

## INFORME SSCC 2024/56. ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO Y PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA Y OTRAS PRODUCCIONES AGRARIAS, PESQUERAS Y ACUÍCOLAS SOSTENIBLES EN ANDALUCÍA.

**Asunto:** *Disposición de carácter general: Anteproyecto de Ley. Competencia administrativa: Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural. Impulso y promoción. Producción ecológica y otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas sostenibles en Andalucía.*

Remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.** - Con fecha 25 de octubre de 2024 se ha remitido anteproyecto de ley arriba referenciado, adjuntándose el expediente vía consigna.

El texto sobre el que se emite este informe es el que se contiene en las páginas 658 a la página 673 de la documentación remitida que tiene como rúbrica “*Anteproyecto de Ley de impulso y promoción de la producción ecológica y otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas sostenibles en Andalucía. Borrador 3.18 de octubre de 2024*”

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** El presente anteproyecto de Ley tiene por objeto el impulso y la promoción de la producción ecológica, así como de otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas sostenibles en Andalucía, mejorando su conocimiento y consumo.

La justificación del Anteproyecto sometido a informe descansa en la Memoria Justificativa: *A nivel de la Unión Europea la producción ecológica está regulada por el Reglamento (UE) 2018/848 de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos. Esta nueva legislación sobre agricultura ecológica se aplica desde el 1 de enero de 2022. Refleja la evolución de este sector en rápido crecimiento y pretende garantizar una competencia leal para los agricultores y, al mismo tiempo, evitar el fraude y mantener la confianza de los consumidores a través de la simplificación de las normas de producción gracias a la supresión*



Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	17/12/2024 13:59	PÁGINA 1 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



*progresiva de una serie de excepciones y exclusiones; refuerzo del sistema de control mediante medidas preventivas más estrictas y controles rigurosos a lo largo de toda la cadena de suministro; aplicación a los productores de países no pertenecientes a la UE de las mismas normas que se aplican a los productores de la UE; ampliación de la lista de productos cubiertos por las normas de producción ecológica e introducción de normas de producción suplementarias; facilitación de la certificación para los pequeños agricultores gracias a un nuevo sistema de certificación de grupo; adopción de un enfoque más uniforme para reducir el riesgo de contaminación accidental por plaguicidas. Andalucía, tiene una posición afianzada en materia de producción ecológica, siendo líder nacional en producción mediante este sistema productivo. La superficie de esta producción diferenciada está entorno 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.*

*Por otra parte, la nutrición y la alimentación han representado desde siempre pilares fundamentales de la vida y la cultura. En este sentido la dieta mediterránea es un modelo alimentario respaldado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En este sentido, los productos ecológicos son la base, entre otros, de la reconocida mundialmente como saludable, dieta mediterránea.*

*La producción ecológica se encuentra en auge, con una gran importancia económica en esta comunidad autónoma, siendo líderes tanto nacionales como europeos, pero 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.*

*(...)Es necesario la puesta en marcha de actuaciones para reforzar la promoción y el consumo de productos ecológicos en la comunidad tanto a nivel de la ciudadanía como por los organismos e instituciones, se pretende aumentar la resiliencia del sector ante las dificultades actuales y en el futuro y se incrementa la sostenibilidad del sistema agroalimentario andaluz, reduciendo su huella medioambiental y fomentando la economía circular. En definitiva, se conseguirá con ello aportar en la mitigación del cambio climático(...)*

**SEGUNDO**, - En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad de la potestad legislativa por parte del Consejo de Gobierno.

En igual sentido, la Ley 6/2006, de 24 octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.2 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia Aprobar los proyectos de ley, autorizar su remisión al Parlamento de Andalucía y acordar, en su caso, su retirada ; el artículo 43 contempla la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	17/12/2024 13:59	PÁGINA 2 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



**TERCERO,** - El marco competencial previsto en la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 posibilita la asunción de competencia de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía.

El artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, (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.<sup>a</sup>,13.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup>, 20.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> 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”.*

Del mismo modo, el artículo 197 del Estatuto de Autonomía prevé: *“1. En el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia. Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente.*

*2. 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.*

*3. Los poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua, y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general.”*

**CUARTO,**- El marco regulatorio del presente anteproyecto viene presidido por el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo. Dicho Reglamento sienta los principios de la producción ecológica y establece las normas aplicables a dicha producción, a la certificación respectiva y al 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 la anterior normativa

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		17/12/2024 13:59	PÁGINA 3 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



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 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.

En el ámbito autonómico, en Andalucía se han aprobado una serie de normas, entre las que cabe resaltar al estar íntimamente relacionadas con el objeto del Ante Proyecto de Ley que nos ocupa, las siguientes: Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, el Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía y la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

**QUINTO**, - En cuanto al análisis de la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la iniciativa Legislativa del Consejo de Gobierno en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, puede observarse como se han cumplido las exigencias legales.

**5.1.** En relación con el régimen transitorio de entrada en vigor de los preceptos del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, relativos a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, resulta de interés trasladaros que ya se ha aprobado la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN- BOJA de 17 de mayo de 2024-.

La Disposición Transitoria Primera del Decreto-ley 3/2024, dispone lo siguiente:

“1. En tanto no se apruebe la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera, al procedimiento de elaboración normativa le resultará aplicable lo dispuesto en la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley.”

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	17/12/2024 13:59	PÁGINA 4 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



*2.Una vez aprobada la Guía Metodológica, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se elaborará de conformidad con ella en aquellos anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y disposiciones de carácter reglamentario cuya tramitación se inicie tras la aprobación de aquella por el Consejo de Gobierno.*

*3.Lo dispuesto en los apartados anteriores se aplicará a la memoria económica prevista en el artículo 35.3 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre.”*

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto, el presente anteproyecto no se ve afectado por la citada Disposición Adicional al haberse iniciado con anterioridad a la aprobación de la Guía Metodológica.

Conviene destacar que el presente anteproyecto tiene su origen en la voluntad del Gobierno de redactar la Ley de Fomento de la Producción Ecológica de Andalucía estando actualmente en el punto de poder incorporar todo aquello que se necesite para la mejora de este sector, especialmente con el objeto de mejorar el fomento del consumo, que es el objetivo primordial de esta normativa para que se acompañe con el aumento de la producción.

Consta en el expediente Acuerdo de 27 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural a iniciar la tramitación del anteproyecto de Ley de impulso y promoción de la producción ecológica en Andalucía. Ello de conformidad con las funciones atribuidas a la Consejería en virtud del Decreto 165/2024, de 26 de agosto, por el que se modifica el Decreto 157/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural.

Siendo, en palabras del citado acuerdo, firme el compromiso del Gobierno de Andalucía de desarrollar políticas dirigidas al impulso y promoción de la producción ecológica en Andalucía, se considera necesario instar a la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural a iniciar la tramitación de una norma de rango legal que proporcione la base para el desarrollo sostenible de la producción ecológica y sus efectos positivos sobre el medio ambiente, garantizando al mismo tiempo el funcionamiento eficaz del mercado de productos ecológicos y una competencia leal, contribuyendo de este modo a que los agricultores obtengan una renta justa, garantizando la confianza de los consumidores, protegiendo sus intereses y favoreciendo los circuitos cortos de distribución y las producciones locales.

**5.2.** La tramitación ha sido correcta. Constan numerosos informes preceptivos en el expediente con las siguientes particularidades:

Se emite un informe previo por Hacienda en el que condiciona su conformidad a la tramitación del anteproyecto de ley a que se acepten dichas observaciones que son de carácter presupuestario, tributario y de fondos europeos. Consta el informe de valoración, y efectivamente se suprime la reserva del 10%.

Posteriormente, consta en el expediente informe de la DG Presupuestos y de la DG Tributos en relación con la tasa. En el informe de valoración de las observaciones se alega que se acepta las observaciones de la DG Tributos conforme a la DG Acción Exterior en relación con la bonificación de la tasa y UE, pero no parece que uno de los apartados no se acoge:

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		17/12/2024 13:59	PÁGINA 5 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



*“La aplicación efectiva de lo establecido en el apartado 4 del artículo 62 quedará condicionada a su compatibilidad con el ordenamiento comunitario. Se establece expresamente que esta medida estará sujeta a la autorización de la Comisión Europea, conforme a las disposiciones del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo de 13 de julio de 2015. “*

Por lo demás destacar que han sido aceptadas las observaciones del Consejo Andaluz de gobiernos locales y de la Comisión Consultiva de Contratación pública, habiéndose realizado observaciones en relación con los criterios de proximidad, pero habría que evaluar si realmente dichos criterios afectan a la libertad de establecimiento o libre prestación de servicios, con la consiguiente tramitación ante la Unión Europea, de conformidad con lo previsto en los artículos 11.2 y 12.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En el expediente consta informe en que se declara la no afectación en esta materia.

Hay que señalar que, en el trámite de audiencia, se dejó fuera a la Federación de Ecologistas en Acción-Andalucía, se personó posteriormente y le declaran interesado y le dan plazo para alegaciones, a la que le dan traslado del expediente. En este sentido, podría recordarse la necesidad de justificar las entidades a las que se decide dar trámite de audiencia, y que se incorporan en algunos informes del Gabinete. Se recomienda motivar en el expediente que las entidades a las que se les ha conferido el trámite de audiencia sobre el proyecto son las *“organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”*, es decir, aquellas a las que el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, les reconoce el derecho a ser oídas en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

En el expediente consta la solicitud de informe preceptivo al Consejo Asesor de Pesca conforme al artículo 4 del Decreto 95/2018, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y el régimen jurídico y funcionamiento del Consejo Asesor Pesquero de Andalucía, sin que conste su emisión.

**5.3.** Por último, respecto al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los *“Anteproyectos de leyes”*.

A tenor de ello, consideramos que procedería el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo. Se recuerda que, cuando se solicita el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debe publicarse también el Anteproyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, sin perjuicio de que posteriormente, tras la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno, éste se publique como preceptúa este último precepto.

**SSEXTO,** -En cuanto a la estructura, el Decreto se divide en una exposición de motivos, 33 artículos que se encuadran en cinco títulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. La forma de dicha estructura la consideramos ajustada a Derecho.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		17/12/2024 13:59	PÁGINA 6 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



**SÉPTIMO,** - Al formular observaciones sobre el contenido del proyecto de Decreto debe distinguirse, tal y como exige el artículo 80.3 ROFGJ, entre las objeciones de legalidad y las propuestas de posibles mejoras técnicas en el texto.

Como observaciones de legalidad, realizaremos las que siguen:

- **Artículo 1:** Sería recomendable que el artículo primero, relativo al objeto, se hiciese una exposición más detallada de las medidas que se pretenden adoptar en el presente anteproyecto de ley. Debe tenerse presente que el Anteproyecto incluye medidas en materia de contratación, en materia de tasas tributarias, así como, entre otras, la creación del premio “Producción Ecológica de Andalucía”.

Sería recomendable el precepto primero fuera mas detallado a la hora de permitir una identificación de las medidas contenidas en ellas a rasgos generales.

-**Artículo 2:** en el punto c) se hace alusión, en el ámbito de aplicación, a *“las personas operadoras...desarrollen actividades relacionadas con la producción ecológica y otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas sostenibles en la Comunidad Autónoma de Andalucía.”* Sería conveniente precisar cuales son estas actividades relacionadas para mayor seguridad jurídica. La fórmula de actividades relacionadas con la producción ecológica y otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas sostenibles resuelta excesivamente genérica.

A modo de ejemplo, el Reglamento 848/2018 prevé, acoge una formula similar en el artículo 2.2 que dispone *“El presente Reglamento se aplica a todo operador que, en cualquier etapa de la producción, preparación y distribución, desarrolle actividades relacionadas con los productos precisados en el apartado 1.”* Este apartado primero señala los productos sobre los que se entiende las actividades relacionas.

- **Artículo 3:** Sería aconsejable especificar los principios del artículo 5 del Reglamento (UE) 2018/848, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

-**Artículo 5:** Se recomienda, cuando se hace referencia a *“...que realicen 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, priorizarán en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato la utilización de alimentos ecológicos...”* incluir los contratos de concesión de servicio. Y ello debido a que ciertos contratos de cáterin, hostelería o restauración pueden ser objeto de un contrato de concesión de servicios.

Se hace necesario observar que los aspectos o criterios medioambientales, véase las referencias al 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, en el artículo 14 de la ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes y en el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		17/12/2024 13:59	PÁGINA 7 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Circular de Andalucía, 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 licitadores.

Conviene destacar, el informe obrante en el expediente emitido por la Comisión Consultiva de Contratación Pública, obrante en las páginas 414 y siguiente cuando se refiere a que: *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.*

**-Artículos 6,7, 8, 11,15 19,20,30, 31 y disposición final primera respecto a las ayudas e incentivos fiscales:** Tal y como ha sido advertido a lo largo de la tramitación del presente Anteproyecto de Ley, el borrador del Anteproyecto de Ley sometido a informe contempla dentro de los preceptos aludidos a las ayudas e incentivos fiscales.

Debemos insistir en que debe tenerse en cuenta las limitaciones previstas para las Ayudas de Estado en el ordenamiento jurídico. Así, la base jurídica del régimen de ayudas públicas se encuadra en la Sección Segunda del Título VII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (que sustituye al TCE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en los artículos 107 a 109, antiguos artículos 87 a 89 del TCE).

Quedan prohibidas las ayudas otorgadas de manera selectiva por los países de la Unión Europea o a través de fondos estatales, bajo cualquier forma, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		17/12/2024 13:59	PÁGINA 8 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	





países de la UE o falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, en virtud del artículo 107 TFUE.

El concepto hace referencia a cualquier ayuda estatal que en condiciones normales no realizaría un inversor privado en el mercado. Se trata de un concepto amplio de ayuda, ya que puede quedar incluida cualquier intervención, bajo cualquier forma, que tenga un efecto semejante a una subvención. Sin ánimo exhaustivo, se pueden citar algunos ejemplos que el TFUE considera ayuda, las garantías proporcionadas en condiciones preferentes, concesión de créditos a muy bajo interés o sin interés, precios especiales en el suministro de fuentes enérgicas, cesión de terrenos, facilidades de pagos...

En esta materia, tenemos que señalar el Reglamento UE N° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Por último y a modo esquemático, recordamos que el procedimiento de notificación a la Comisión Europea queda regulado en el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Sin perjuicio de las normas de procedimiento especiales establecidas en algunos reglamentos para determinados sectores, el presente Reglamento debería aplicarse a todos los sectores. A efectos de la aplicación de los artículos 93 y 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión tiene, en virtud del artículo 108 del mismo, una competencia específica para decidir sobre la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior cuando examine los regímenes de ayudas existentes, cuando adopte decisiones referentes a ayudas nuevas o modificadas y cuando inicie una acción relacionada con la inobservancia de sus decisiones o del requisito de notificación.

Salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 109 del TFUE o cualquier otra disposición pertinente del Tratado, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda y deberá presentar toda la información necesaria para que la Comisión pueda tomar una decisión. Si la Comisión considera que el Estado miembro ha proporcionado una información incompleta, podrá solicitar la información adicional que necesite. En concreto puede citarse los Reglamentos (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general o el Reglamento UE N° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

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

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		17/12/2024 13:59	PÁGINA 9 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



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.

**-Artículo 18:** La Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, reconoce a la producción integrada como régimen de calidad diferenciada al mismo nivel que otros regímenes vinculados al origen geográfico o la producción ecológica, protegiéndola en todas las fases de comercialización de los productos, incluyendo la presentación, etiquetado, publicidad y documentación comercial.

**-Artículo 19:** Se recomienda, cuando se hace referencia a “...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...” incluir los contratos de concesión de servicio. Y ello debido a que ciertos contratos de catering, hostelería o restauración pueden ser objeto de un contrato de concesión de servicios.

Se hace necesario observar que los aspectos o criterios medioambientales, véase las referencias al 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, en el artículo 14 de la ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes y en el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, 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 licitadores.

Igualmente, debemos traer a colación el informe de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, en la que expone de manera precisa y acertada los criterios por los que 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.

**-Artículo 22 y 23:** Sería aconsejable delimitar precisamente cuales son las entidades debidamente capacitadas para la formación y capacitación relacionados con la producción ecológica, así como otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas sostenibles.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	17/12/2024 13:59	PÁGINA 10 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



**Artículo 30:** Para mayor seguridad jurídica convendría especificar que se considera como razas autóctonas ganaderas de Andalucía y ello debido a que se le consideraría como mérito preferente para la obtención de incentivos públicos. A diferencia del artículo 31 en relación con la Ley 30/2006, el artículo 33 no identifica las razas autóctonas ganaderas.

**-Artículos 30.2 y 31.2:** Como ha sido advertido por el Consejo de la Competencia de Andalucía, 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.

Siguiendo lo expresado por la CNMC, en su *“Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas”* (con referencia PRO/CNMC/001/16), 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.

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 con 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*

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		17/12/2024 13:59	PÁGINA 11 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

*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”*

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”.

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.

- **Disposición final primera:** A lo ya mencionado en relación con las Ayudas Directas y lo dispuesto en los apartados segundos de los artículos 30 y 31 del presente Anteproyecto, se prevé una bonificación del 50% a las personas titulares de explotaciones ecológicas que se encuentren inscritas en el Sistema de Información de la Producción Ecológica de Andalucía, SIPEA. Dicha medida entraña, indirectamente, una cierta vinculación territorial de las ayudas, muy limitadas tanto en nuestro ordenamiento comunitario como nacional.

Se prevé la bonificación del 50% de la tasa por servicios facultativos veterinarios.

Como observaciones de mejora técnica del texto, realizamos las que siguen:

-**Artículo 1, 2, 4, 6 y 19:** Personas operadoras. Sería recomendable eliminar el concepto de persona, puesto que, pese a que el Reglamento (UE) 2018/848, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de productos ecológicos en su artículo 3 define operador como toda

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	17/12/2024 13:59	PÁGINA 12 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



persona física o jurídica, sería recomendable en aras a una mayor seguridad jurídica a las distintas agrupaciones o entidades que puedan verse afectadas por el presente anteproyecto. Véase como el artículo 6, en su punto segundo, hace referencia *a personas o entidades receptoras de ayudas*.

- **Artículos 5 y 19:** Pese a hacer referencia uno a la producción ecológica y el otro a otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas sostenibles la redacción es reiterativa, recomendando su fusión en un único artículo.

En cuanto tengo el honor de informar, salvo mejor criterio en Derecho.

**EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	17/12/2024 13:59	PÁGINA 13 / 13
VERIFICACIÓN	PzPpxDYSSIsJHssENZGoNrrj3lt8Cn	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>