

COMPRA PÚBLICA ALIMENTARIA: ACOMODACIÓN DE LA CLÁUSULA AMBIENTAL DE PROXIMIDAD AL DERECHO DE LA COMPETENCIA¹

PUBLIC FOOD PROCUREMENT: ACCOMMODATION OF THE ENVIRONMENTAL PROXIMITY CLAUSE TO COMPETITION LAW

MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ

Doctoranda del Área de Derecho administrativo

Universitat de Lleida

Docente de Derecho agroalimentario

AgroParisTech

marta.munoz@udl.cat

Data de recepció: 15 de abril de 2024 / Data d'acceptació: 22 de maig de 2024

RESUMEN: La cláusula de proximidad alimentaria es introducida con asiduidad en las diferentes fases del procedimiento de contratación del sector público, principalmente como criterio estratégico ambiental. Pese a su frecuente utilización, dicha cláusula plantea diversas dificultades jurídicas; pues, además de no existir una única definición de proximidad alimentaria, ésta corre el riesgo de ser ilegal si se configura como criterio de arraigo territorial. Con ánimo de contribuir a la transición ecológica de los sistemas agroalimentarios, se analizan las diversas categorías de proximidad alimentaria utilizadas en los pliegos de contratación, al tiempo que se considera su eficacia ambiental. El objetivo primordial es dilucidar si la cláusula de proximidad alimentaria puede ser jurídicamente válida como criterio estratégico ambiental en el régimen jurídico de la contratación del sector público.

RESUM: La clàusula de proximitat alimentària és introduïda amb assiduitat en les diferents fases del procediment de contractació del sector públic, principalment com a criteri estratègic ambiental. Malgrat la seva utilització freqüent, aquesta clàusula planteja diverses dificultats jurídiques; a més de no

¹ Este artículo ha recibido financiación del programa de investigación e innovación H2020 de la Unión Europea, Marie Skłodowska-Curie n.º 801586.

existir una única definició de proximitat alimentària, aquesta corre el risc de ser il·legal si es configura com a criteri d'arrelament territorial. Amb ànim de contribuir a la transició ecològica del Dret agroalimentari, aquest treball analitza les diverses categories de proximitat alimentària utilitzades als plecs de contractació, considerant-ne l'eficàcia ambiental. L'objectiu primordial és dilucidar si la clàusula de proximitat alimentària pot ser jurídicament vàlida com a criteri estratègic ambiental en el règim jurídic de la contractació del sector públic.

ABSTRACT: Local food is frequently introduced in the different phases of the public procurement procedure, mainly as a strategic environmental criterion. Despite its frequent use, this clause raises various legal problems; in addition to there not being a sole definition of local food, it runs the risk of being founded illegal if it is configured as a territorial root criterion. Setting the ecological transition of agri-food law as a main theme, this study presents a legal investigation on the various categories of local food criterion used in public procurement. The aim of this study is to elucidate whether the local food clause can be legally valid as a strategic environmental criterion in public procurement legal system.

PALABRAS CLAVE: Proximidad alimentaria – Contratación pública estratégica – Contratación pública alimentaria – Arraigo territorial – Transición agroecológica.

PARAULES CLAU: Proximitat alimentària – Contractació pública estratègica – Contractació pública alimentaria – Arrelament territorial - Transició agroecològica.

KEYWORDS: Local food – Strategic public procurement – Public food procurement – Territorial roots - Agri-ecological transition.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REVERDECIMIENTO DE LA COMPRA PÚBLICA ALIMENTARIA. 1. Compra pública verde: espacio de confluencia entre protección ambiental y mercado único. 2. Criterios ambientales utilizados en la compra pública alimentaria: fuentes normativas. III. LA CLÁUSULA DE PROXIMIDAD ALIMENTARIA EN LA CONTRATACIÓN

PÚBLICA. 1. La proximidad alimentaria en las distintas tipologías contractuales. 2. Diferentes concepciones de cercanía. a. Cercanía social: reducción de intermediarios en la cadena alimentaria. b. Cercanía geográfica: el riesgo de ilegalidad de la proximidad física. i. Distancia métrica: dudosa eficacia ambiental. ii. Límite territorial administrativo: cláusula discriminatoria. c. Cercanía agroclimática: alimentos de temporada. d. Cercanía certificada: etiquetas valorizadoras del origen. i. Etiquetas de alimentos km0. ii. Regímenes de calidad vinculados al origen geográfico. 3. La proximidad en las diferentes fases del procedimiento contractual. a. Antes de la decisión de contratar. i. Las consultas preliminares de mercado: la gobernanza alimentaria. ii. El abastecimiento alimentario propio. b. Fase de preparación del contrato. i. Definición del objeto del contrato: alimentos protectores de los recursos naturales de proximidad. ii. Especificaciones técnicas: la proximidad objetivamente medible. iii. División en lotes: participación de pequeños agricultores. c. Criterio de solvencia: la seguridad del aprovisionamiento alimentario. d. Fase de adjudicación: la puntuación de la proximidad alimentaria. e. Fase de ejecución: la proximidad como obligación contractual. IV. VALIDEZ JURÍDICA DEL CRITERIO AMBIENTAL DE PROXIMIDAD ALIMENTARIA EN LA COMPRA PÚBLICA: ENTRE ARRAIGO TERRITORIAL Y PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD. 1. Prohibición general del arraigo territorial. 2. Excepciones válidas al arraigo territorial alimentario. a. Aplicación de manera no discriminatoria. b. Justificación por razones imperiosas de interés general. c. La proporcionalidad. i. Análisis fáctico: la adecuación e idoneidad de la proximidad alimentaria para proteger el medio ambiente. ii. Análisis de la proporcionalidad estricta: la proximidad como cláusula. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

*Todo necio
confunde valor y precio².*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos ambientales de la Unión Europea es la transición ecológica de nuestros sistemas alimentarios, materializado a nivel institucional con la promulgación de la Estrategia «de la granja a la mesa» en 2020, uno de los principales pilares del Pacto Verde Europeo.

Entre las diversas acciones posibles para transitar hacia un sistema alimentario más sostenible, las administraciones públicas disponen de un poderoso e influyente instrumento a su alcance: la contratación pública estratégica. Esta última no se dirige tan sólo al mero abastecimiento de las necesidades del sector público, sino que también se concibe como una herramienta para alcanzar objetivos de interés general, sobre todo de carácter ambiental y social, beneficiosos para toda la sociedad³.

Este estudio se enmarca dentro de la contratación pública verde, analizando la cláusula de proximidad alimentaria desde la perspectiva jurídico-ambiental. La proximidad alimentaria es utilizada asiduamente como cláusula ambiental en

² Antonio Machado, *Nuevas Canciones y De un Cancionero Apócrifo*, Clásicos Castalia. Valencia, 1971, p. 148.

³ Teresa Medina Arnáiz, "La contratación pública estratégica", en Tomás Quintana López (dir.), *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2020, p. 81-100.

los contratos del sector público, bajo diversas denominaciones y en diversas fases del procedimiento contractual; sin embargo, dicha cláusula no está exenta de polémica y dificultades jurídicas, puesto que puede colisionar con la libre competencia y el principio de no discriminación. Si la proximidad alimentaria encierra en realidad un criterio de arraigo territorial no será lícito su empleo en la contratación. El objetivo principal de este trabajo es dilucidar si es legal incluir en un contrato del sector público una cláusula de proximidad alimentaria que contribuya a la protección del medio ambiente. El artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se presenta brevemente (II) el reverdecimiento de la compra pública alimentaria en el régimen jurídico de la UE. En segundo lugar, se clasifican (III) las diferentes tipologías de cláusulas de proximidad alimentaria en la contratación pública. Por último, se analiza (IV) la validez jurídica de las cláusulas de proximidad alimentaria en la contratación del sector público.

El análisis arroja dos conclusiones principales. En primer lugar, la validez de la cláusula de proximidad alimentaria en el régimen jurídico de la contratación pública es extremadamente casuística, pues depende de una variedad de factores: sobre todo de la definición de proximidad alimentaria y de la fase del procedimiento en la que se exija. Así, resulta difícil establecer conclusiones generales sobre la validez de la proximidad alimentaria, pues debe atenderse al caso concreto. A pesar de esta dificultad, la segunda gran conclusión del estudio es la constatación de un clima de aceptación jurídica de las cláusulas objeto de estudio. La proximidad alimentaria se justifica en una panoplia de intereses generales protegidos, no sólo ambientales, sino también socio-económicos y nutritivos; así pues, esta combinación de beneficios públicos robustece su validez en el régimen jurídico de la contratación pública estratégica.

II. REVERDECIMIENTO DE LA COMPRA PÚBLICA ALIMENTARIA

Hasta hace relativamente poco, la contratación pública tan sólo se concebía como el instrumento jurídico que permitía abastecer a los entes públicos de los

bienes y servicios necesarios para llevar a cabo sus funciones⁴. Influido por la UE, su régimen jurídico ha ido evolucionando y actualmente es un instrumento que persigue finalidades diferentes del propio abastecimiento⁵. Entre dichas finalidades se encuentra la protección del medio ambiente, a través de (II.1) la compra verde, la cual se materializa a través de diversos (II.2) criterios ambientales.

1. Compra pública verde: espacio de confluencia entre protección ambiental y mercado único

La compra pública verde de contratos con objeto alimentario es el procedimiento por el cual los entes del sector público tratan de adquirir alimentos o servicios relacionados *con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar*⁶.

El reverdecimiento de la compra pública alimentaria se materializa gracias a la inclusión de consideraciones ambientales en el procedimiento de contratación⁷, las cuales pueden chocar con principios del Derecho de la competencia reguladores del mercado único de la Unión Europea⁸. No obstante, en los debates sobre la configuración ecológica del mercado único⁹, se alzan voces defendiendo la visión opuesta: la inclusión de consideraciones ambientales en

⁴ Patricia Valcárcel Fernández, “La contratación del sector público (I): aspectos generales. Ámbitos objetivo y subjetivo de los contratos del sector público”, en Pablo Menéndez y Antonio Ezquerro (dir.), *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson-Reuters. Pamplona, 2021 (2ª edición), p. 959-991.

⁵ Desde los años 70 del pasado siglo, el Derecho comunitario empezó a influir en el régimen jurídico de la contratación pública de los Estados miembros dada su elevada significación en términos cuantitativos para el mercado interior. Al principio, la contratación pública fue regulada para servir a la integración económica, evitando preferencias nacionales.

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. *Contratación pública para un medio ambiente mejor*. COM (2008) 400 final. La contratación pública con objeto alimentario se encuentra en la confluencia entre distintos objetivos estratégicos: salud pública, consideraciones sociales y de innovación o desarrollo.

⁷ J. José Pernas García, “La transición ecológica de la contratación pública: reflexiones y propuestas para la generalización de un enfoque ambiental estratégico”, en José María Gimeno Feliú, *Observatorio de los Contratos Públicos 2020*. Aranzadi. Pamplona, 2021, p. 127-175.

⁸ Julio Tejedor Bielsa, “El principio de competencia en la contratación pública. Delimitación, riesgos y garantías”, en José María Gimeno Feliú, *Observatorio de los Contratos Públicos 2018*. Aranzadi. Pamplona, 2019, p. 395-437.

⁹ Ronan Le Vely, “Quand la concurrence rencontre la durabilité: l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique”, *Droit et société*, núm. 110(1), 2022, p. 171-188.

la contratación pública mejora la libre competencia¹⁰, si entendemos esta última como el sistema de mercado concurrencial cuya brújula es el bienestar del consumidor-ciudadano¹¹. Por tanto, no se trata tanto de un choque o confrontación entre principios jurídicos opuestos, sino más bien de una acomodación de ramas jurídicas que no solían interactuar. La contratación pública es un espacio privilegiado de confluencia y de adaptación recíproca entre el Derecho de la competencia y el Derecho ambiental¹². El precio deja de ser el elemento fundamental de la decisión de compra pública conforme al interés general; así, la oferta más ventajosa no es necesariamente la más barata, sino que las consideraciones ambientales también se incorporan al ejercicio de la libre competencia y a la búsqueda del interés general¹³.

La promoción de dietas saludables y sostenibles es un objetivo de interés general perseguido por los entes públicos a través de, entre otros mecanismos, la compra pública alimentaria; el gran poder adquisitivo que la acompaña es utilizado de manera estratégica no sólo para abastecer sino también para promover unos patrones alimenticios saludables y sostenibles¹⁴, contribuyendo así a la transición ecológica de los sistemas alimentarios.

¹⁰ Janja Hojnik, “Environmental Protection v. Free Trade- Buy Local as a Barrier to EU Internal Market”, *Environmental Policy & Law*, núm. 46(3-4), 2016, p. 246-253. Anna Gerbrandy, “Solving a sustainability deficit in European Competition Law”, *World Competition*, núm. 4(40), 2017, p. 539-562. Fabrice Riem, “L’aliment, entre droit du marché et pratiques dans les filières agricoles”, *Droit et Société*, núm. 101, 2019, p. 37-52.

¹¹ Se añade al ciudadano, pues la clásica definición de consumidor medio -nacida de la jurisprudencia del TJUE- como sujeto pasivo de la información alimentaria no sería adecuada para el sistema económico ordoliberal de la UE. Stefano Masini, “Diritto all’informazione ed evoluzione in censo personalista del consumatore”, *Rivista di diritto agrario*, núm. 1, 2011, p. 576-588. Elias Deutscher y Stavros Makris, “Exploring the ordoliberal paradigm: the competition-democracy nexus”, *Competition Law Review*, núm. 11, 2016, p. 181-214.

¹² El mercado único no sólo es un espacio de libertad económica entre los EM, sino que su régimen jurídico es el resultado de la conciliación entre diversos intereses públicos defendidos por la UE. Jürgen Habermas y Jacques Derrida, “February 15, or what binds Europeans together: A plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe”, *Constellations*, núm. 10.3, 2003, p. 291-297.

¹³ Tomás Quintana López, *La contratación pública... Op. cit.*, p. 64-66. Vinceç Aguado i Cudolà, *La contratación pública responsable. funciones, límites y régimen jurídico*, Aranzadi. Pamplona, 2021, p. 36-43.

¹⁴ En 2022 los entes del sector público de la UE gastaron aproximadamente 2.500 millones de euros en la compra de alimentos o servicios relacionados. En España, este gasto representó 952,8 millones de euros (dato extraídos de la plataforma *OpenTender*).

2. Criterios ambientales utilizados en la compra pública alimentaria: fuentes normativas

Actualmente, no existe polémica sobre la necesidad de cambiar el modelo agroalimentario y promover unas dietas más sostenibles¹⁵; lo que es discutible son los parámetros concretos para construir ese sistema alimentario más sostenible. La proximidad alimentaria forma parte de los parámetros sostenibles más polémicos. No obstante, existen otras cláusulas verdes menos controvertidas y utilizadas por el sector público para sus compras alimentarias. La Comisión de la UE ha elaborado guías sectoriales para facilitar la inclusión de criterios ambientales en los procedimientos de contratación pública, entre las catorce guías existentes encontramos una dedicada a la alimentación¹⁶. A pesar de ser documentos de derecho blando, su importancia es incontestable pues crean un acervo común sobre los criterios ambientales aceptados en el régimen jurídico de la contratación pública europea¹⁷. Los criterios ambientales recomendados prioritariamente por la Comisión son los alimentos ecológicos¹⁸, y la promoción de menús vegetarianos. Otros criterios se refieren a la restricción de grasas provenientes de la deforestación¹⁹ y la prevención de residuos alimentarios, entre otros. A la espera del reglamento sobre sistemas alimentarios sostenibles -en el cual se prevé la inclusión de criterios mínimos obligatorios para la adquisición pública sostenible de alimentos²⁰-, actualmente el Derecho de la UE no recoge ninguna obligación relativa a la inserción de cláusulas ambientales en los procedimientos de contratación. La guía de la UE no incluye la proximidad alimentaria como criterio ambiental.

¹⁵ Elinor Hallström et al., "Environmental impact of dietary change: a systematic review", *Journal of cleaner production*, núm. 91, 2015. Sara Sáez-Almendros et al., "Environmental footprints of Mediterranean versus Western dietary patterns: beyond the health benefits of the Mediterranean diet", *Environmental Health*, núm. 12, 2013.

¹⁶ Alicia Boyano et al. "UE GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines", *JRC technical reports*, 2019.

¹⁷ Hanna Schebesta, "Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food Procurement and Catering Services", *European Journal of Risk Regulation*, núm. 9, 2018, p. 316-328.

¹⁸ Reglamento (UE) 2018/848 sobre producción ecológica agraria y su etiquetado.

¹⁹ Reglamento (UE) 2023/1115 relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal. Xavier Fernández, "Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in the International Regulation of Trade in Goods", en Mar Campins y Teresa Fajardo, *Biological Diversity and International Law*, Springer. Cham, 2021, p. 89.

²⁰ Consultable: food.ec.europa.eu/sfs [Última consulta, 10 de abril de 2024].

En el marco español, encontramos un abultado catálogo de normas que recogen algún precepto relativo a la contratación pública alimentaria²¹. Del análisis normativo, se derivan cinco conclusiones principales. En primer lugar, son sobre todo normas sectoriales recientes, las más antiguas datan de 2018, las que muestran interés por la compra pública alimentaria; se diferencian cuatro sectores principales: economía circular y lucha contra el despilfarro alimentario²², salud nutricional²³, cohesión territorial²⁴ y lucha contra el cambio climático²⁵. Toda esta normativa sectorial se sirve de la compra pública como herramienta estratégica para conseguir fines diferentes al simple abastecimiento en alimentos, ya sea luchar contra la despoblación o promocionar una dietas más saludables y sostenibles. En segundo lugar, es el ámbito de protección ambiental²⁶, el que más se sirve de la compra pública alimentaria como palanca para la transición ecológica de los sistemas alimentarios²⁷. Como tercera observación, se trata sobre todo de normas autonómicas²⁸, con un ámbito de aplicación territorial restringido,

²¹ Ximena Lazo, “Compra pública verde en el sector de la alimentación: una primera aproximación”, en José María Gimeno Feliú (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2018*, Aranzadi, Pamplona, 2019, p. 211-228.

²² Ley foral de Navarra 14/2018 de residuos y su fiscalidad. Ley 3/2023 de economía circular de Andalucía. Ley 3/2020 de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios de Cataluña. Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía en la Comunidad Valenciana.

²³ Decreto 39/2019 sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Islas Baleares. Decreto 84/2018 de fomento de una alimentación saludable y sostenible en los centros de la Generalitat Valenciana.

²⁴ Ley 2/2021 de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla La Mancha. Ley 5/2023 integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial de la Comunidad Valenciana. Ley 5/2021 de impulso demográfico de Galicia. La Ley 3/2022 de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.

²⁵ Ley española 7/2021 de cambio climático y transición energética. Ley 8/2018 medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Ley 10/2019 de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares. Ley Foral 4/2022 de cambio climático y transición energética de Navarra. Ley 6/2022 de cambio climático y transición energética de Canarias.

²⁶ Francisco Hernández González, “La compra pública verde en la legislación autonómica sobre cambio climático”, en Ximena Lazo (dir.), *Compra Pública Verde y Cambio Climático*, Atelier. Barcelona, 2022, p. 39-69.

²⁷ Así sucede también en otros EM de la UE, los cuales están incorporando en normativa ambiental preceptos sobre compra pública alimentaria. En Portugal, el art. 37.4º de la *Lei nº 98/2021, de 31 de dezembro, Lei de Bases do Clima*, y arts. 42.6.f) y 75.2.d) del *Código dos Contratos Públicos*. En Francia, la *Loi Egalim* y la ley francesa clima y resiliencia de 2021 introdujeron nuevos preceptos en el *Code Rural* sobre porcentajes mínimos de alimentos sostenibles en la restauración colectiva, art. L230-5-1. En Italia, el 130.1.a) del *Codice dei Contratti Pubblici* establece las características estratégicas de la compra pública alimentaria.

²⁸ Ley 11/2023 de Aragón de uso estratégico de la contratación pública. Ley Foral 2/2018 de Navarra de contratos públicos.

predilectamente dirigidas a centros escolares. La única norma nacional dedicada a la compra pública alimentaria se encuentra en el art. 22.3 de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética²⁹.

Las restantes dos conclusiones se refieren a las características de los alimentos recomendadas por la normativa analizada. Alimentos de temporada, frescos, ecológicos y de proximidad son las características más reiteradas por las normas para promover la contratación pública verde. Por último, y en lo que a este estudio más interesa, todas las normas analizadas, menos una³⁰, incorporan la cláusula de proximidad alimentaria bajo diferentes denominaciones: proximidad, circuitos cortos de distribución, cercanía o en referencia al transporte³¹. Sin embargo, la proximidad sólo se encuentra definida en una norma; el art. 4.32 de la Ley 6/2022 de cambio climático y transición energética de Canarias:

Productos de proximidad: principio de producción alimentaria de proximidad, extendiéndose a otros productos y servicios. Hace referencia a un indicador de distancia entre el lugar de producción y el lugar donde se consume, que coincide con el ámbito territorial de las islas Canarias, para reducir la contaminación en el transporte y reforzar la economía local.

El resto de normas no define el concepto de proximidad alimentaria, ni por remisión. Curiosamente existen definiciones, contenidas en normas autonómicas, relativas al concepto de comercio alimentario de proximidad, cuya finalidad es la promoción del producto alimentario autonómico, más que la protección ambiental³². Por lo tanto, la remisión a tales normas autonómicas sería, en la mayoría de los casos, incompatible con la compra pública al ser un criterio de arraigo territorial que favorece el producto autonómico.

In fine, cada ente público deberá adoptar su propia definición de proximidad alimentaria al no poder basarse en la norma. Tarea que los entes públicos han de realizar con esmero pues es precisamente la definición de proximidad

²⁹ Este precepto tan sólo se refiere a contratos con objeto alimentario celebrados por la AGE y organismos dependientes.

³⁰ La Ley 3/2020 de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios de Cataluña.

³¹ Ley 10/2021 de Administración ambiental de Euskadi y Ley del Principado de Asturias 1/2023 de Calidad Ambiental.

³² Marta J. Muñoz Gómez, "Comercio alimentario de proximidad, ¿un parámetro legal eficaz para lograr la sostenibilidad alimentaria?", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 12(2), 2021.

alimentaria la que determinará la validez de dicho criterio ambiental o su nulidad como criterio de arraigo territorial.

III. LA CLÁUSULA DE PROXIMIDAD ALIMENTARIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Proporcionar una definición jurídica de proximidad alimentaria es una empresa intrincada. Actualmente, no existe en el Derecho positivo de la UE una determinación de esta noción pues las instituciones europeas se niegan a delimitarla a causa de su carácter subjetivo: *La cuestión de dónde acaba el área local y dónde empieza otra escala territorial es subjetiva, depende del contexto [...] y del propósito*³³. Inferir la noción de proximidad alimentaria a partir de las diferentes cláusulas utilizadas en los pliegos de contratación se anuncia complejo pues éstas se materializan de múltiples formas y sin caracteres necesariamente comunes.

Ante dicho obstáculo, en este apartado no se propone una definición inequívoca y absoluta de proximidad alimentaria, sino una clasificación de las diferentes cláusulas de proximidad en los contratos del sector público de carácter alimentario, en atención a dos criterios: la (III.1) la definición concreta de proximidad alimentaria y la (III.2) fase del procedimiento en la que se inserte.

1. Diferentes concepciones de la cercanía

En primer lugar, es posible analizar la proximidad alimentaria según su enunciación concreta en los pliegos de contratación. Según las formulaciones más encontradas en los pliegos distinguimos entre (III.1.a) cercanía social, (III.1.b) cercanía geográfica, (III.1.c) cercanía agro-climática y (III.1.d) cercanía certificada. Antes de analizar cada concepto, baste decir que las diferentes concepciones de cercanía alimentaria no son excluyentes entre sí, sino que pueden combinarse en un mismo contrato.

³³ Moya Kneafsey et al. "Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics" *JRC scientific and policy reports*, 2013, vol. 123, p. 25. Traducción libre.

a. Cercanía social: reducción de intermediarios en la cadena alimentaria

La proximidad alimentaria entendida como cercanía social es la reducción del número de intermediarios entre el productor primario y el consumidor final, en este caso el ente público; es una cercanía relacional, que no geográfica, que busca aproximar a los dos extremos de la cadena alimentaria³⁴.

Hasta el 1 de enero de 2023, la antigua Política Agraria Común establecía una definición jurídica armonizada de cercanía social, bajo la denominación de cadena corta de distribución alimentaria; la proximidad alimentaria se concebía como la cadena de distribución en la que no interviniese más de un intermediario entre productor y consumidor³⁵. La principal finalidad de este instrumento jurídico, y de las subvenciones que implicaba, era mejorar la posición del agricultor en la cadena de valor; es decir, aumentar la renta de los productores primarios al reducir el número de intermediarios.

La normativa actual de la PAC no incluye ninguna definición afín a cadena corta de distribución alimentaria³⁶. No obstante, y a la espera de un posible reglamento delegado de la Comisión, podemos encontrar estas cadenas cortas en los planes estratégicos nacionales de la PAC. Los planes francés, español e italiano³⁷ se sirven de las cadenas cortas de distribución como un instrumento de mejora de la posición de los agricultores en la cadena alimentaria³⁸, y también como modelo sostenible de bajo impacto climático demandado por los consumidores³⁹. Ninguno de los planes define dicho concepto, por lo que se ha de acudir a la normativa nacional. En el marco español, es la normativa autonómica la que se ha encargado de definir las cadenas cortas de distribución alimentaria⁴⁰, según haya un o ningún intermediario entre el

³⁴ El Ayuntamiento de Pamplona licitó un contrato de suministro de alimentos, en el cual uno de los criterios de adjudicación valoraba, hasta 20/100, la ausencia o reducción de intermediarios entre los productores y las escuelas infantiles. Expediente 39/2019.

³⁵ Artículo 2.1 m) del Reglamento (UE) 1305/2013 y 11.1 del Reglamento delegado de la Comisión 807/2014.

³⁶ Reglamentos (UE) 2021/2115, 2021/2116 y 2021/2117.

³⁷ Dos razones han conducido a la elección de estos tres EM: estos países representan un porcentaje muy elevado en la recepción de subvenciones de la PAC y la autora puede leer en estos tres idiomas.

³⁸ Comisión Europea, *Plan estratégico de la PAC de España*, 2021, p. 54. Comisión Europea, *Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027*, p. 25, 57-61. Comisión Europea, *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, p. 69.

³⁹ Comisión, *Plan estratégico...* p. 81. *Plan Stratégique...* p. 129 y 257.

⁴⁰ Decreto andaluz 163/2016, de 18 de octubre; Ley aragonesa 7/2017, de 28 de junio; Ley asturiana 2/2019, de 1 de marzo; Ley balear 3/2019, de 31 de enero; Decreto catalán 24/2013, de 8 de enero; Decreto valenciano 201/2017, de 15 de diciembre; Decreto gallego 125/2014, de

productor primario y el consumidor final. El sistema jurídico francés no contiene una definición de *circuits courts alimentaires*⁴¹; sin embargo, parece haber penetrado en los usos galos la comprensión del término como sinónimo de cercanía social⁴². Italia sí ha definido la *filiera corta alimentare*, la cual equivale a venta directa o con un intermediario como máximo, aunque siempre dentro de las fronteras estatales⁴³. En definitiva, a pesar de haberse eliminado del marco de la UE la definición de cadena corta de distribución alimentaria, la concepción del término parece seguir estando armonizada a nivel de la UE según los Estados miembros (EM) analizados.

La proximidad alimentaria, entendida como cercanía social, es aceptada por el régimen jurídico de la contratación pública, incluso siendo defendida por las instituciones europeas⁴⁴. Se puede deducir la validez de esta cláusula de cercanía social en la cadena alimentaria a partir de los artículos 39 y 42 del TFUE. Por un lado, el art. 39 insta el aumento de la renta agrícola como uno de los objetivos claves de la PAC, al cual contribuye la eliminación de intermediarios. Por otro lado, el art. 42 establece un marco jurídico concurrencial diferente para el comercio de los productos agrícolas –algunos alimentos derivados de una primera transformación también siguen el régimen concurrencial agrario, ex art. 38 y anexo I del TFUE–. Estos preceptos cristalizan la separación de la norma agraria del Derecho común y, sobre todo, la primacía del Derecho agrario sobre las normas de la competencia de la UE⁴⁵,

4 de septiembre; Ley murciana 4/2019, de 3 de abril; Ley Foral 5/2023, de 9 de marzo. Decreto vasco 76/2016, de 17 de mayo; Ley canaria 6/2019, de 9 de abril; Decreto extremeño 17/2021, de 24 de marzo; Decreto manchego 71/2020, de 9 de noviembre.

⁴¹ Francia ha desarrollado firmemente el fomento de los *circuits courts* en la compra pública alimentaria, ex arts L. 230-5-1 del *Code Rural* y R. 2152-7 del *code de la commande publique*.

⁴² Michel Barnier, *Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs. Plan d'action pour développer les circuits courts*, Ministère d'Agriculture. Paris, 2009.

⁴³ Artículo 2.1. b) de la *legge 17 maggio 2022, n. 61. Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta*.

⁴⁴ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement of food*, 2018, p. 8 y 13. European Parliament, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, 2016, p. 4. Parlamento Europeo, Resolución, de 20 de octubre de 2021, sobre una Estrategia «de la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente (2020/2260(INI)).

⁴⁵ STJCE, C-139/79, § 23. Doctrina mantenida por el Tribunal de manera constante: C-280/93, C-137/00 y C-671/15, entre otras.

otorgando una presunción de conformidad a la cláusula de proximidad alimentaria entendida como cercanía social⁴⁶.

Si bien la validez jurídica de la cláusula de cercanía social no parece discutible, es cuestionable como criterio ambiental; sobre todo en la era del comercio electrónico, pues nada impide comprar tomates desde la otra parte de Europa incluyéndolos en esta categoría⁴⁷.

b. Cercanía geográfica: el riesgo de ilegalidad de la proximidad física alimentaria

En segundo lugar, la proximidad alimentaria puede encontrarse formulada en los pliegos de contratación como cláusula de cercanía geográfica, territorial y física, entre el lugar de producción y el consumo final. Esta cláusula suele introducirse con fines ambientales, al contribuir a reducir la distancia recorrida por los alimentos, y sus gases de efecto invernadero (GEI). Sin embargo, la cercanía geográfica es una cláusula muy discutible pues ¿a qué distancia un alimento deja de ser próximo? ¿Cuáles son las razones y los argumentos jurídicos para elegir una u otra escala territorial?

A pesar de su frecuente uso en la compra pública, no existe una definición jurídica armonizada en el marco de la UE de proximidad alimentaria como cercanía geográfica; lo que equivaldría a limitar métricamente qué se entiende como alimento local o próximo⁴⁸. Esta cercanía se suele formular en los pliegos de contratación de dos maneras distintas: distancia métrica o límite territorial administrativo.

i. Distancia métrica: dudosa eficacia ambiental

En primer lugar, la cercanía geográfica puede materializarse como criterio mediante el cual se aventaja la menor distancia métrica recorrida por los

⁴⁶ Débora Melo Fernandes, *Preferências Locais na Contratação Pública*, Almedina. Coimbra, 2022, p. 115.

⁴⁷ Maria Carlotta Rizzuto, "Filiere corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio", *Rivista di diritto alimentare*, núm. 1, 2023, p. 66-86.

⁴⁸ Como ya se adelantó, las instituciones europeas consideran que la definición de proximidad alimentaria es subjetiva. Moya Kneafsey et al. "Short food... *Op. cit.* Italia tiene una definición nacional de alimento km0, el cual equivale a 70 kilómetros entre el comprador y el productor, ex art. 2.1.a) *legge 17 maggio 2022*, n. 61.

alimentos⁴⁹. Los órganos de contratación suelen incluir esta cláusula en las características ambientales del contrato.

Sin embargo, la cercanía geográfica de los alimentos como único criterio ambiental es dudosamente eficaz⁵⁰, pues la cercanía geográfica, por sí sola, es un parámetro ecológico pobre y de dudosa eficacia ambiental⁵¹. No existe evidencia científica suficiente para establecer la presunción según la cual cualquier alimento geográficamente más cercano implique siempre una menor emisión de GEI respecto al mismo tipo de alimento más lejano⁵². Por tanto, la compra de alimentos elaborados en un radio kilométrico reducido no es sinónimo, de manera sistemática, de beneficios ambientales⁵³.

Si lo valorado por la cláusula de cercanía geográfica alimentaria es la reducción de emisiones de GEI relativas al transporte de alimentos, un criterio ambiental objetivo, y por tanto más protegido en su validez jurídica, sería la sostenibilidad de los vehículos utilizados⁵⁴, avalada por los distintivos ambientales⁵⁵.

ii. Límite territorial administrativo: cláusula discriminatoria

En segundo lugar, la proximidad alimentaria, entendida como cercanía geográfica, también puede encontrarse enunciada como límite territorial administrativo; es decir, en vez de acotar el territorio en un radio kilómetro, la proximidad se delimita siguiendo los límites territoriales administrativos establecidos. Por ejemplo, el *Consell Comarcal de l'Anoia* licitó un contrato de

⁴⁹ El Ayuntamiento de Murcia licitó un contrato de suministros alimentarios incluyendo un criterio de adjudicación, valorado hasta con 40 puntos sobre 100, de proximidad alimentaria entendida como cercanía geográfica, radio inferior a 100 km. Expediente n.º 0354-0119-2020.

⁵⁰ Braden Born y Mark Purcell, "Avoiding the Local Trap. Scale and Food Systems in Planning Research", *Journal of Planning Education and Research*, núm. 26(2), 2006, p. 195-207. Roberta Sonnino, "Escaping the Local Trap: Insight on Re-localization from School Food Reform", *Journal of Environmental Policy & Planning*, núm. 12(1), 2010, p. 23-40.

⁵¹ Alexander J. Stein y Fabien Santini, "The sustainability of 'local' food: a review for policy-makers", *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, núm. 103, 2022, p. 77-89.

⁵² Las emisiones de GEI ligadas al transporte alimentario no sólo dependen de los kilómetros recorridos por los alimentos sino también del tipo de vehículo y la carga.

⁵³ Laura Enthoven y Goedele Van den Broeck, "Local food systems: Reviewing two decades of research", *Agricultural Systems*, núm. 193, 2021.

⁵⁴ Los distintivos ambientales de los vehículos son utilizados también como cláusulas ambientales en la compra pública alimentaria. Junta de Andalucía. Expediente 1195/2022.

⁵⁵ El Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, clasifica la distinción ambiental de los vehículos según cuatro categorías: 0 emisiones, ECO, C y B.

prestación servicios de comedor escolar en el cual uno de los criterios de adjudicación valoraba la proximidad de los alimentos:

*Es consideraran productes de proximitat aquells que provinguin d'explotacions o centres de producció de les comarques de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona*⁵⁶.

En este ejemplo, la proximidad se entiende dentro de la comunidad autónoma de Cataluña; o sea, los alimentos próximos serán los catalanes, y esto, aunque el municipio aragonés de Binéfar esté más cerca de la comarca licitante que el municipio catalán de Figueras. Por lo tanto, la cercanía geográfica alimentaria entendida como límite administrativo territorial –nacional, regional o comarcal– es claramente discriminatoria e ilegal⁵⁷. Así lo ha afirmado hasta dos veces la *Corte costituzionale* italiana quien declaró anticonstitucionales dos preceptos que otorgaban un trato preferente a los productos regionales⁵⁸.

La delimitación de la proximidad según límites administrativos es una medida de efecto equivalente contraria al art. 34 del TFUE y no justificada por el art. 36⁵⁹, pues no es un criterio eficaz de protección ambiental ya que el mero origen regional o nacional no garantiza una menor huella de carbono.

c. Cercanía agroclimática: alimentos de temporada

En tercer lugar, la proximidad alimentaria puede formularse en los pliegos de contratación como cercanía agroclimática. En esta tipología la proximidad equivaldría a los alimentos de temporada⁶⁰, cuyos alegados beneficios son tanto nutricionales como ambientales⁶¹.

Una vez más nos encontramos ante un concepto no definido jurídicamente, por lo que se ha de acudir a la literatura gris. La estacionalidad de los alimentos puede ser global o local, siendo ambos cultivados en la temporada de

⁵⁶ Consell Comarcal de l'Anoia. Expediente n.º 00132022.

⁵⁷ Vincent Delhomme y Benjamin Jan, "Achat local et libre circulation des produits alimentaires: quelle prise en compte de l'impératif environnemental dans le marché intérieur européen?", *Annales de Droit de Louvain*, núm. 153, 2022, p.153-167.

⁵⁸ La *sentenza* 292/2013 declaró anticonstitucional el artículo 43.2 de la *legge della Regione Puglia*, 13 dicembre 2013; lo mismo hizo la *sentenza* 31/2021 con el art. 2.3 de la *legge reg. Toscana* n. 75 del 2019.

⁵⁹ Roberto Caranta, "Proximidad y resiliencia: viejos y nuevos desafíos para la contratación pública en Italia", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

⁶⁰ La cercanía agro-climática no ha de confundirse con la definición de alimentos frescos, ex art. 2.1 del Real Decreto 367/2005, de 8 de abril.

⁶¹ Alexandre Maia Vargas et al. "The role of local seasonal foods in enhancing sustainable food consumption: A systematic literature review", *Foods*, núm. 10(9), 2021, p. 2206.

producción natural de un territorio; mientras que los alimentos globalmente estacionales son consumidos en cualquier parte del mundo, los localmente estacionales se consumen en la misma zona climática de cultivo⁶². Atendiendo a esta distinción, tan sólo los alimentos localmente estacionales se relacionan con la proximidad alimentaria.

La cercanía agroclimática es un criterio usado recurrentemente⁶³, el cual no presenta, en principio, objeciones en cuanto a su validez jurídica; se justifica por razones medioambientales y también por motivos de salud y nutritivos. Si bien es cierto que la Comisión ha eliminado su recomendación relativa a la temporalidad alimentaria⁶⁴, esto no implica su ilegalidad como criterio ambiental. Al fin y al cabo, la Comisión argumenta la eliminación alegando su ineficacia como único criterio ambiental; por ende, adicionar la cercanía agroclimática a otras cláusulas ambientales resultaría en una protección ambiental reforzada del contrato público.

Otra cuestión es la noción de alimentos de temporada manejada por los órganos de contratación. Al no existir una definición jurídica, lo habitual es incluir en anexo un calendario de alimentos de temporada⁶⁵; sin embargo, esta práctica no es constante lo que genera confusiones entre los licitadores e inseguridad jurídica.

d. Cercanía certificada: etiquetas valorizadoras del origen

Por último, la proximidad de los alimentos también puede manifestarse a través de etiquetas que certifiquen su procedencia. Este tipo de certificación puede englobarse dentro de las etiquetas ambientales, cuya utilización está autorizada en los procedimientos contractuales siempre que se cumplan una

⁶² Jennie I. Macdiarmid, "Seasonality and dietary requirements: will eating seasonal food contribute to health and environmental sustainability?", *Proceedings of the Nutrition Society* núm. 73(3), 2014, p. 368-375.

⁶³ Ejemplo de cercanía agroclimática: utilización de hortalizas y verduras frescas y de temporada en la elaboración del menú como ingrediente principal en el primer plato. Dirección General de Recursos Educativos de Navarra. Bases reguladores que rigen el contrato de servicios de comedores escolares comarcales saludables y sostenible para el curso 2023-2024.

⁶⁴ La Comisión de la UE ha eliminado recientemente el criterio relativo a productos de temporada de su guía de recomendaciones, argumentando que no es un criterio ambiental eficaz. Alicia Boyano, *EU GPP criteria... Op. cit.*, p. 12 y 29.

⁶⁵ Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana. Expediente 11/2020.bis.

serie de requisitos recogidos en el art. 127.2 de la LCSP⁶⁶. Es más, el uso de etiquetas es una vía idónea para acreditar el cumplimiento ambiental en la compra pública, al ser atajos informativos⁶⁷; sin embargo, las certificaciones que valorizan el origen de los productos pueden ser directamente discriminatorias y, por consecuencia, tachadas de ilegalidad. En este apartado, hemos de distinguir las etiquetas de alimentos km0 de los regímenes de calidad vinculados al origen geográfico.

i. Etiquetas de alimentos km0

Todos hemos visto aparecer en las estanterías de los supermercados alimentos con etiquetas de proximidad durante los últimos años⁶⁸. Sin embargo, el etiquetado de los alimentos locales no se encuentra regulado en la UE, pues la Comisión considera que esta cuestión no redunda en el interés del mercado único⁶⁹. Con todo, los EM pueden promulgar normas sobre sistemas de etiquetado de origen alimentario, siempre que éste sea voluntario⁷⁰. En España, existen varias etiquetas públicas de alimentos locales reguladas en el marco autonómico⁷¹; sin embargo, estos distintivos están reservados a los alimentos producidos en la comunidad autónoma respectiva por lo que su uso en la compra pública sería claramente discriminatorio.

Además de algunas etiquetas públicas, también existen marcas privadas que certifican la proximidad, reguladas por la normativa de propiedad intelectual⁷².

⁶⁶ Los requisitos certificados han de referirse únicamente a criterios vinculados con el objeto, y no con el comportamiento del operador económico; además, han de ser verificables objetivamente, no resultar discriminatorios y el procedimiento ha de ser transparente y abierto.

⁶⁷ J. José Pernas García, "Las etiquetas ambientales en la Ley 9/2017 de contratos del sector público: una herramienta para simplificar y dotar de seguridad jurídica a la integración de consideraciones ambientales en la preparación contractual", en Ximena Lazo, *Compra Pública... Op. cit.*, p. 111-152.

⁶⁸ La información sobre el origen de los alimentos es compleja, pues, además de existir abundante regulación vertical, los ingredientes de un mismo alimento pueden tener diferentes procedencias. En el régimen común, la indicación del lugar de origen de un alimento sólo es obligatoria si su ausencia puede inducir a error al consumidor, ex art. 26 Reglamento (UE) 1169/2011.

⁶⁹ Comisión Europea, *Informe sobre la conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas*, 2013. COM/2013/0866 final.

⁷⁰ STJUE, Lactalis, C-485/18.

⁷¹ El logo catalán de "venta de proximidad", art. 10 del decreto 24/2013, de 8 de enero; el distintivo aragonés "alimentos de aquí", art. 10.3 de la ley 7/2017, de 28 de junio; el logo manchego "campo y alma", art. 11.2 del decreto 71/2020, de 9 de noviembre.

⁷² Anna Kapała, "About the Need for a Harmonised Labelling for Locally Produced Food. A study of Local Food Labels in Selected EU Members States", *European Journal of Comparative Law and Governance*, núm. 9(3), 2022, p. 259-286.

El ejemplo más significativo es *Ici.C.Local*, marca registrada en Francia, la cual certifica la cercanía física entre el lugar de producción y el lugar de venta⁷³, sin usar denominación geográfica alguna sobre la proveniencia del producto⁷⁴.

En definitiva, modelos similares al de *Ici.C.Local* son las únicas etiquetas de alimentos próximos susceptibles de ser aceptadas como cláusulas ambientales en la compra pública, al certificar la proximidad como cercanía geográfica objetiva y no discriminatoria⁷⁵.

ii. Regímenes de calidad vinculados al origen geográfico

La UE protege la calidad vinculada al origen geográfico de ciertos productos alimentarios a través del Reglamento 1151/2012, el cual regula principalmente las denominaciones de origen (DOP) y las indicaciones geográficas protegidas (IGP)⁷⁶. Uno de los objetivos de dicho régimen jurídico es preservar las características típicas de ciertos productos agroalimentarios⁷⁷, cuya calidad se debe, principal o incluso exclusivamente, a su ubicación geográfica⁷⁸. El fin último de la norma es proteger el patrimonio agrario europeo promoviendo las características únicas de algunos de sus productos, vinculadas al origen y al saber hacer tradicional. Los regímenes de calidad vinculados al origen geográfico se asientan en un territorio, el cual comprende factores materiales – materias primas condicionadas por las características agroclimáticas y edafológicas– y factores humanos –técnicas de cultivo y producción derivadas

⁷³ 150 kilómetros como máximo. La distancia métrica puede variar de un territorio a otro, pues dependen de los *comités de suivis locaux*, al ser una iniciativa participativa ciudadana.

⁷⁴ *Règlement d'usage de la marque collective Ici.C.Local. Septembre 2022*. Más información en <https://iciclocal.fr/> [Última consulta, 10 de abril de 2024]

⁷⁵ Los licitadores pueden utilizar cualquier otro medio de prueba, diferente al etiquetado, para demostrar la equivalencia del alimento de proximidad, ex STJUE, C-368/10, Max Havelaar y Eko, § 67 y 68.

⁷⁶ El Reglamento 1151/2012 también protege las especialidades tradicionales garantizadas. Existen otros regímenes de calidad agroalimentaria vinculados al origen y protegidos por la norma europea: Reglamento 665/2014, sobre los “producto de montaña”; Reglamento 2019/34, sobre denominaciones de origen e indicaciones protegidas para el sector vitivinícola; Reglamento 228/2013, sobre los productos de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

⁷⁷ El otro objetivo declarado por las normas es la protección de la competencia, sobre todo contra las falsas imitaciones de tales productos únicos; asegurando la protección de los productores y proporcionando a los consumidores una información fiable.

⁷⁸ Mientras que las IGP certifican que al menos una de las fases de producción ha tenido lugar en la zona geográfica definida, las DOP garantizan que todas las fases de producción del alimento han tenido lugar en la zona geográfica definida, art. 5 del Reglamento 1151/2012.

de tradiciones locales—⁷⁹. Cada alimento de indicación geográfica está delimitado en un territorio agroalimentario específico y, generalmente, de pequeñas dimensiones⁸⁰.

La cláusula de indicación geográfica protegida es admitida en los procedimientos de contratación pública. Es más, la Comisión recomienda usar los regímenes de calidad vinculados al origen geográfico recogidos por el Reglamento 1171/2012 como cláusula ambiental⁸¹, siempre que los entes públicos especifiquen qué otros alimentos, sin dicha certificación geográfica, también pueden ser aceptados si demuestran características equivalentes a las exigidas por la certificación, que sólo servirá como referencia⁸²; es decir, el comprador público puede utilizar la etiqueta DOP o IGP, siempre que se añada la famosa mención *o equivalente*, sirviendo dicha certificación únicamente de referencia⁸³.

Si bien los regímenes de certificación geográfica se basan en un fuerte elemento de localización territorial, su proyección comercial es global⁸⁴. Al implicar un fuerte componente internacional de exportación, no debemos confundir estos regímenes con la proximidad alimentaria⁸⁵; por ejemplo, las peras de Lleida, que gozan de una DOP, pueden ser incluidas en los pliegos de contratación de un colegio alemán como cláusula ambiental.

No obstante, esta recomendación ambiental es criticable, pues existen dudas de la efectiva protección ambiental de los regímenes de certificación

⁷⁹ El territorio se encuentra definido por el pliego de condiciones de cada producto. Dichos alimentos se consideran únicos y difíciles de imitar, según el legislador de la UE.

⁸⁰ European Commission, *Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications and traditional specialties guaranteed*. Final report, 2021. Su valor de venta es, de media, el doble que el de productos similares sin certificación.

⁸¹ La Comisión defiende los efectos ambientales positivos de las indicaciones geográficas porque este tipo de alimentos “deben cumplir determinadas condiciones, como, por ejemplo, requisitos específicos dirigidos a, entre otros, proteger los recursos naturales o el paisaje de la zona de producción o a mejorar el bienestar de los animales de granja”.

⁸² Comisión Europea, *Criterios de contratación pública ecológica de la UE para alimentos, servicios de restauración y máquinas expendedoras*, Bruselas, SWD(2019) 366, 2019, p. 20.

⁸³ Roberto Caranta, “The changes to the public contract directives and the story they tell about how EU law works”, *Common Market Law Review*, núm. 52, 2015, p. 391-460.

⁸⁴ La exportación de estos productos se estimó en el 42% del valor de venta total en 2017. European Commission, *Study on economic... Op. cit.*, p. 15.

⁸⁵ Edoardo Raffiotta, “La protezione multilivello delle tipicità agroalimentari tra diritto globale e legislazione nazionale”, *Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, núm. 25, p. 1-13, 2016.

geográfica⁸⁶. La Comisión ha recientemente presentado una propuesta de revisión de dicho régimen en el marco de la Estrategia de la Granja a la Mesa, fomentando modelos más sostenibles que reduzcan el impacto ambiental de los productos protegidos; por ejemplo, mediante la preservación de hábitats y biodiversidad, el mantenimiento de variedades vegetales y razas animales o la recuperación de variedades locales⁸⁷.

2. La proximidad alimentaria en las diferentes fases del procedimiento contractual

En segundo lugar, podemos clasificar las cláusulas de proximidad dependiendo de la fase del procedimiento en la que se inserten. Los entes públicos deben seguir un procedimiento administrativo dirigido a formar la voluntad del comprador que garantice la correcta satisfacción de los intereses públicos, garantizando la integridad, ex art. 1.1 LCSP, con el objetivo de *laminar al máximo cualquier conducta corrupta o clientelar*⁸⁸. En la caracterización de la cláusula de proximidad alimentaria no sólo se ha de tener en cuenta su definición, sino que también entra en juego la fase del procedimiento de contratación en la cual se inserte. La proximidad puede tenerse en cuenta (III.2.a) antes de la decisión misma de contratar, o una vez decidida en la (III.2.b) fase de preparación del contrato, como criterio de solvencia (III.2.c) en la fase de (III.2.d) adjudicación y también en la de (III.2.e) ejecución.

a. Antes de la decisión de contratar

Tras constatar la existencia de una necesidad en alimentos o servicios alimentarios, el ente público puede tener dudas sobre cómo satisfacerla. Ante esta indecisión, el régimen jurídico le habilita a realizar consultas preliminares

⁸⁶ Alessandra Di Lauro, "L'insoutenable soutenabilité des AOP et IGP: quel avenir pour ces signes de qualité?", *Revue Européenne de Droit de la Consommation*, núm. 1, 2020, p. 119-139.

⁸⁷ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento relativo a las indicaciones geográficas de vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y a los regímenes de calidad de los productos agrícolas de la Unión Europea. COM(2022) 134 final/2. La propuesta no contiene obligaciones ambientales, sino un acompañamiento de aquellos productores que deseen incorporar criterios ambientales.

⁸⁸ José María Gimeno Feliu, "La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades", *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 4, 2017, p. 7-30.

de mercado e incluso a decidir que el abastecimiento alimentario propio sería la mejor manera de satisfacer el interés público.

i. Las consultas preliminares de mercado: la gobernanza alimentaria

Antes incluso de la redacción del expediente de contratación, el comprador público está habilitado a realizar consultas preliminares de mercado⁸⁹, las cuales no son obligatorias, pero son de gran utilidad para conocer mejor el mercado⁹⁰. En la contratación alimentaria estratégica dichas consultas sirven para exigir criterios que se correspondan efectivamente con los alimentos ofrecidos por los operadores económicos⁹¹, con el objetivo de incluir criterios ambientales realistas para que las licitaciones no queden desiertas⁹². En todo caso, conocer la oferta de alimentos permite ajustar los menús a la producción agrícola de proximidad y de temporada⁹³. Lo anterior ha de hacerse sin falsear la competencia; para evitarlo, la proximidad ha de entenderse como cercanía geográfica, distancia métrica, y/o agroclimática.

Además, conocer los productos alimentarios disponibles en un perímetro geográfico y agroclimático favorecerá el desarrollo de sistemas alimentarios locales. Así, la lógica sería adaptar la demanda pública a la disponibilidad de alimentos cercanos y de temporada virtuosos ambientalmente, y no la inversa. Esta inversión metodológica permitiría, a través de una colaboración público-

⁸⁹ Arts. 115 y 70.1 de la LCSP y art. 40 de la directiva 2014/24.

⁹⁰ Chiara Falvo y François Lichère, "L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

⁹¹ Teresa Medina Arnáiz, "La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales en la contratación pública", en José María Gimeno Feliu, *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Aranzadi. Pamplona, 2022, p. 123-133.

⁹² En la licitación de un contrato alimentario del Consell Comarcal de l'Anoia (n.º de expediente 00132022) se acumulaban varios criterios ambientales relacionados con la proximidad, la temporalidad y la sostenibilidad de los alimentos. El expediente de contratación fue recurrido por un licitador alegando, entre otros motivos, el contenido imposible de los criterios ambientales; alegación estimada por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, resolución n.º 226/2021. Asimismo, algunos estudios afirman que, si la contratación pública alimentaria incluyese los criterios local y ecológico al mismo tiempo, los agricultores no podrían satisfacer la demanda, pues actualmente no hay suficiente producción ecológica local. Marian Simón Rojo et al., "Public food procurement as a driving force for building local and agroecological food systems: Farmers' skepticism in Vega Baja del Jarama, Madrid (Spain)" *Land*, núm. 9.9, 2020, p. 317.

⁹³ Un proyecto muy interesante se desarrolla en la Dordoña francesa en el cual intentan ajustar la demanda de alimentos escolares a la oferta. Chiara Falvo, *Targeting 100% Organic, Local and Homemade Meals in Dordogne Secondary Schools and Integrated and Circular Approach*, Sapiens Network. 2023.

privada, una gobernanza alimentaria territorial de los actores principales de la cadena alimentaria, en este caso, productores y consumidores públicos.

ii. El abastecimiento alimentario propio

Las consultas preliminares de mercado pueden desembocar en la inexistencia de alimentos virtuosos ambientalmente en un ámbito geográfico próximo. En este caso, el ente público tiene dos opciones: prescindir de la proximidad alimentaria ambiental en los pliegos de contratación o abastecerse él mismo en alimentos a través de los encargos a medios propios⁹⁴.

Esta segunda opción fue elegida por el Ayuntamiento de Mouans-Sartoux, localidad del sureste francés, quién creó en 2010 la *régie agricole de Haute-Combe*⁹⁵; la *régie* es un modo de gestión directa de un servicio público⁹⁶. Actualmente, el ayuntamiento de Mouans-Sartoux, gracias a un huerto de su propiedad y agricultores con el estatuto de funcionarios públicos, produce las verduras necesarias para aprovisionar sus cantinas escolares⁹⁷. Antes de crear la *régie agricole*, el ayuntamiento realizó un estudio de mercado que probó la inexistencia de alimentos ecológicos, nutritivos y de proximidad geográfica, lo cual justificó la necesidad y conveniencia de la *régie*.

A pesar de ser un ejemplo extremadamente interesante, excede del análisis de este artículo. Un trabajo dedicado a esta figura jurídica merece ser tratado individualmente, en relación con las posibles traducciones jurídicas españolas de *régie*⁹⁸ en el fenómeno de internalización de servicios públicos por la administración⁹⁹.

⁹⁴ Arts. 30-33 de la LCSP.

⁹⁵ Más información en: <https://mead-mouans-sartoux.fr/la-regie-agricole/> y <https://optigede.ademe.fr/fiche/creer-une-regie-agricole> [Última consulta, 10 de abril de 2024].

⁹⁶ Art. R. 1412-1 y ss del *Code général des collectivités territoriales*.

⁹⁷ Un 80% de los suministros en verduras provienen de la *régie agricole*, según una entrevista personal de la autora con Gilles Pérole, concejal a cargo de la misma.

⁹⁸ Belén Noguera de la Muela, "Los contornos de la autoprovisión administrativa en la gestión de servicios públicos", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022, p. 32-55.

⁹⁹ Encarnación Montoya Martín, "Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, p. 29-58.

b. Fase de preparación del contrato

La primera fase del procedimiento de contratación, dedicada a preparar el contrato, constituye un momento esencial pues tras identificar las necesidades del sector público, se define el objeto del contrato y se redactan los pliegos del expediente de contratación. Esta fase finaliza con la aprobación del expediente de contratación, el cual constituye la ley del contrato del sector público.

i. Definición del objeto del contrato: alimentos protectores de los recursos naturales de proximidad

El objeto del contrato no sólo se refiere a los bienes o servicios, susceptibles de ser evaluados económicamente en su concepción material, que el ente público necesita para satisfacer el interés público, sino también a los intereses que persigue el comprador en su concepción teleológica¹⁰⁰. Es decir, el objeto del contrato puede ser definido de manera material como el suministro de alimentos, o de manera teleológica como la consecución de unas dietas sostenibles.

La necesidad pública a satisfacer es la premisa habilitante de la potestad del ente público para licitar un contrato, la cual está intrínsecamente vinculada a las competencias de los poderes públicos y a la satisfacción del interés general¹⁰¹. La alimentación en colegios, hospitales y centros penitenciarios es una necesidad de interés público indiscutible; lo que podría resultar más cuestionable es si esta alimentación ha de ser ambientalmente virtuosa. ¿Es una necesidad de interés público transitar hacia dietas más sostenibles? La respuesta ha de ser afirmativa, basándonos en el principio de integración ambiental, ex art. 11 TFUE, y la obligación general para las Administraciones Públicas de fomentar la adaptación y la mitigación de las dietas alimentarias al cambio climático, ex art. 22 de la Ley 7/2021. Así, la definición del objeto del contrato puede incorporar aspectos medioambientales sin mayor dificultad¹⁰²; la

¹⁰⁰ Vinçç Aguado i Cudolà, *La contratación pública... Op. cit.*, p. 198-204.

¹⁰¹ Ex art. 28.1 de la LCSP.

¹⁰² María M. Pardo López, "Mención de criterios sociales y medioambientales en la definición del objeto del contrato", en María M. Pardo López y Alfonso Sánchez García, *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional*, Aranzadi. Pamplona, 2019, p. 53-61.

transición hacia dietas más sostenibles es una función pública susceptible de accionarse a través de la compra del sector público¹⁰³.

Además, la definición del objeto contractual es el resultado de una facultad discrecional; potestad asociada a la teoría de las decisiones de compra excluidas de escrutinio judicial¹⁰⁴. La determinación del objeto contractual no puede ser juzgada contraria a los principios de igualdad de trato o de libre competencia, pues dicha delimitación no está restringiendo el acceso de los licitadores al procedimiento, sino que está definiendo el interés público a cubrir. Sin embargo, esta potestad discrecional no es absoluta, pues se encuentra reglada por dos elementos¹⁰⁵; en primer lugar, el objeto ha de ser posible y determinado (sería imposible el suministro de ciertas verduras de temporada, no cultivadas en invernaderos, durante ciertas épocas del año)¹⁰⁶; en segundo lugar, la discrecionalidad se limita por los principios generales de la contratación, según los cuales el objeto no puede definirse de manera claramente proteccionista (preferencia por alimentos regionales).

A pesar de no haber sido posible localizar un objeto contractual que mencione expresamente la proximidad, existen ejemplos en los que la proximidad es mencionada de manera indirecta. La ciudad francesa de Rennes introdujo en el objeto de un contrato de suministros alimentarios que los productos lácteos debían garantizar la calidad del agua de la cuenca del río de Rennes; configurando de esta manera el objeto, se excluyen los lácteos no provenientes de la rivera *rennaise*¹⁰⁷. Desplazando este caso a la región de Murcia, un contrato del sector público podría prever que los alimentos garanticen la calidad del agua del Mar Menor¹⁰⁸.

¹⁰³ Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, “La contratación del sector público y la protección del medio ambiente: objetivos y medios”, en Tomás Quintana López, *La contratación pública... Op. cit.*, p. 159-214.

¹⁰⁴ Sue Arrowsmith y Peter Kunzlik, *Social and environmental policies in EC procurement law: new directives and new directions*, Cambridge University Press. Cambridge, 2009, p. 25.

¹⁰⁵ Eduardo García de Enterría, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos)”, *Revista de administración pública*, núm. 38, 1962, p. 159-180.

¹⁰⁶ Art. 99.1 LCSP.

¹⁰⁷ Thomas Bréger, “Un processus à encourager : la démocratie alimentaire locale” en Raphaële-Jeanne Aubin-Broute y Benoît Grimonprez (dir.), *La relocalisation des systèmes alimentaires: un défi pour le droit*, LGDJ. Poitiers, 2021, p. 27.

¹⁰⁸ La problemática de la cuenca *rennaise* y la del Mar Menor se asemejan pues la agricultura y ganadería extensiva inciden perjudicialmente en la calidad del agua.

ii. Especificaciones técnicas: la proximidad objetivamente mesurable

Resulta de especial importancia estudiar cómo las cláusulas de proximidad se formulan como especificaciones técnicas, pues, tras los criterios de adjudicación, son las más asiduamente empleadas por los órganos de contratación¹⁰⁹. Las especificaciones técnicas forman parte del diseño del contrato y tienen como finalidad definir las *características exigidas de una obra, un servicio o un suministro*¹¹⁰. No sólo describen el contrato en detalle, sino que también fijan criterios mínimos de cumplimiento¹¹¹, los cuales pueden formularse en términos ambientales¹¹².

Al participar en la descripción del objeto contractual, las especificaciones técnicas sirven como criterios taxativos: las ofertas que no los cumplan son excluidas del proceso de licitación. Sin embargo, no pueden, en ningún caso, crear obstáculos injustificados a la competencia por lo que no harán referencia a una procedencia o a un origen determinado, ex art. 126.6 LCSP, con la finalidad de favorecer ciertos operadores o productos.

En consecuencia, las especificaciones técnicas relativas a la proximidad ambiental han de ser descritas de manera objetiva y medible; es decir, la proximidad ha de ser definida de manera clara, sin lugar para ulteriores interpretaciones, como distancia métrica o cercanía agroclimática, y sin referencia alguna a fronteras administrativas¹¹³.

iii. División en lotes: participación de pequeños agricultores

La división de un contrato público en lotes más pequeños, realización independiente de cada una de las partes en las que se divide el objeto contractual, es susceptible de favorecer la participación de pequeños y

¹⁰⁹ Mónica Giménez Baldazo et al., "Producto de proximidad y comedores escolares en España: análisis de las licitaciones públicas (2018-2022)", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

¹¹⁰ Art. 42 Directiva 2014/24/UE.

¹¹¹ Ana Raquel Gonçalves Moniz y Alejandro Román Márquez, "La inclusión de criterios ambientales durante la fase de preparación de los contratos públicos. Regulación en los ordenamientos jurídicos portugués y español", en Roberto Galán Vioque, *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Universidad de Sevilla. 2019, p. 91-119.

¹¹² Por ejemplo, las frutas y verduras deberán ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/8481, en referencia a los alimentos certificados de producción ecológica.

¹¹³ En una licitación zaragozana se establece como especificación técnica que al menos el 15% de productos hortofrutícolas sean de proximidad, entendida como distancia métrica: no más 50 km de radio desde la ciudad de Zaragoza. Expediente n.º 985.703/2019.

medianos agricultores. Uno de los mayores obstáculos que los pequeños y medianos operadores económicos deben afrontar es el excesivo tamaño de los contratos¹¹⁴; por esta razón, la división en lotes se configura como una medida de fomento a las pymes, en el caso que nos ocupa a los pequeños agricultores o empresas de transformación alimentaria¹¹⁵. Además, tras la reforma de la LCSP de 2017 la regla general es dividir el contrato en lotes, siempre que su naturaleza lo permita¹¹⁶.

En los contratos con objeto alimentario es habitual encontrar lotes divididos por grandes categorías de productos¹¹⁷. Sin embargo, el diseño de los lotes en grupos alimentarios (arroz, carne, legumbres) refleja la organización de las empresas de distribución alimentaria, no una lógica de producción agraria; por lo tanto, si lo que pretende el ente de contratación es favorecer el acceso de los pequeños y medianos agricultores a los procesos de licitación, el diseño de los lotes deberá describir la producción real de un agricultor medio –quien seguramente no tendrá verduras suficientes para suministrar a un colegio durante todo el año—¹¹⁸.

c. Criterio de solvencia: la seguridad del aprovisionamiento alimentario

Los entes del sector público no pueden contratar con cualquier operador económico, el régimen jurídico requiere la adopción de ciertas cautelas para proteger el interés público. Los licitadores han de acreditar su solvencia, técnica y/o profesional, para poder acceder a la licitación¹¹⁹; en otras palabras, han de tener las condiciones, medios, características y cualidades necesarias para hacerse cargo de la correcta ejecución del contrato público.

Respecto a la admisibilidad de la proximidad como criterio de solvencia, la doctrina de las resoluciones administrativas es constante: el Tribunal

¹¹⁴ Lucía López Zurita, “La división en lotes: la tensión entre las políticas horizontales y el principio de competencia en la contratación pública”, *Documentación Administrativa. Nueva época*, núm. 4, 2017, p. 146-150.

¹¹⁵ Santiago A. Bello Paredes, “Contratación pública y PYMES”, en Tomás Quintana López, *La contratación pública... Op. cit.*, p. 417-442.

¹¹⁶ Se debe justificar la no división en lotes, ex art. 99.3; además, las razones de eficiencia y aprovechamiento de las economías de escala no son válidas según la resolución 137/2018, de 9 de mayo, del Tribunal administrativo de contratos públicos de Madrid.

¹¹⁷ En un contrato de suministros licitado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz encontramos hasta 26 lotes diferentes: aceite, legumbres, frutas, etc. Número de expediente 2022/CO_ASUM/0005.

¹¹⁸ Chiara Falvo y François Lichère, “L’achat public... *Op. cit.*”

¹¹⁹ Art. 65 y 74 de la LCSP.

Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha declarado en numerosas ocasiones la anulación de los criterios de solvencia territoriales¹²⁰. En general, tales requisitos territoriales se refieren a la ubicación de una oficina a proximidad del ente público, y se intentan justificar por la rapidez de respuesta ante la solicitud del ente público¹²¹.

La reflexión que se plantea en este punto es si un criterio de solvencia relativo a la proximidad alimentaria podría justificarse en la seguridad del aprovisionamiento alimentario¹²²; en otros términos, ¿la aptitud para asegurar el abastecimiento alimentario se puede legitimar en relación con la proximidad alimentaria? En este caso, hemos de inclinarnos por una respuesta negativa, considerando tanto las resoluciones administrativas estudiadas, como un reciente procedimiento de infracción incoado por la Comisión de la UE contra Bulgaria, en el cual la Comisión alega que la seguridad del abastecimiento alimentario ha de conseguirse a nivel de la UE, y no se ha de restringir a un ámbito regional o nacional¹²³. Así, la proximidad alimentaria no es un criterio válido dentro la contratación pública para alcanzar la seguridad de aprovisionamiento¹²⁴.

d. Fase de adjudicación: la puntuación de la proximidad alimentaria

Los criterios de adjudicación son los parámetros de valoración de las ofertas efectuadas por los candidatos. La fase de adjudicación del contrato determina el operador económico que ejecutará el contrato y, generalmente, se realiza utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de

¹²⁰ Entre otras muchas, algunas resoluciones del TACRC sobre la nulidad del requisito territorial como criterio de solvencia: 101/2013, de 6 de marzo; 76/2016, de 29 de enero; 258/2016, de 8 de abril; 999/2016, de 2 de diciembre; 406/2019, de 17 de abril; 301/2020, de 27 de febrero; 1888/2021, de 22 de diciembre; 525/2022, de 6 de mayo; 895/2022, de 14 de julio de 2022.

¹²¹ Los contratos de vigilancia de edificios públicos pueden justificar esta necesaria rapidez de respuesta.

¹²² La seguridad del aprovisionamiento, no sólo alimentario, sino de otros bienes imprescindibles, es una cuestión que ha resurgido tras la pandemia. Naciones Unidas. *Borrador de informe de políticas. Repercusiones de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición*, 2020.

¹²³ European Commission, INFR(2020)2231.

¹²⁴ Annette Resonkötter, "Regionality as a criterion in public procurement in Germany", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023. El TJUE admitió la posibilidad de incluir la seguridad del abastecimiento médico como criterio a tener en cuenta para determinar la oferta más ventajosa, C-324/98.

mejor relación calidad-precio¹²⁵. Las cláusulas ambientales se utilizan como criterios de adjudicación, incluso antes de su positivización en la norma¹²⁶, gracias a la jurisprudencia del TJUE desde la icónica sentencia Concordia¹²⁷.

La cláusula ambiental de proximidad se utiliza sobre todo como criterio de adjudicación¹²⁸; es más, el Comité de las regiones de la UE solicitó en 2017 una revisión del régimen jurídico para incluir la cláusula de producción local de alimentos como criterio de adjudicación en el sector de la restauración colectiva, aunque sin especificar la definición de producción local¹²⁹.

La adjudicación del contrato puede realizarse utilizando el coste del ciclo de vida como único criterio de adjudicación¹³⁰. El coste del ciclo de vida (CCV) implica tener en cuenta todas las externalidades medioambientales del alimento, lo cual es extremadamente complicado de calcular¹³¹; empero, proporciona una visión holística, al contrario que el criterio único de proximidad¹³². Si se utiliza el ciclo de vida como único criterio de adjudicación, la proximidad puede ser tomada en cuenta como uno de los parámetros ambientales para calcularlo¹³³. Más allá de ser integrada en el CCV, la proximidad puede constituir por sí sola un criterio de adjudicación.

¹²⁵ Art 131.2 LCSP.

¹²⁶ Jörgen Hettne, "Sustainable Public Procurement and the Single Market. Is there a conflict of interest?", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, núm. 8(1), 2013, p. 31-40.

¹²⁷ STJCE, C-513/99, Concordia Bus Finland, § 55.

¹²⁸ Mónica Giménez, "Producto de proximidad... *Op. cit.* Por ejemplo, en un contrato de suministros alimentarios, un ayuntamiento estableció seis criterios de adjudicación, de entre los cuales dos se refieren a la proximidad: (1) distancia métrica, radio máximo de 200 km desde la escuela hasta el lugar de producción; (2) distancia métrica con el centro logístico; en este contrato la proximidad puede inclinar la balanza de manera decisiva en la adjudicación del contrato, contando con 40 de los 100 puntos. Contratació de subministraments de productes d'alimentació per a l'escola el Patufet de Sant Quirze del Vallès. Expediente número 2023/00000006L.

¹²⁹ Comité Europeo de las Regiones, *La PAC después de 2020* (2017/C 342/02), § 61.

¹³⁰ Arts. 146.1 y 148 LCSP.

¹³¹ Los costes medioambientales que podrían considerarse para los alimentos incluyen, entre otros, la contaminación atmosférica, la pérdida de biodiversidad, el cambio climático, la deforestación, las emisiones de gases de efecto invernadero, el uso del suelo, la erosión del suelo, los residuos y la contaminación del agua. Jason J. Czaenezki y Steven Van Garsse, "What is life-cycle costing?" en Marta Andhov et al., *Cost and EU Public Procurement Law. Life Cycle Costing for Sustainability*, Routledge. Oxon, 2021, p. 3-19.

¹³² Dacian Dragos y Neamtu Bogdana, "Sustainable Public Procurement: Life-Cycle Costing in the EU Directive Proposal", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, núm. 1(8), 2013, p. 19.

¹³³ Berill Tackacs y Aiduan Borrion, "The Use of Life Cycle-Based Approaches in the Food Service Sector to Improve Sustainability: A Systematic Review", *Sustainability*, núm. 9(12), 2020.

e. Fase de ejecución: la proximidad como obligación contractual

Las condiciones especiales de ejecución son obligaciones contractuales que se imponen al operador económico seleccionado en la realización del contrato; no son un requisito de admisión de los licitadores al procedimiento de contratación, como las especificaciones técnicas, ni tampoco inciden en la valoración de las ofertas, como los criterios de adjudicación. Además, la LCSP exige con carácter preceptivo el establecimiento de, al menos, un criterio de ejecución de carácter social, ambiental o de innovación, ex art. 202.2.

En relación con la proximidad como condición especial de ejecución, por ejemplo, un ayuntamiento navarro la incluyó en un contrato de servicios: *las entidades licitadoras están obligadas a contemplar que un 40% como mínimo, de los alimentos utilizados en el servicio de comedor sean de Km0, entendiéndose como tales, aquellos alimentos producidos a menos de 150 km*¹³⁴.

Es importante subrayar que la proximidad alimentaria es menos susceptible de ser una cláusula ilegal si se formula como criterio de ejecución pues al aplicarse tan sólo al licitador seleccionado, no opera como obstáculo a los principios del libre mercado, según se verá más adelante.

IV. VALIDEZ JURÍDICA DEL CRITERIO AMBIENTAL DE PROXIMIDAD ALIMENTARIA EN LA COMPRA PÚBLICA: ENTRE ARRAIGO TERRITORIAL Y PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD

Tras haber clasificado las diferentes formas en las que la cláusula de proximidad alimentaria puede materializarse, en este último apartado analizamos su validez jurídica en el régimen de la contratación pública. Para ello, hemos de retomar la pregunta planteada en la introducción: ¿es legal incluir en un contrato del sector público una cláusula de proximidad alimentaria que contribuya a la protección del medio ambiente?

En principio, todo apunta a (IV.1) la ilegalidad de las cláusulas de proximidad alimentaria al ser un criterio discriminatorio de arraigo territorial; sin embargo, la respuesta anterior no es, ni mucho menos, categórica, pues (IV.2) existen excepciones admitidas jurisprudencialmente al arraigo territorial. Por tanto, la

¹³⁴ Ayuntamiento del Valle de Egüés. Pliego de condiciones que ha de regir en la contratación del servicio anual de elaboración, distribución y recogida de comidas preparadas para los comedores de los centros de primer ciclo de educación infantil, 2018.

validez de las cláusulas de proximidad alimentaria depende de un cúmulo de factores.

1. Prohibición general del arraigo territorial: la discriminación del criterio de proximidad alimentaria

En el régimen jurídico de la contratación pública, el arraigo territorial es el establecimiento de cualquier preferencia que tome en consideración el origen, la sede, el domicilio social o cualquier otro vínculo con un territorio determinado¹³⁵.

El arraigo puede ser directo o indirecto. En el primer caso, la cláusula indica explícitamente el lugar de origen de los alimentos: se comprarán naranjas valencianas¹³⁶. El arraigo indirecto es más sutil, pues, a pesar del carácter neutro de su formulación, aplicándose de igual manera a bienes y operadores en toda la UE, en la práctica la oferta es menos atractiva para los oriundos de un territorio específico¹³⁷; por ejemplo, se comprarán peras que hayan obtenido el certificado de *venda de proximitat*, el cual es sólo accesible a productos catalanes¹³⁸. Además, el ámbito territorial del arraigo no se delimita al área nacional, sino que también cubre la superficie infra estatal, autonómica o local¹³⁹; sin lugar a dudas, el arraigo territorial alimentario más expandido en España es el infra estatal.

Como corolario de la aplicación de las libertades económicas del mercado único al régimen de contratación, la consecuencia jurídica del arraigo territorial es la más que probable anulación de la cláusula de arraigo al ser discriminatoria y contraria al orden jurídico¹⁴⁰.

La anulación de la cláusula de arraigo territorial es un tema recurrente en la jurisprudencia de los tribunales administrativos de contratación, existiendo

¹³⁵ Ximena Lazo Vitoria, "El tsunami del producto local llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

¹³⁶ STJCE, C-21/88, Pont de Nemours, § 11 y 14. STJCE, C-243-89, Storebælt, § 33 y 45.

¹³⁷ STJCE, C-45/87, § 16 y 27.

¹³⁸ Decret 24/2013, de 8 de gener, sobre l'acreditació de la venda de proximitat de productes agroalimentaris, article 7.1 a).

¹³⁹ Pont de Nemours, § 13.

¹⁴⁰ El arraigo es contrario a los arts. 26.2 y 34 del TFUE, 18.1 de la directiva 2024/24 y 1.1, 64.1 y 132 de la LCSP. Rafael Fernández Acevedo, "La contratación del sector público (III): efectos y extinción de los contratos del sector público. Régimen de invalidez contractual e impugnación", en Pablo Menéndez y Antonio Ezquerro, *Lecciones... Op. cit.*, p. 1031-1071. El art. 40 de la LCSP trata sobre las causas de anulabilidad y remite al 48.1 de la LPAC.

numerosos ejemplos¹⁴¹. La mayor parte de los litigios surgen en relación con cláusulas de los pliegos referidas a la implantación geográfica del operador económico; generalmente, la exigencia de contar con una sede u oficina en un determinado territorio administrativo. Asimismo, y aunque en un menor porcentaje, también encontramos resoluciones que anulan cláusulas de proximidad alimentaria como arraigo territorial¹⁴².

No todas las resoluciones estudiadas declaran necesariamente la nulidad de las cláusulas de arraigo territorial, existiendo así excepciones.

2. Excepciones válidas al arraigo territorial alimentario

En primer lugar, se ha de destacar que el arraigo es tratado de manera diferente dependiendo de la fase del procedimiento contractual en la que se inserte; la cláusula de arraigo será declarada nula con más probabilidad si ésta se constituye como criterio de solvencia o como criterio de adjudicación destinado a valorar las ofertas¹⁴³. Por el contrario, el arraigo se admite como condición especial de ejecución siempre que sea proporcional y guarde relación con el objeto del contrato¹⁴⁴. Como tales cláusulas tan sólo se aplican al licitador seleccionado, no se configuran como un obstáculo a la participación de los operadores económicos en el procedimiento de licitación y, por tanto, no se consideran discriminatorias¹⁴⁵. Así pues, las cláusulas de proximidad alimentaria como condiciones de ejecución son admitidas según la constante doctrina jurisprudencial. De ahí que el legislador haya optado por recoger en el art. 22.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética la posibilidad de insertar condiciones especiales de ejecución en los contratos públicos de la AGE *que primen los alimentos frescos o de temporada, y con un ciclo corto de distribución*.

En segundo lugar, también debemos interesarnos por las cláusulas de proximidad alimentaria como criterio de solvencia y de valoración en la

¹⁴¹ Resoluciones del TACRC: 119/2016, 999/2016, 208/2017, 184/2021, 1081/2021, 876/2022, 895/2022, 1058/2022, entre otras muchas. La cláusula de arraigo territorial suele ser declarada nula, por discriminatoria, independientemente de la tipología contractual. Informe 9/09, de 31 de marzo de 2009 de la Junta Consultiva de Contratación.

¹⁴² Resolución 144/2019 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. Resolución 226/2021 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

¹⁴³ Informe 9/09, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁴ Resolución 268/2020, de 30 de julio de 2020, del TACRC.

¹⁴⁵ Resolución 406/2019, de 17 de abril de 2019, del TACRC, fundamento de derecho sexto.

adjudicación del contrato. En estos casos, el arraigo alimentario tan sólo será válido si supera el test Contse¹⁴⁶; esto es, que la cláusula de arraigo se aplique de manera (IV.2.a) no discriminatoria, que se (IV.2.b) justifique por razones imperiosas de interés general y, por último, que la cláusula respete el (IV.2.c) principio de proporcionalidad.

a. Aplicación de manera no discriminatoria

Elegir un licitador es un acto discriminatorio, pues el órgano de contratación realiza la selección excluyendo a los otros candidatos; lo ilegal es tratar desigualmente a los operadores económicos en el proceso de licitación, eliminándolos por razones no válidas, como su nacionalidad, domicilio o mera ubicación.

El principio de no discriminación es uno de los pilares sobre el que se ha construido el régimen jurídico de la contratación pública en la UE; este principio impide el favoritismo, no sólo el nacional sino también el infra estatal¹⁴⁷, garantizando así la competencia efectiva y las mismas oportunidades entre los licitadores. Un tratamiento igualitario evita distorsiones al mercado, con la finalidad de seleccionar la mejor oferta para el sector público.

A priori parece que toda cláusula de arraigo territorial alimentario alberga un favoritismo, o tratamiento desigual, hacia los productos de la tierra; sin embargo, el análisis de las diferentes tipologías de proximidad alimentaria nos conduce a un razonamiento diferente: la definición concreta de proximidad alimentaria en los pliegos de contratación determina su configuración como criterio discriminatorio o como criterio válido de selección del licitador.

Si la cláusula de proximidad se configura estableciendo un límite territorial administrativo -alimentos de una determinada autonomía, provincia o localidad- es, sin lugar a dudas, discriminatoria. Sin embargo, si la proximidad alimentaria se formula como distancia métrica o agro-climática, la cláusula no es discriminatoria; en estos casos, no se trata de manera diferente a los alimentos por el hecho de proceder de un determinado territorio, sino que se mide la cercanía de los alimentos. De tal manera, la proximidad es un parámetro

¹⁴⁶ Ximena Lazo Vitoria, “El tsunami...” *Op. cit.* En referencia a la STJCE, C-234/03.

¹⁴⁷ Pont de Nemours, § 13.

objetivo no discriminatorio, pues no tiene en cuenta fronteras administrativas, configurándose como un valor no económico del proceso de contratación.

En conclusión, para que la cláusula de proximidad alimentaria sea admisible, ésta ha de formularse como distancia métrica con respecto al lugar del contrato, sin referencia a un territorio administrativo específico¹⁴⁸.

b. Justificación por razones imperiosas de interés general

En segundo lugar, la cláusula de proximidad alimentaria ha de estar justificada por razones imperiosas de interés general, también conocidas por bienes públicos protegidos. En la histórica sentencia de Cassis de Dijon, el TJCE indicó una amplia gama de intereses públicos invocables por los EM para restringir el mercado único ¹⁴⁹; estas restricciones se encuentran hoy positivizadas en el art. 36 TFUE, aunque no se trata de una lista *numerus clausus*.

Los alimentos de proximidad se asocian a la promesa de múltiples beneficios: mejor calidad nutricional, remuneración más justa para los agricultores, reducción de los impactos ambientales del sistema agroalimentario e incluso como medida de lucha contra la despoblación rural. La gran fortaleza de las cláusulas de proximidad alimentaria reside en que es susceptible de justificarse en un conjunto muy amplio y multifacético de razones, interconectadas e interdependientes¹⁵⁰. Las razones imperiosas de interés público defendidas por la proximidad son tanto ambientales como sociales y de salud, contribuyendo a la solidez de la validez de la cláusula de proximidad¹⁵¹.

Es más, recientemente el TJUE ha elevado a la categoría de principios generales de la contratación pública el cumplimiento con los objetivos estratégicos¹⁵². Por tanto, la política ambiental, y la social, ya no se deben considerar como objetivos secundarios, indirectos o complementarios, del

¹⁴⁸ Así lo declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de diciembre de 2021, ROJ n.º 4631/2021, fundamento de derecho tercero: “La puntuación se concede tomando en consideración la distancia en kilómetros desde el centro de las principales capitales hasta la planta de gestión de residuos sin referencia concreta a una Comunidad Autónoma”; criterio que el TS no considera discriminatorio.

¹⁴⁹ STJCE, C-120/78, § 8.

¹⁵⁰ Débora Melo Fernandes, “A contratação de proximidade na revisão do Código dos Contratos Públicos de 2022. O que mudou: muito, pouco ou nada?”, en *Revista de Direito Administrativo*, núm. 17, 2023, p. 45-59.

¹⁵¹ Maria Carlotta Rizzuto, “Filiere corte... *Op. cit.*”

¹⁵² STJUE, C-395/18, § 38.

régimen jurídico de la contratación del sector público, sino confluente a los objetivos del mercado único¹⁵³.

c. La proporcionalidad

Por último, la cláusula de proximidad alimentaria debe superar el triple test de proporcionalidad: adecuación, idoneidad y proporcionalidad estricta. Es la prueba más difícil para considerar lícita la proximidad en el proceso de contratación.

i. Análisis fáctico: la adecuación e idoneidad de la proximidad alimentaria para proteger el medio ambiente

La adecuación y la idoneidad se deducen de un análisis fáctico; esto es, ha de probarse científicamente el nexo causal entre la medida y los objetivos perseguidos. La cláusula de proximidad alimentaria ha de ser adecuada e idónea para garantizar la realización del objetivo pretendido; es decir, si persigue, entre otras, una finalidad ambiental, el órgano de contratación ha de justificar los beneficios ecológicos de la proximidad alimentaria y la razón por la cual es la medida más oportuna para alcanzarlos. La ausencia o insuficiencia de justificación puede invalidarla¹⁵⁴.

No obstante, justificar los supuestos beneficios ambientales no es tarea fácil, pues, como ya hemos visto¹⁵⁵, actualmente no existe un acuerdo científico pacífico acerca del impacto de la proximidad ambiental, entendida como cercanía geográfica o distancia métrica, sobre los ecosistemas. A pesar de esta dificultad, es de suma relevancia señalar que la concepción de la proximidad alimentaria como parámetro ecológico que tan sólo permite reducir las emisiones de GEI ligadas al transporte es reduccionista; la protección ambiental no se reduce a la lucha contra el cambio climático. Además, se han probado científicamente los beneficios ambientales de la proximidad alimentaria vinculados con la protección de los ecosistemas: reduce la pérdida de la biodiversidad (protege variedades locales, razas autóctonas y patrimonio

¹⁵³ Teresa Medina Arnáiz, "La contratación... *Op. cit.*

¹⁵⁴ Los ejemplos de cláusulas de arraigo territorial declaradas nulas por falta de motivación son numerosos. STJCE, C-20/10 y C-28/01, § 65. En el marco estatal, las resoluciones 404/2014, 595/2013, 967/2015 del TACRC.

¹⁵⁵ Apartado III.1.b.i de este artículo.

genético), promueve la regeneración de los nutrientes del suelo pues los cultivos son más variados; al estar exenta de monocultivos, se usan menos pesticidas y productos de síntesis que benefician el suelo y los ecosistemas acuáticos¹⁵⁶.

Visto lo anterior, los órganos de contratación tendrán que realizar un difícil trabajo de justificación, al deber probar que la cláusula de proximidad protege los ecosistemas, no sólo por el hecho de reducir el transporte de los alimentos. Además, los órganos de contratación deberán fijar una distancia geográfica y ser capaces de justificarla en términos ambientales, con la arbitrariedad que esta tarea puede implicar.

ii. Análisis de la proporcionalidad estricta: la proximidad como cláusula

La última etapa que debe superar la cláusula de proximidad es el test de proporcionalidad estricto, el cual implica un juicio normativo mediante el cual se confrontan los dos intereses jurídicos en la balanza; en este caso, el interés afectado es la restricción de la libre competencia, el cual se ha de contrapesar con los beneficios ambientales y/o sociales vinculados a la remuneración de los productores primarios y a la calidad nutricional de la población.

En cualquier caso, corresponde al órgano jurisdiccional decidir a cuál de los intereses jurídicos debe darse preferencia en el procedimiento de contratación¹⁵⁷. La fuerza de la proximidad alimentaria reside en sus multifacéticos e interconectados beneficios, pues no sólo se justifica en motivos ambientales, sino también en causas sociales. Tales objetivos estratégicos pueden hacer inclinar la balanza del juez, reconociendo que los diversos fines que la proximidad alberga son más importantes que la libre competencia de licitadores en los procesos de contratación pública.

V. CONCLUSIONES

¹⁵⁶ Fábio Cunha Coelho et al. "Local food: Benefits and failings due to modern agriculture", *Scientia Agricola*, núm. 75, 2018, p. 84-94. Jean Fisher et al., "Reframing the Food-Biodiversity Challenge", *Trends in Ecology & Evolution*, núm. 32(5), 2017, p. 335-345. Mónica Ortiz et al., "A review of the interactions between biodiversity, agriculture, climate change, and international trade: research and policy priorities", *One Earth*, núm. 4(1), 2021, p. 88-101.

¹⁵⁷ Beatriz Gómez Fariñas, *El principio de proporcionalidad en la contratación pública*, Marcial Pons. Madrid, 2021, p. 73-74.

Las cláusulas de proximidad alimentaria son fuertemente impulsadas tanto por el legislador nacional y autonómico, como por los entes del sector público al escribir sus pliegos de contratación; sin embargo, la Comisión de la UE se niega a incluirla en sus recomendaciones estratégicas al entrar en colisión con los principios del mercado único.

La proximidad alimentaria en el régimen jurídico de la contratación agrupa una diversidad de concepciones diferentes de cercanía agroalimentaria, ya sea ésta social, geográfica o agroclimática. Al ser un concepto tan ambiguo y equívoco, es necesario, en primer lugar, definir la específica cercanía alimentaria a la que se hace alusión en el caso concreto para poder analizar, en segundo lugar, tanto su validez en el régimen jurídico de la contratación pública, como su eficacia como cláusula ambiental.

La validez de la proximidad alimentaria depende principalmente de su definición y en menor medida de la fase del procedimiento contractual en la que se inserte. La proximidad será ilegal, por discriminatoria, si ésta se configura como límite administrativo territorial, cercando al alimento dentro de fronteras institucionalizadas; sin embargo, la cercanía alimentaria social, métrica y agroclimática pueden ser aceptadas como cláusulas estratégicas en los pliegos de contratación. Tales cláusulas son ampliamente aceptadas, e incluso promovidas¹⁵⁸, como condiciones de ejecución del contrato, las cuales tan sólo se aplican al operador económico seleccionado para efectuar el contrato. Al configurarse como especificaciones técnicas o como cláusulas de adjudicación, la proximidad alimentaria, ya sea social, métrica o agroclimática, deberá superar el test Contse; esto es, el ente público deberá justificar el bien público que la proximidad alimentaria protege, así como su idoneidad y adecuación para alcanzar dicho objetivo estratégico.

La proximidad alimentaria es un criterio ambiental imperfecto, por lo que los entes públicos pueden penar a justificar su inserción por motivos de transición hacia dietas más sostenibles, sobre todo si es el único criterio ambiental del contrato. Incluso la proximidad que más beneficios ambientales conlleva, la agroclimática, es un criterio ambiental imperfecto, pues ha de acompañarse de métodos de cultivo, ganaderos o de pesca ecológicos. La sostenibilidad

¹⁵⁸ Art. 22.3 de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética.

ambiental de los sistemas alimentarios viene determinada por un cúmulo de criterios que deberían concurrir de forma simultánea: proximidad, temporalidad de las cosechas y métodos de producción ecológicos¹⁵⁹.

No obstante, incluir los tres criterios en un contrato con objeto alimentario puede conllevar la imposibilidad del mismo, por no existir suficientes alimentos de proximidad ecológicos y de temporada, los cuales además deben conformar una dieta sana y equilibrada. Esta dificultad puede salvarse con la colaboración público-privada a través de las consultas preliminares de mercado, las cuales se configuran como un instrumento jurídico esencial en la búsqueda conjunta de las soluciones más virtuosas ambientalmente.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, Vinceç. *La contratación pública responsable. funciones, límites y régimen jurídico*, Aranzadi. Pamplona, 2021.

ANDHOV, Marta et al. *Cost and EU Public Procurement Law. Life Cycle Costing for Sustainability*, Routledge. Oxon, 2021.

ARROWSMITH, Sue y KUNZLIK, Peter. *Social and environmental policies in EC procurement law: new directives and new directions*, Cambridge University Press. Cambridge, 2009.

AUBIN-BROUTE, Raphaèle-Jeanne y GRIMONPREZ, Benoît (dir.). *La relocalisation des systèmes alimentaires: un défi pour le droit*, LGDJ. Poitiers, 2021.

BARNIER, Michel. *Renforcer le lien entre agriculteurs et consommateurs. Plan d'action pour développer les circuits courts*, Ministère d'Agriculture. Paris, 2009.

BORN, Braden y PURCELL, Mark. "Avoiding the Local Trap. Scale and Food Systems in Planning Research", *Journal of Planning Education and Research*, núm. 26(2), 2006, p. 195-207.

BOYANO, Alicia et al. "UE GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines", *JRC technical reports*, 2019.

¹⁵⁹ Moya Kneafsey et al. "Short food... *Op. cit.*

CAMPINS, Mar y FAJARDO, Teresa. *Biological Diversity and International Law*, Springer. Cham, 2021.

CARANTA, Roberto. "The changes to the public contract directives and the story they tell about how EU law works", *Common Market Law Review*, núm. 52, 2015, p. 391-460.

CARANTA, Roberto. "Proximidad y resiliencia: viejos y nuevos desafíos para la contratación pública en Italia", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

Comisión de las Comunidades Europeas. *Contratación pública para un medio ambiente mejor*. COM (2008) 400 final.

Comisión europea, *Criterios de contratación pública ecológica de la UE para alimentos, servicios de restauración y máquinas expendedoras*, Bruselas. SWD(2019) 366, 2019.

Comisión Europea, *Informe sobre la conveniencia de establecer un sistema de etiquetado para la agricultura local y las ventas directas*, 2013. COM/2013/0866 final.

Comisión Europea

- *Plan estratégico de la PAC de España*, 2021.
- *Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027*, 2023.
- *Propuesta de Reglamento relativo a las indicaciones geográficas de vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y a los regímenes de calidad de los productos agrícolas de la Unión Europea*. COM(2022) 134 final/2.
- *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, 2022.
- *Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications and traditional specialties guaranteed*. Final report, 2021.
- Comité Europeo de las Regiones.
- *La PAC después de 2020* (2017/C 342/02).
- *Sustainable public procurement of food*, 2018.

CUNHA COELHO, Fábio et al. "Local food: Benefits and failings due to modern agriculture", *Scientia Agricola*, núm. 75, 2018, p. 84-94.

- DELHOMME, Vincent y JAN, Benjamin. "Achat local et libre circulation des produits alimentaires: quelle prise en compte de l'impératif environnemental dans le marché intérieur européen?", *Annales de Droit de Louvain*, núm. 153, 2022, p.153-167.
- DEUTSCHER, Elias y MAKRIS, Stavros. "Exploring the ordoliberal paradigm: the competition-democracy nexus", *Competition Law Review*, núm. 11, 2016, p. 181-214.
- DRAGOS, Dacian y BOGDANA, Neamtu. "Sustainable Public Procurement: Life-Cycle Costing in the EU Directive Proposal", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, núm. 1(8), 2013,
- ENTHOVEN, Laura y VAN DEN BROECK, Goedele. "Local food systems: Reviewing two decades of research", *Agricultural Systems*, núm. 193, 2021.
- European Parliament, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, 2016.
- FALVO, Chiara. *Targeting 100% Organic, Local and Homemade Meals in Dordogne Secondary Schools and Integrated and Circular Approach*, Sapiens Network. 2023.
- FALVO, Chiara y LICHERE, François. "L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.
- FISHER, Jean et al, "Reframing the Food-Biodiversity Challenge", *Trends in Ecology & Evolution*, núm. 32(5), 2017, p. 335-345.
- GALÁN VIOQUE, Roberto. *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Universidad de Sevilla. 2019, p. 91-119.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y poderes normativos)", *Revista de administración pública*, núm. 38, 1962, p. 159-180. G
- GERBRANDY, Anna. "Solving a sustainability deficit in European Competition Law", *World Competition*, núm. 4(40), 2017, p. 539-562.

GIMÉNEZ BALDAZO, Mónica et al. “Producto de proximidad y comedores escolares en España: análisis de las licitaciones públicas (2018-2022)”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

GIMENO FELIÚ, José María.

- *Observatorio de los Contratos Públicos 2018*, Aranzadi. Pamplona, 2019.
- *Observatorio de los Contratos Públicos 2020*. Aranzadi. Pamplona, 2021.
- *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Aranzadi. Pamplona, 2022.
- “La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades”, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 4, 2017, p. 7-30.

GÓMEZ FARIÑAS, Beatriz. *El principio de proporcionalidad en la contratación pública*, Marcial Pons. Madrid, 2021.

HABERMAS, Jürgen y DERRIDA, Jacques. “February 15, or what binds Europeans together: A plea for a common foreign policy, beginning in the core of Europe”, *Constellations*, núm. 10.3, 2003, p. 291-297.

HALLSTRÖM, Elinor et al. “Environmental impact of dietary change: a systematic review”, *Journal of cleaner production*, núm. 91, 2015.

HETTNE, Jörgen. “Sustainable Public Procurement and the Single Market. Is there a conflict of interest?”, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, núm. 8(1), 2013, p. 31-40.

HOJNIK, Janja. “Environmental Protection v. Free Trade- Buy Local as a Barrier to EU Internal Market”, *Environmental Policy & Law*, núm. 46(3-4), 2016, p. 246-253.

KAPAŁA, Anna. “About the Need for a Harmonised Labelling for Locally Produced Food. A study of Local Food Labels in Selected EU Members States”, *European Journal of Comparative Law and Governance*, núm. 9(3), 2022, p. 259-286.

KNEAFSEY, Moya et al. "Short food supply chains and local food systems in the EU: A state of play of their socio-economic characteristics" *JRC scientific and policy reports*, 2013, vol. 123.

DI LAURO, Alessandra. "L'insoutenable soutenabilité des AOP et IGP: quel avenir pour ces signes de qualité?", *Revue Européenne de Droit de la Consommation*, núm. 1, 2020, p. 119-139.

LAZO VITORIA, Ximena (dir.).

- *Compra Pública Verde y Cambio Climático*, Atelier. Barcelona, 2022.
- "El tsunami del producto local llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

LE VELY, Ronan. "Quand la concurrence rencontre la durabilité: l'introduction du développement durable dans le droit de la commande publique", *Droit et société*, núm. 110(1), 2022, p. 171-188.

LÓPEZ ZURITA, Lucía. "La división en lotes: la tensión entre las políticas horizontales y el principio de competencia en la contratación pública", *Documentación Administrativa. Nueva época*, núm. 4, 2017, p. 146-150.

MACDIARMID, Jennie I. "Seasonality and dietary requirements: will eating seasonal food contribute to health and environmental sustainability?", *Proceedings of the Nutrition Society*, núm. 73(3), 2014, p. 368-375.

MACHADO, Antonio. *Nuevas Canciones y De un Cancionero Apócrifo*, Clásicos Castalia. Valencia, 1971.

MASINI, Stefano. "Diritto all'informazione ed evoluzione in censo personalista del consumatore", *Rivista di diritto agrario*, núm. 1, 2011, p. 576-588.

MELO FERNANDES, Débora.

- *Preferências Locais na Contratação Pública*, Almedina. Coimbra, 2022.
- "A contratação de proximidade na revisão do Código dos Contratos Públicos de 2022. O que mudou: muito, pouco ou nada?", en *Revista de Direito Administrativo*, núm. 17, 2023, p. 45-59.

MENÉNDEZ, Pablo y EZQUERRA, Antonio (dir.). *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson-Reuters. Pamplona, 2021 (2ª edición).

- MONTOYA MARTÍN, Encarnación. “Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, p. 29-58.
- MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. “Comercio alimentario de proximidad, ¿un parámetro legal eficaz para lograr la sostenibilidad alimentaria?”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 12(2), 2021.
- Naciones Unidas. *Borrador de informe de políticas. Repercusiones de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición*, 2020.
- NOGUERA DE LA MUELA, Belén. “Los contornos de la autoprovisión administrativa en la gestión de servicios públicos”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 18, 2022, p. 32-55.
- ÓRTIZ, Mónica et al. “A review of the interactions between biodiversity, agriculture, climate change, and international trade: research and policy priorities”, *One Earth*, núm. 4(1), 2021, p. 88-101.
- Parlamento Europeo, Resolución, de 20 de octubre de 2021, *sobre una Estrategia «de la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente (2020/2260(INI))*.
- PARDO LÓPEZ, María M. y SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso. *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional*, Aranzadi. Pamplona, 2019.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.). *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2020.
- RAFFIOTTA, Edoardo. “La protezione multilivello delle tipicità agroalimentari tra diritto globale e legislazione nazionale”, *Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, núm. 25, p. 1-13, 2016.
- RESONKÖTTER, Annette. “Regionality as a criterion in public procurement in Germany”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.
- RIEM, Fabrice. “L’aliment, entre droit du marché et pratiques dans les filières agricoles”, *Droit et Société*, núm. 101, 2019, p. 37-52.

- RIZZUTO, Maria Carlotta. "Filieres corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio", *Rivista di diritto alimentare*, núm. 1, 2023, p. 66-86.
- SAEZ-ALMENDROS, Sara et al. "Environmental footprints of Mediterranean versus Western dietary patterns: beyond the health benefits of the Mediterranean diet", *Environmental Health*, núm. 12, 2013.
- SCHEBESTA, Hanna. "Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food Procurement and Catering Services", *European Journal of Risk Regulation*, núm. 9, 2018, p. 316-328.
- SIMÓN ROJO, Marian et al., "Public food procurement as a driving force for building local and agroecological food systems: Farmers' skepticism in Vega Baja del Jarama, Madrid (Spain)" *Land*, núm. 9.9, 2020, p. 317.
- SONNINO, Roberta. "Escaping the Local Trap: Insight on Re-localization from School Food Reform", *Journal of Environmental Policy & Planning*, núm. 12(1), 2010, p. 23-40.
- STEIN, Alexander J. y SANTINI, Fabien. "The sustainability of 'local' food: a review for policy-makers", *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, núm. 103, 2022, p. 77-89.
- TACKACS, Berill y BORRION, Aiduan. "The Use of Life Cycle-Based Approaches in the Food Service Sector to Improve Sustainability: A Systematic Review", *Sustainability*, núm. 9(12), 2020.
- VARGAS, Alexandre Maia et al. "The role of local seasonal foods in enhancing sustainable food consumption: A systematic literature review", *Foods*, núm. 10(9), 2021, p. 2206.