se hace necesario observar que los aspectos o criterios medioambientales que se incluyan en los pliegos de contratación deberán guardar relación con el objeto del contrato de que se trate, ser objetivos y, en todo caso, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública, entre los que figura la salvaguarda de la libre competencia, junto con otros principios

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 37/40	



directamente relacionados con éste, como el de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y la ponderación que se le atribuya a los criterios debe ser proporcional en relación con el resto de criterios de adjudicación del contrato que se establezcan.


Por último, sería recomendable que en la redacción de los preceptos en cuestión se recogiera una mención expresa a que la Administración de la Junta de Andalucía adoptará los mencionados criterios ecológicos a la hora de tramitar sus procesos de contratación de los servicios y suministros, pero sin ocasionar un desequilibrio entre los operadores económicos que termine dificultando el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. También se podría intentar justificar la elección de productos locales o de proximidad con la intención de mitigar los efectos que el transporte de los mismos tendría sobre el cambio climático.

CUARTO.- En cuanto a las medidas de fomento a través de la concesión de ayudas públicas que están en varios puntos del articulado del APL, como son artículo 6, 7, 8, 10.2, 11.4, 15.b), 23, 24 y 33, este Consejo quiere manifestar que la concesión de ayudas públicas supone una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento en los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias anticompetitivas y perjudicando al bienestar económico general.

Por ello, se sugiere, con carácter general y para garantizar el impacto económico positivo de las medidas de fomento previstas en la norma, que se adopten todas las medidas necesarias para que las ayudas públicas se realicen conforme a criterios competitivos, que promueva la transparencia y la concurrencia del mayor número de operadores a las convocatorias de las ayudas, especialmente de las pymes. Debe evitarse, en todo caso, la inclusión de requisitos que no estén justificados ni sean proporcionados y, especialmente, aquéllos que puedan generar discriminación en los términos establecidos en la LGUM.

QUINTO.- El artículo 13 del APL prevé que la Administración de la Junta de Andalucía, en coordinación con las administraciones de ámbito local, fomentará actuaciones de desarrollo de venta directa en explotaciones agrícolas, ganaderas y acuícolas, así como los mercados locales de productos ecológicos y actividades para su promoción.

Además, se creará la “Red andaluza de municipios con mercados locales ecológicos”, dejándose a un posterior desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones y distintivo de dicha red. A este respecto, se recuerda que dichas condiciones y distintivo deberán estar suficientemente justificados en RIIGs y ser proporcionadas, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM. De este modo, cualquier requisito o condición que se establezca deberá

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 38/40	




fundamentarse en la salvaguarda de una concreta RIIG de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y deberá guardar relación con la razón de interés general invocada. Además, en aplicación del principio de proporcionalidad, deberá garantizarse que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

SEXTO.- En relación con la promoción internacional de productos ecológicos regulada en el artículo 15 del APL en el que se prevé distintas acciones con el fin de mantener e incrementar el ritmo de crecimiento en los mercados internacionales, este Consejo quiere manifestar que los poderes públicos han de garantizar unas condiciones de competencia de los mercados objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, evitando las intervenciones regulatorias sobre las actividades económicas que puedan interferir injustificadamente sobre los elementos claves que rigen el contexto en el que ha de desenvolverse el funcionamiento competitivo de los operadores económicos. Este Consejo recuerda también que, sin perjuicio de los aspectos beneficiosos que indudablemente pueden reportar las iniciativas encaminadas a facilitar el encuentro entre la oferta andaluza y la demanda internacional, y aun asumiendo el posible respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad, en cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que las actuaciones desarrolladas entre la Administración y los operadores económicos al amparo de dicho precepto habrán de adecuarse a las prácticas permitidas por la legislación de defensa de la competencia

SÉPTIMO.- Sobre la formación del sector y las actuaciones de investigación, asesoramiento y transferencia del conocimiento incluidas en los artículos 25, 26, 27, 29 y 30 del APL susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y que, además, constituyen áreas de mejora para la consecución de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia, el órgano promotor de la norma deberá procurar que el marco jurídico garantice unas condiciones de competencia objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su naturaleza (pública o privada). En tal sentido, “salvo que existan razones de necesidad y proporcionalidad que justifiquen una excepción al principio general, debe preservarse la neutralidad competitiva en la normativa, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales”.

Por otro lado, se advierte que el contenido del artículo 26 y 27 del APL, puede introducir incertidumbre y falta de claridad, en detrimento del principio de seguridad jurídica. En concreto, se observa que puede entrar en colisión con los propios objetivos y funciones de la Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica. Además, el APL incluye una Disposición derogatoria de aquellas normas “de igual e inferior rango” que se opongan a sus preceptos. En este sentido, no quedaría del todo claro si, a la luz del artículo 26.2, tan solo podrían ofertarse cursos de formación para asesores de la producción ecológica a través del IFAPA o, si con arreglo a lo dispuesto en la normativa reguladora del IFAPA, la Junta también podría coordinar sus recursos con otras instituciones o entidades, públicas y privadas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 39/40	



Igualmente, téngase en cuenta que el artículo 27, sobre investigación y transferencia, también puede afectar negativamente al principio de seguridad jurídica.

OCTAVO.- Los artículos 5.2, 8.2, 13.3, y 17, apartados 2.e) y 3, hacen remisiones a un futuro desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en los mismos.

A este respecto, cabe recordar la necesidad de que ese ulterior desarrollo normativo sea igualmente respetuoso con los principios de una buena regulación económica y favorecedores de la competencia efectiva recogidos, entre otras normas, en la LGUM, tal y como se ha puesto de manifiesto por este Consejo en anteriores informes, de modo que no contenga requisitos o condiciones que puedan suponer barreras u obstáculos injustificados al acceso o ejercicio de las actividades económicas. Además, se recuerda que en el proceso de tramitación de la norma reglamentaria deberá solicitar el informe preceptivo de esta Agencia previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio.


NOVENO.- Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	15/10/2024	
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmPXUTX82FQ9GR47JFDR9Z22JVB	PÁG. 40/40	