

Cristina Tutor Cadenas, en calidad de Secretaria General de la Comisión Consultiva de Contratación Pública,

CERTIFICA: Que la Comisión Permanente de este órgano consultivo en sesión celebrada el 27 de junio de 2024, ha aprobado el siguiente documento:

INFORME 19/2024, DE 27 DE JUNIO, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA Y OTRAS PRODUCCIONES AGRARIAS Y PESQUERAS SOSTENIBLES EN ANDALUCÍA.

I.- ANTECEDENTES

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, en el marco de lo dispuesto en el artículo 2.1.a) del Decreto 93/2005, de 29 de marzo por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa y en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en relación con el anteproyecto de Ley de impulso y promoción de la producción ecológica y otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles en Andalucía. A tales efectos se remite el enlace donde se puede acceder al texto del anteproyecto, así como a la documentación adicional del expediente de la normativa en elaboración.

II.- INFORME

1- La solicitud de informe se fundamenta en lo establecido en el artículo 2.1.a) del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regula la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, conforme al cual corresponde a esta Comisión informar con carácter preceptivo “*Los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias sobre contratación del sector público*”.

La competencia para emitir el informe la ostenta la Comisión Permanente, en virtud de la Resolución de 28 de septiembre de 2006, de la Dirección General de Patrimonio, por la que se hace público el Acuerdo 5/2006, de 27 de julio, del Pleno de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa sobre delegación de competencias en la Comisión Permanente.

2- El anteproyecto de ley remitido tiene por objeto el impulso y la promoción de la producción ecológica, así como de otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles en Andalucía, mejorando su conocimiento y consumo.

3- No obstante, resulta necesario señalar que las competencias de la Comisión Consultiva se circunscriben únicamente a informar sobre aquellas cuestiones que afecten a la contratación pública. A este respecto, las únicas referencias a cuestiones que afecten a la contratación pública se realizan en los artículos 5 y 22.

Así, en los apartados primero y segundo del **artículo 5**, entre otras medidas de impulso y fomento de la producción ecológica, se señala que:

“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



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	CRISTINA TUTOR CADENAS	FECHA	28/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm53UB349DS7BR9H83DN63RU4R9	PÁGINA	1/4	



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 que se incorporen a los menús”.

Por su parte, el artículo 22 dedicado a las medidas de impulso y fomento de otras producciones agrarias y pesqueras sostenibles, establece de un modo similar que:

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, que realicen 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, cáterin y restauración, así como contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, **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**.**

(...)

Pues bien, a través de estos dos artículos se pretende establecer en las licitaciones de servicios de hostelería, cáterin y restauración, así como de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, criterios de adjudicación, principalmente, para primar la compra de alimentos de proximidad, en concreto, alimentos ecológicos locales y alimentos producidos bajo otras producciones agrarias y pesqueras sostenible.

En este sentido es necesario distinguir las cláusulas de proximidad estratégicas o de calidad prestacional, ligadas al objeto del contrato, de las cláusulas de arraigo territorial vinculadas al sujeto (entendiendo por tal la exigencia en el pliego como requisito previo de solvencia para participar, o como criterio de adjudicación, que domicilio social, el establecimiento o la sede de la persona licitadora se encuentre en la localidad o Comunidad Autónoma en la que se ha de ejecutar el contrato), siendo solo estas últimas las que se consideran discriminatorias.

El sector de la alimentación es uno de los ámbitos en los que la mirada a lo local se está volviendo más intensa. De ahí que, en las estrategias, comunicaciones, documentos técnicos y más recientemente incluso la propia legislación se esté abriendo un espacio de flexibilización de las reglas del mercado. De este modo, nos encontramos con expresiones tales como “producto local”, “cadena de suministro”, “ciclo corto de distribución”, “producto de proximidad” y otras relacionadas con el universo semántico de lo local. Una de las razones que impulsan este cambio reside en la enorme incidencia del sector de la alimentación en la emisión de gases de efecto invernadero y, por tanto, en la necesidad de articular mecanismos de reducción (preferencia del producto local por su menor huella de carbono). La nueva Política Agraria Común (PAC) asume enérgicamente este planteamiento al identificar como uno de sus tres objetivos generales el “apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París”.

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	CRISTINA TUTOR CADENAS	FECHA	28/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm53UB349DS7BR9H83DN63RU4R9	PÁGINA	2/4	



Por su notable relevancia en esta materia cabe traer a colación la Estrategia de la Granja a la Mesa, instrumento de desarrollo del Pacto Verde Europeo y componente fundamental de la agenda de la Comisión para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. La citada estrategia aboga por reducir sensiblemente la huella medioambiental del sistema alimentario, establecer modelos de negocios circulares en la transformación de alimentos y del comercio minorista (por ejemplo, aprovechamiento alimentario de los productos que se desperdician. En lo que aquí interesa destacar, la Estrategia declara la necesidad de “aumentar la resiliencia de los sistemas alimentarios locales y regionales”. Además, con el fin de crear “cadenas de suministros más cortas” manifiesta la voluntad de la Comisión de reducir la dependencia del transporte de larga distancia. La estrategia va acompañada de una batería de propuestas de reforma de la legislación vigente con la finalidad de garantizar una producción alimentaria sostenible. Como es, por ejemplo, la de revisar las normas de la UE sobre comercialización de productos (agricultura, pesca, acuicultura) para garantizar el suministro de productos sostenibles. También, cabe mencionar la especial importancia que se presta a la restauración colectiva en el ámbito de los comedores escolares, vía fijación de criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles, así como la revisión del marco jurídico del programa escolar de la UE con miras a reorientarlo hacia alimentos saludables y sostenibles.

De forma más reciente, el Parlamento Europeo a la vista de la citada Estrategia ha solicitado formalmente que se revise la legislación sobre contratación pública con la finalidad de introducir o reforzar criterios mínimos obligatorios para los centros de educación infantil, las escuelas, otras instituciones públicas y las empresas privadas que prestan servicios públicos, con el fin de fomentar la producción sostenible de alimentos “incluidos los alimentos tradicionales y típicos con indicaciones geográficas, el consumo de productos locales y, cuando sea posible, de productos de temporada, las cadenas de distribución cortas y con venta directa”.

Con esa pretensión, el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, establece que *“Los órganos de contratación de las entidades del sector público promoverán la transición hacia la circularidad en la adquisición de productos clave, suministros y servicios asociados a los mismos, en la que se tendrá en cuenta el uso eficiente de recursos naturales, el empleo de energías renovables, la minimización de producción de residuos y el uso de materiales reciclados y reutilizados, mediante la inclusión, en las distintas fases del proceso de contratación pública, entre otras, de las siguientes cláusulas medioambientales, conforme se establezca reglamentariamente:*

a) Se promoverá la reducción de la producción de residuos alimenticios y la adquisición de productos frescos, de temporada o con un ciclo corto de distribución en los contratos referentes a servicios de hostelería, catering y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, valorándose el establecimiento de convenios con entidades sociales para la donación de excedentes. (...).”

Igualmente, en el artículo 30 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía encontramos mandatos similares para el ámbito de la contratación pública:

“e) En los contratos de servicios de hostelería, catering y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos y de salud, se promoverán criterios de adjudicación que incidan en el origen ecológico y de proximidad de los productos y procesos productivos.”

Asimismo, respecto de ese producto local o de proximidad, la ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, contiene una referencia expresa a dichos términos, concretamente en el artículo 14.3, que dispone que se incorporarán características específicas sociales y medioambientales *“que redunden en la mejora del medio rural, propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización 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	CRISTINA TUTOR CADENAS	FECHA	28/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm53UB349DS7BR9H83DN63RU4R9	PÁGINA	3/4	



productos locales, ecológicos, e igualmente la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético, siempre que se respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación de la contratación pública.”

Debe destacarse que de conformidad con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2005 en el Asunto C-234/03, caso Conste, las cláusulas de proximidad no están prohibidas en el Derecho de la UE, y es posible establecer criterios de solvencia o criterios de adjudicación de proximidad que establezcan restricciones justificadas a la libertad de circulación de servicios, siempre que se apliquen de manera no discriminatoria, estén justificadas por razones imperiosas de interés general, y sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, es decir, que sean proporcionadas.

Por tanto, la herramienta para determinar la admisibilidad de este tipo de cláusulas es el denominado test de CONTSE que se enuncia en la citada sentencia. Así, para que estas medidas sean admisibles, a pesar de suponer de facto una limitación a las libertades fundamentales del tratado, han de cumplir 4 requisitos:

- a) Que se apliquen de manera no discriminatoria.
- b) Que estén justificadas por razones imperiosas de interés general.
- c) Que sean adecuadas para garantizar la consecución de ese interés general que las justifica.
- d) Que sean proporcionadas (lo menos limitativas para cumplir ese objetivo)

También el Tribunal Supremo y algunos tribunales administrativos de recurso contractuales han confirmado la legalidad del principio de proximidad, apreciando razones de interés general en la protección del medioambiente (v.gr. STS 1447/2021, de 9 de diciembre, RTACP Canarias 111/2024, RTCCSP Cataluña 349/2020, RTCRC 29/2011, RTACP Madrid 378/2023, STSJ Cataluña de 28 de marzo de 2023).

Por último, el Informe 9/2009, de 31 de marzo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado señalaba que el origen, el domicilio social, o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no pueden ser considerados como condición de aptitud para contratar con el sector público, ni puede ser utilizado como criterio de valoración, pero sí es posible cuando hablamos de cláusulas de proximidad o estratégicas ligadas al objeto del contrato y entre ellas son posibles la adquisición de productos alimenticios mediante venta directa o en circuito corto o de proximidad.

Es todo cuanto se ha de informar

Y para que así conste y surta los efectos oportunos firmo la presente.

Sevilla, a la fecha de la firma electrónica
LA SECRETARIA GENERAL DE LA
COMISIÓN CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
Fdo.: Cristina Tutor Cadenas

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	CRISTINA TUTOR CADENAS	FECHA	28/06/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jm53UB349DS7BR9H83DN63RU4R9	PÁGINA	4/4	