

# LA CONTRATACIÓN DE PROXIMIDAD EN EL DERECHO PORTUGUÉS SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

Por

DÉBORA MELO FERNANDES  
Proximity procurement in Portuguese public procurement law

[Revistas@iustel.com](mailto:Revistas@iustel.com)

*Revista General de Derecho Administrativo 64 (2023)*

**RESUMEN:** La contratación de proximidad en el ámbito de la contratación pública es un instrumento estratégico al servicio de diversos objetivos de las políticas públicas, entre ellos, el estímulo de la economía nacional y el empleo y promover la sostenibilidad. De entrada, los principios del mercado interior europeo, en particular, las libertades económicas y el principio de no discriminación, prohibirían de plano la consagración de preferencias locales, esto es, de medidas de carácter legislativo o administrativo que concedan un trato preferente a los operadores económicos o a los bienes nacionales. Sin embargo, el Derecho de la Unión Europea no erige estos principios de manera absoluta, pudiendo los mismos ceder en caso de conflicto frente a otros intereses públicos.

En los últimos años, el legislador portugués ha aprobado una serie de medidas destinadas a incentivar a los poderes adjudicadores nacionales a llevar a cabo contrataciones de proximidad. En este artículo se analizan los mecanismos legales que promueven la contratación de proximidad aprobados por el legislador portugués, en concreto, los previstos en el Código de Contratos Públicos, en la Ley de Bases del Clima y la Ley 34/2019, de 22 de mayo, relativa a la adquisición de productos alimenticios para su consumo en cantinas y comedores públicos. También se analiza la conformidad de estos mecanismos legales al Derecho europeo.

**PALABRAS CLAVES:** producto local, contratación pública

## LOCAL PROCUREMENT IN THE PORTUGUESE PUBLIC PROCUREMENT LAW

**ABSTRACT:** Buy-local policies within the scope of public procurement are a strategic tool in the service of various public policy objectives, including stimulating the national economy and employment and promoting sustainability. At first glance, the principles of the European internal market, particularly economic freedoms and the principle of non-discrimination, would outright forbid the establishment of local preferences. That is, legislative or administrative measures that grant preferential treatment to domestic economic operators or national goods. However, European Union law does not elevate those principles to an absolute value, and they may yield in the face of other public interests.

In recent years, the Portuguese lawmaker has approved a set of measures aimed at encouraging national contracting entities to pursue buy-local procurement. This article analyzes the legal mechanisms that promote buy-local procurement, as approved by the Portuguese lawmaker. Specifically, it examines the provisions in the Public Contracts Code, the Climate Basic Law, and Law

---

<sup>1</sup> Traducción del portugués al español efectuada por Dña. Erica Ferreira Teles, graduada en Derecho, investigadora en la Universidad de Alcalá y miembro del Grupo de Investigación Compra Pública Verde.

No. 34/2019 of May 22, relating to the acquisition of food products for consumption in public canteens and refectories. It also assesses the conformity of these legal mechanisms with European law.

KEY WORDS: local product, public procurement.

## 1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE PROXIMIDAD EN LA LEY PORTUGUESA Y SUS MÚLTIPLES OBJETIVOS<sup>2</sup>

Acompañando a una tendencia creciente de la contratación que se desenvuelve en el seno de la actividad empresarial privada y de los consumidores<sup>3</sup>, el legislador portugués en materia de contratación pública se ha esforzado, en los últimos años, en estimular lo que ha denominado una “contratación de proximidad”.

En Portugal, los primeros indicios de estímulo legislativo para la adopción políticas de *buy local* por parte de los poderes adjudicadores surgieron, de forma discreta, en la revisión del Código de Contratos Públicos (aprobado por el Decreto-Ley n.º 18/2008, de 29 de enero<sup>4</sup>) que tuvo lugar en 2017<sup>5</sup>. No obstante, fue en 2019, con la aprobación de la Ley n.º 34/2019, de 22 de mayo, de adquisición de productos alimenticios para su consumo en cantinas y comedores públicos, cuando se dio el primer paso legislativo más visible de promoción de la compra local en el ámbito de la contratación pública (en este caso, de productos alimenticios). Finalmente, en mayo de 2021, una nueva revisión del Código de Contratación Pública<sup>6</sup> elevó el incentivo de una contratación de proximidad a objetivo de primer orden de la legislación portuguesa en materia de contratación pública, seguida, en diciembre de 2021, por la Ley de Bases de Clima<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> En el presente texto, cuando proceda, seguiremos de cerca lo que escribimos en nuestra obra *Preferências Locais na Contratação Pública*, Coimbra: Almedina, 2022, pp. 33-48, donde abordamos, de forma desarrollada, el tema de la contratación de proximidad en la legislación portuguesa sobre contratación pública.

<sup>3</sup> JANJA HOJNIK, “Free movement of goods in a labyrinth: can Buy Irish survive the crises?”, *Common Market Law Review*, n.º 49, 2012, p. 291; y SUE ARROWSMITH / PETER KUNZLIK, “Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles”, en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. S. Arrowsmith / P. Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 16 y 19. En la opinión de *A PAC post 2020*, de 12 de octubre de 2017 (2017/C 342/02), el Comité de las Regiones Europeu señala justamente este aspecto, llamando la atención sobre la circunstancia de que “los consumidores son cada vez más conscientes de los alimentos producidos localmente, de alta calidad y a un precio justo, que respetan las normas en materia de protección de los animales, presentan un alto valor ambiental y social, creen empleo y generen un valor añadido” (§11).

<sup>4</sup> Sucesivamente modificada a lo largo de los años. La última modificación se introdujo mediante el Decreto-Ley 78/2022, de 7 de noviembre.

<sup>5</sup> Aprobada por el Decreto-Ley 111-B/2017, de 31 de agosto.

<sup>6</sup> Aprobada por la Ley n.º 30/2021, de 21 de mayo.

<sup>7</sup> Aprobada por la Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre.

El estímulo del legislador portugués a la contratación de proximidad por parte de los poderes adjudicadores ha tenido, ciertamente, dos finalidades distintas<sup>8</sup>:

- a) Por un lado, pretende impulsar la prestación de servicios y el suministro de bienes por operadores económicos nacionales y/o por productos nacionales; y
- b) Por otro, promover una compra pública más sostenible desde el punto de vista medioambiental y social.

La primera vertiente tiene por objeto estimular e impulsar la economía y el empleo nacional, regional o local, es decir, los fundamentos de naturaleza económica. Históricamente, este tipo de razonamiento, de carácter proteccionista, es el que ha estado en el origen de la adopción de políticas de *buy local* por parte de los Estados y organismos públicos.<sup>9</sup>

En la segunda vertiente, el legislador se guía por razones fundamentalmente medioambientales y sociales. El aspecto más visible de esta vertiente, y el primero adoptado por el legislador portugués (en 2017), se refiere a la reducción de la distancia entre el lugar de producción o transformación del producto y su lugar de entrega o consumo, es decir, a la reducción de la huella de carbono de la compra, pero lo cierto es que abarca valores medioambientales y sociales mucho más amplios, como la promoción del patrimonio genético y la biodiversidad, el refuerzo de la posición de los productores primarios en las cadenas de suministro y el fomento del empleo rural y la cohesión territorial.

---

<sup>8</sup> Así se reconocía, por ejemplo, en la exposición de motivos del proyecto del Gobierno portugués que dio lugar a la Ley n.º 30/2021, de 21 de mayo - Proyecto de Ley n.º 41/XIV/1.<sup>a</sup>

<sup>9</sup> En Portugal, un precedente histórico se encuentra en el artículo 359 del Código Administrativo de 1940: "En condiciones de igualdad, los productos portugueses serán siempre preferentes en el suministro de materiales" (§5). En el exterior, y a modo de ejemplo: en los Estados Unidos de América, en los primeros días de su Administración, el Presidente Biden emitió la *Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers* (EO 14005), de 25 de enero de 2021, cuyo objetivo es maximizar la adquisición y utilización de bienes y materiales producidos en el país y la contratación de servicios prestados desde él. Por su parte, en el Reino Unido post-Brexit, el Gobierno aprobó una *procurement policy note* para alentar a los poderes adjudicadores a considerar la posibilidad de reservar la adjudicación de contratos públicos en función de la ubicación geográfica del operador económico (PPN 11/2020 - A Guide to Reserving Below Threshold Procurements, diciembre de 2020). También es posible detectar tendencias proteccionistas dentro de la propia Unión Europea en relación con terceros países. Nos referimos, en concreto, a la Directiva 2014/25/UE, cuyo artículo 85 prevé la posibilidad de dispensar un trato discriminatorio a los productos originarios de terceros países que no garanticen un acceso comparable y efectivo de las empresas de la EU a sus respectivos mercados. Por su parte, el Comité Europeo de las Regiones, en su dictamen Reforzar la resiliencia territorial: capacitar a las regiones y ciudades para hacer frente a la globalización, de 10 de octubre de 2017 (2018/C 054/07), instó a la Comisión a considerar "una iniciativa voluntaria, de carácter no vinculante, una especie de carta "Comprar en las Regiones Europeas", con vistas a apoyar los productos locales y regionales de alta calidad en Europa".

La importancia decisiva de esta segunda vertiente en la aprobación de medidas legislativas para la compra local aparece con gran fuerza en la Ley de Bases del Clima, que destaca el valor del principio de sostenibilidad en la contratación pública, con especial atención a su impacto en la economía local y al fomento del uso de materiales disponibles localmente<sup>10</sup>.

Naturalmente, las dos vertientes mencionadas no son compartimentos estancos, sino todo lo contrario. Una visión adecuada del principio de sostenibilidad no puede ignorar su carácter amplio y múltiple, que engloba/abarca no sólo los componentes medioambiental y social, sino también el económico. Es, por tanto, innegable que los objetivos medioambientales y sociales se entrecruzan y repercuten en los objetivos económicos, y viceversa, y que todos ellos se influyen mutuamente. Por lo demás, en el campo específico de la contratación pública, las directivas europeas sobre contratación pública<sup>11</sup> ponen justamente el acento en la función/papel de los contratos públicos al servicio del “crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo”<sup>12</sup>, aludiendo a su amplia contribución “para mayores beneficios económicos, ambientales y sociales” y para la “promoción de un crecimiento económico sostenible”<sup>13</sup>.

En el contexto que acabamos de mencionar, el Código de Contratación Pública portugués y la Ley 34/2019 contemplan actualmente una amplia gama de mecanismos legales que permiten a los poderes adjudicadores utilizar la contratación pública de forma instrumental o estratégica para la consecución de políticas públicas medioambientales, sociales y económicas.

---

<sup>10</sup> El artículo 37/4 de la Ley de Bases del Clima establece que “la adquisición de bienes y la contratación de servicios deberán ajustarse a criterios de sostenibilidad, teniendo en cuenta su respectivo impacto en la economía local y fomentando el uso de materiales disponibles localmente, sin perjuicio de la igualdad de acceso de los operadores económicos a los procedimientos de contratación”.

<sup>11</sup> Directivas 2014/23/UE (concesiones), 2014/24/UE (contratación pública) y 2014/25/UE (sectores especiales) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014.

<sup>12</sup> Según la Estrategia Europa 2020, el crecimiento en la Unión Europea debe obedecer a tres prioridades: (i) crecimiento inteligente: desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación; (ii) crecimiento sostenible: promover una economía más eficiente en el uso de los recursos, más ecológica y competitiva; y (iii) crecimiento integrador: fomentar una economía con altos niveles de empleo que garantice la cohesión social y territorial. Véase la Comunicación de la Comisión Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de 3 de marzo de 2010 (COM (2010) 2020 final), p. 15.

<sup>13</sup> Considerando 3 de la Directiva 2014/23/UE, considerandos 2, 47, 91, 95, 96 y 123 de la Directiva 2014/24/UE y considerandos 4, 57, 100, 101 y 129 de la Directiva 2014/25/UE.

## 2. LA MATERIALIZACIÓN/CONCRECIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE PROXIMIDAD EN LA LEGISLACIÓN PORTUGUESA

### 2.1. El Código de los Contratos Públicos

Como se ha mencionado anteriormente, con las revisiones de 2017 y, más intensamente, de 2021, el Código de Contratos Públicos portugués avanzó en contemplar un conjunto relevante de mecanismos destinados a permitir el desarrollo de la contratación de proximidad por parte de los poderes adjudicadores portugueses. De entre estos, destacamos:

a) La reserva de participación en los procedimientos a favor de los operadores económicos locales, establecida en el artículo 54a/1/al. c) del Código de Contratos Públicos, añadido en 2021;

b) La valorización de la economía local y regional en el marco de las condiciones de ejecución del contrato establecidas por el poder adjudicador en el pliego de condiciones, según lo dispuesto en el artículo 42/6/al. e) del Código de Contratos Públicos, añadido en 2021;

c) La promoción de circuitos cortos de distribución, también en el ámbito de las condiciones de ejecución del contrato consagradas en el pliego de condiciones, según lo previsto en el artículo 42/6/al. f) del Código de Contratos Públicos, segmento añadido en 2021; y

d) La valoración, en el ámbito del criterio de adjudicación, de la "sostenibilidad medioambiental o social del modo de ejecución del contrato, en particular en lo que se refiere al tiempo de transporte y puesta a disposición del producto o servicio, especialmente en el caso de productos perecederos, a la denominación de origen o indicación geográfica, en el caso de productos certificados, a la eficiencia energética, especialmente en el suministro de energía, y a la utilización de productos de origen local o regional, de producción ecológica, así como de productos procedentes de titulares del estatuto de agricultor familiar", según lo dispuesto en el artículo 75/2/al. d) del Código de Contratos Públicos, segmento añadido en 2021. d) del Código de Contratos Públicos. Este punto fue introducido por la revisión de 2017, pero no fue hasta 2021 cuando se añadió la referencia a la "utilización de productos de origen local o regional".

Sin embargo, tras la revisión del Código de Contratos Públicos en 2021, la Comisión Europea inició una investigación contra el Estado portugués, planteando dudas sobre la conformidad de algunas de las medidas legislativas consagradas en el código a la luz del

Derecho de la Unión Europea. Este proceso culminó finalmente en una modificación del Código de Contratos Públicos, que tuvo lugar en 2022, mediante el Decreto-Ley n.º 78/2022, de 7 de noviembre.

El fundamento de esta modificación del Código de Contratos Públicos aprobada en 2022 fue, ciertamente, la necesidad de realizar un "conjunto de cambios con el objetivo de mejorar las disposiciones que han estado menos alineadas con el contenido de las directivas europeas sobre contratación pública"<sup>14</sup>. Estas mejoras incluyen los siguientes cambios:

a) La aclaración de que la posibilidad de reservar contratos a determinadas entidades para la formación de un conjunto de contratos de uso estándar con un valor inferior al umbral de las directivas depende del hecho de que no muestren un determinado interés transfronterizo; y

b) La aclaración de los términos en los que se pueden tener en cuenta las condiciones medioambientales y de sostenibilidad a la hora de elaborar los pliegos de condiciones y especificar los criterios de adjudicación.

En otras palabras, el proceso iniciado por la Comisión incidió directamente a algunos de los instrumentos más representativos de implementación de la contratación de proximidad aprobados por el legislador portugués, pero dejó intactos muchos otros cuya revisión no era requerida.

Veamos.

#### *2.1.1. La reserva de participación a favor de los operadores locales*

Una de las medidas de contratación de proximidad más emblemáticas y controvertidas aprobadas por el legislador portugués en 2021 fue la reserva de determinados contratos (set-aside) prevista en el artículo 54.º-A/1/al. c) del Código de Contratos Públicos.

<b>Redacción de la revisión de 2021</b>	<b>Redacción de la revisión de 2022</b>
Los poderes adjudicadores podrán reservar la posibilidad de ser candidato o licitador a [...] entidades con domicilio social y actividad efectiva en el territorio de la entidad intermunicipal en la que esté situado el poder adjudicador, en los procedimientos promovidos por entidades intermunicipales, mancomunidades de municipios, entidades locales o sociedades locales para la formación de	Los poderes adjudicadores podrán reservar la posibilidad de ser candidato o licitador a [...] entidades con domicilio social y actividad efectiva en el territorio de la entidad intermunicipal en la que se encuentre el poder adjudicador, en los procedimientos promovidos por entidades intermunicipales, mancomunidades, entes locales o sociedades locales para la formación de contratos de arrendamiento

<sup>14</sup> Cf. preámbulo del Decreto-Ley n.º 78/2022, de 7 de noviembre.

contratos de arrendamiento o adquisición de bienes muebles o de servicios de uso corriente cuyo valor sea inferior a los umbrales a que se refieren la letra c) del apartado 3 o la letra b) del apartado 4 del artículo 474, según proceda.	o adquisición de bienes muebles o de servicios de uso corriente, de cuantía inferior al umbral a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 474, <b>y siempre que no revelen un cierto interés transfronterizo.</b>
--	---

Mediante este mecanismo, el legislador habilita a los poderes adjudicadores a reservar la posibilidad de participar en el procedimiento a los operadores con domicilio social y, acumulativamente, actividad efectiva en el territorio de la entidad intermunicipal en la que se encuentra el poder adjudicador. No obstante, esta habilitación sólo se aplica a los procedimientos (i) iniciados por entidades intermunicipales, mancomunidades, entidades o empresas locales (criterio del tipo de poder adjudicador) (ii) para la formación de contratos de arrendamiento de bienes muebles o de adquisición de bienes muebles y servicios de uso corriente (criterio del objeto del contrato) (iii) cuyo valor sea inferior al umbral europeo, que es de 215.000 euros para estas entidades (criterio del valor).

Sin embargo, poco más de un año después de la aprobación de esta norma, el legislador portugués se vio obligado a dar marcha atrás en este mecanismo. De hecho, en 2022 se añadió el segmento destacado "y siempre que no revelen un cierto interés transfronterizo", resultado de una imposición de la Comisión Europea para garantizar que la reserva de contratos a favor de operadores locales sólo se produzca en procedimientos sin un *cierto interés transfronterizo*.

Se trata de una modificación reclamada por gran parte de la doctrina nacional<sup>15</sup> y que era necesaria para evitar una posible utilización de este mecanismo en contravención de la normativa europea de contratación pública. En efecto, la reserva de contratación consagrada en el artículo 54.º-A/1/al. c) del Código de Contratos Públicos es una medida discriminatoria por razón del territorio, ya que sólo beneficia a los operadores económicos que tienen su domicilio social y su actividad efectiva en el territorio correspondiente.

Sucede que el Derecho de la Unión Europea se opone a los mecanismos de reserva de contratos en favor de los operadores económicos con vinculación al territorio del poder adjudicador, si tales mecanismos tienen por objeto impulsar el tejido económico nacional,

---

<sup>15</sup> Cf. DÉBORA MELO FERNANDES, *Preferências*, pp. 100-105, y la doctrina en ella mencionada.

regional o local. Desde la perspectiva del Derecho europeo, tal reserva constituye una violación de la libre prestación de servicios y del principio de no discriminación<sup>16-17</sup>.

Así se desprende, por ejemplo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha afirmado sistemáticamente que los contratos públicos no pueden, en general, ser utilizados por los Estados miembros como instrumento de política pública para estimular la economía nacional o local. La evolución del Derecho derivado europeo ha seguido esta interpretación del TJUE, que siempre ha contado con el apoyo de la Comisión.

De hecho, dada la existencia de regímenes preferenciales en varios Estados miembros, las primeras directivas sobre contratación pública admitían expresamente la adopción de medidas de discriminación positiva en favor de las empresas establecidas en regiones económicamente menos favorecidas<sup>18</sup>. En 1989, en la Comunicación "*Contratación pública: aspectos regionales y sociales*"<sup>19</sup>, la Comisión llegó a plantearse la posibilidad de aceptar el mantenimiento de este tipo de regímenes, con el fin de compensar los efectos negativos sufridos por las empresas de las regiones menos favorecidas como consecuencia de la liberalización del mercado provocada por la adhesión al bloque económico europeo. Sin embargo, la Comisión descartó esta posibilidad en la misma

---

<sup>16</sup> Cf., inequívocamente, sentencia *Du Pont de Nemours* (C-21/88, de 20 de marzo de 1990), *Laboratori Bruneau* (C-351/88, de 11 de julio de 1991) y *Comisión c. República Italiana* (C-360/89, de 3 de junio de 1992). En la doctrina, cf., por todos, SUE ARROWSMITH / PETER KUNZLIK, "EC Regulation of Public Procurement", en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. Sue Arrowsmith / Peter Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 77; NUNO CUNHA RODRIGUES, "Os contratos reservados no artigo 54.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio", en *Atas da Conferência – A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021* (org. Maria João Estorninho et al.), Lisboa: AAFDL, 2021, p. 163; PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, Lisboa, AAFDL, 2021, pp. 39-42; y PEDRO COSTA GONÇALVES, "A reforma de 2021 do Código dos Contratos Públicos em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos", en *Comentários ao Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes et al.), p. 50.

<sup>17</sup> Cabe mencionar brevemente que la conformidad de una medida de esta naturaleza también puede apreciarse a la luz del régimen jurídico de las ayudas estatales, ya que el mecanismo de reserva de contratos -así como, en general, la persecución de cualquier política horizontal a través de la contratación pública- puede implicar que el adjudicatario reciba un precio superior al que resultaría del funcionamiento normal del mercado. Véase más desarrolladamente en, cf. HANS JOACHIMPRIESS / MORITZ GRAF VON MERVELDT, "The impact of the EC state aid rules on horizontal policies in public procurement", en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. Sue Arrowsmith / Peter Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 249-270.

<sup>18</sup> Artículo 29/4 de la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, artículo 25/4 y el artículo 26 de la Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1977, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, y el artículo 31 de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión *Contratación pública: aspectos regionales y sociales*, de 22 de septiembre de 1989 (COM(89) 400 final) .

Comunicación, alegando que tales regímenes preferenciales no habían demostrado ser eficaces para el fin perseguido y que existían medidas alternativas de política social y regional, como los fondos estructurales y las ayudas públicas, y, en particular, los fondos regionales, que se adaptaban mejor al fin perseguido (§§84-87).

La jurisprudencia europea ha evolucionado en el mismo sentido. Cabe destacar dos sentencias de los años ochenta -cuya doctrina permanece inalterada-, ambas referidas a regímenes preferenciales vigentes en Italia que tenían por objeto proteger a las empresas y los trabajadores de las regiones italianas menos favorecidas, con vistas a eliminar los desequilibrios sociales y económicos dentro del país. El asunto *Du Pont de Nemours*, estaba en tela de juicio una ley que imponía a los poderes adjudicadores a contratar al menos el 30% de sus suministros a empresas radicadas en la región del Mezzogiorno, en el sur de Italia. Tras concluir que esta ley favorecía a los productos producidos o transformados en una región determinada de un Estado miembro y, por consiguiente, creaba una discriminación positiva en favor de los productos fabricados en dicho Estado miembro en comparación con los productos fabricados en los demás Estados miembros (apartado 11), el TJUE declaró que "[e] artículo 30 del [Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, actualmente artículo 34 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)] debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que reserva a las empresas establecidas en determinadas regiones del territorio nacional un porcentaje de los contratos públicos de suministro" (§18).

Poco tiempo después, se dictó la sentencia *Comisión c. República Italiana*<sup>20</sup> en el marco de un recurso por incumplimiento contra el Estado italiano. El asunto se refería a otra ley italiana, en este caso sobre contratos públicos de obras, que estipulaba que (i) una parte, entre el 15% y el 30%, de las obras que debían contratar las empresas concesionarias (que asumían el papel de poder adjudicador) debía reservarse a subcontratistas con domicilio social en la región en la que debían realizarse las obras y que, (ii) a la hora de elegir las organizaciones a las que se invitará, se dará preferencia a las agrupaciones en las que participen empresas cuya actividad principal se desarrolle en la región en la que vayan a realizarse las obras. Para el TJUE, tal regulación constituía una violación de la libre prestación de servicios y una discriminación contra las empresas establecidas en otros Estados miembros, aunque las normas en cuestión se aplicaran indistintamente a empresas nacionales y no nacionales (§§6-15).

El legislador europeo siguió la posición adoptada por la Comisión y la interpretación defendida por el TJUE y acabó eliminando de las directivas sobre contratación pública toda

---

<sup>20</sup> C-360/89, de 3 de junio de 1992.

habilitación a los Estados miembros para adoptar regímenes de trato preferente en favor de empresas nacionales o locales.

Lo cierto es que, en la fase actual del Derecho europeo, esta opinión ha prevalecido y se mantiene vigente, y no se han producido desviaciones de la misma en la jurisprudencia del TJUE.

Sin embargo, esta sentencia no aborda la reserva establecida en el contexto de los procedimientos que no tienen un interés transfronterizo cierto, ya que no son susceptibles de afectar negativamente al comercio entre los Estados miembros y, como tales, son indiferentes al mercado interior.

De hecho, hoy en día se da por sentado que las libertades económicas y el principio inherente de no discriminación, consagrados en el Derecho primario europeo y cruciales para la existencia del mercado interior, son aplicables a todos los procedimientos de adjudicación de contratos públicos que presenten un interés potencial para los agentes económicos situados en otros Estados miembros <sup>21</sup>, es decir, que presenten un *cierto interés transfronterizo* <sup>22</sup>, incluso si dichos contratos están excluidos del ámbito de aplicación de las directivas por razón de su valor o de su objeto <sup>23</sup>.

Al añadir la salvedad antes mencionada, utilizando el concepto de *cierto interés transfronterizo*, el legislador nacional aclaró -acertadamente- lo que ya era el resultado de una interpretación de la norma del artículo 54.º-A/1/a. c) del Código de Contratos Públicos conforme al Derecho europeo. Esta salvedad es elogiada en la medida en que constituye un recordatorio a los poderes adjudicadores para que no olviden evaluar el interés generado por el contrato objeto del procedimiento precontractual antes de decidir reservar el procedimiento a los operadores económicos locales.

Sin embargo, la salvedad introducida no está exenta de dudas. El cumplimiento de este concepto indeterminado sigue planteando dificultades prácticas, implicando una valoración (siempre difícil) de las circunstancias particulares de cada caso, tales como el objeto del contrato, su valor, las particularidades del sector en cuestión, a saber, su

---

<sup>21</sup> *Comunicación de la Comisión interpretativa sobre el Derecho Comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública*, de 8 de junio de 2006 (2006/C 179/02). E la jurisprudencia del TJUE, cf., entre otros, sentencia *Telaustria* (C-324/98, de 7 de diciembre de 2000), §60, asunto *Bent Moustén Vestergaard* (C-59/00, de 3 de diciembre de 2021), §20, sentencia *Coname* (C-231/03, de 21 de julio de 2005), §§16-20, sentencia *Comisión c. República Francesa* (C-264/03, de 20 de octubre de 2005), §§32-33, sentencia *Medipac* (C-6/05, de 14 de junio de 2007), §3, y sentencia *Enterprise Focused Solutions* (C-278/134, de 10 de septiembre de 2013), §16.

<sup>22</sup> Cf., por todos, sentencia *Tecnoedi Costruzioni* (C-318/15, de 6 de octubre de 2016), §§19-20.

<sup>23</sup> Cf., por todos, CLÁUDIA VIANA, *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra: Almedina, 2007, p. 51.

tamaño, estructura de mercado y prácticas comerciales, así como la ubicación geográfica del lugar en el que se va a ejecutar el contrato <sup>24</sup>.

Esto hace recaer en los poderes adjudicadores que deseen recurrir a este mecanismo la (delicada) carga de comprobar que el procedimiento en cuestión, aunque esté destinado a adjudicar un contrato de cuantía inferior al umbral europeo, es susceptible de suscitar o no el interés de operadores de otros Estados miembros. En caso afirmativo, deberían abstenerse de formular, en ese procedimiento, una reserva de este alcance.

Independientemente de lo anterior, la medida en cuestión, tal y como ha sido configurada por el legislador, no deja de adquirir, en cualquier caso, incluso en los procedimientos desprovistos de cierto interés transfronterizo, contornos bastante cuestionables desde otro punto de vista.

Por una parte, debe cuestionarse su compatibilidad con el principio de proporcionalidad. Desde luego, desde el punto de vista de la adecuación de la medida a su objetivo declarado, podría darse el caso de que se admitiera a participar en el procedimiento a un operador económico con sede social y cierta -pero escasa- actividad efectiva en el territorio de que se trate, pero no a un operador que, aunque no tenga su sede en dicho territorio, desarrolle la mayor parte o la totalidad de su actividad en él, frustrando así el objetivo de crear más puestos de trabajo e ingresos en el territorio del poder adjudicador <sup>25</sup>. También desde el punto de vista de la necesidad de la medida a la vista de este objetivo, se observa que la solución ideada por el legislador portugués es particularmente onerosa para los operadores económicos, pues no basta con que desarrollen una actividad efectiva o incluso principal en el territorio pertinente<sup>26</sup>, exigiéndoles acumulativamente que tengan en él su sede, lo que podría haberse prescindido.

---

<sup>24</sup> En este sentido, la ya mencionada *Comunicación de la Comisión interpretativa sobre el Derecho Comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública*. En general, sobre el concepto y los desafíos prácticos que suscita, SUE ARROWSMITH, *The Law of Public and Utilities Procurement*, vol. 2, 3.ª ed., pp. 245 y ss. Entre nosotros, cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 5.ª ed. (reimp.), Coimbra: Almedina, 2021, pp. 55-57.

<sup>25</sup> NUNO CUNHA RODRIGUES defiende que el requisito de "actividad efectiva" exige que una parte relevante o sustancial de la actividad del operador económico se desarrolle en la circunscripción territorial correspondiente, y que no puede tratarse de una actividad meramente *residual o insignificante* ("Os contratos", p. 166). Aunque ésta es la interpretación más adecuada desde el punto de vista de la proporcionalidad de la medida, lo cierto es que la norma no contiene ninguna indicación cuantitativa en este sentido, y en la práctica pueden surgir discusiones sobre cómo cumplir el concepto (así, PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão*, p. 38, nota 17).

<sup>26</sup> La exigencia, en el espíritu del sistema, es incluso comprensible, pues evita favorecer a empresas con "sedes fantasmas", cuya conexión con el municipio es sólo un apartado de correos. Así, MARCO CALDEIRA, "Das preferências 'locais' na revisão do Código dos Contratos Públicos: são os 'santos da casa' que fazem 'milagres'?", *Revista de Direito Administrativo*, n.º 10, janeiro-abril 2021, p. 64, nota 7.

Por otro lado, es imposible dejar de mencionar las dudas que la medida suscita a nivel constitucional, tanto a la luz de la libertad de iniciativa económica privada como del principio de igualdad. En nuestra opinión, es muy difícil encontrar una justificación material para, en el acceso al mercado de contratación pública, distinguir operadores económicos en función de la localización de su sede, sobre todo teniendo en cuenta el grave impacto que una medida de esta naturaleza tendrá sin duda en la esfera de todas las empresas no establecidas (por ejemplo) en las Áreas Metropolitanas de Lisboa y Oporto, que podrían verse impedidas de participar en los procedimientos convocados por los mayores municipios del país, viéndose así privadas del acceso a una importante porción del mercado<sup>27</sup>.

### 2.1.2. Especificaciones técnicas: referencia a un origen o procedencia determinado

El objeto del contrato, es decir, el producto, obra o servicio que se va a adquirir, se define por referencia a las características exigidas para dicho producto, obra o servicio, denominadas especificaciones técnicas<sup>28</sup>. En estos casos, el poder adjudicador no puede -como prohíbe el artículo 49.º/8 del Código de Contratos Públicos, que transpone los artículos 42.º/4 de la Directiva 2014/24/UE y 60.º/4 de la Directiva 2014/25/UE<sup>29</sup>- hacer referencia a una determinada procedencia u origen que tenga por efecto favorecer o eliminar a determinadas empresas o productos. Se trata de una manifestación del principio de no discriminación y de libre circulación de bienes y servicios.

Sin embargo, el Código de Contratos Públicos, en consonancia con las directivas, deja a los poderes adjudicadores la posibilidad de aludir a un determinado origen o procedencia. Esta alusión puede tener lugar en dos contextos diferentes.

En primer lugar, cuando esté justificada por razón del objeto del contrato. Esto es lo que resulta del inciso inicial del artículo 49/8 del Código de Contratos Públicos (que transpone el inciso inicial de los artículos 42/4 de la Directiva 2014/24/UE y 60/4 de la Directiva 2014/25/UE): "Salvo que lo justifique el objeto del contrato". Sin embargo, no es fácil identificar situaciones en las que el objeto del contrato justifique condicionar la compra o el contrato al origen o procedencia de los productos que se vayan a suministrar o de la materia prima a utilizar.

---

<sup>27</sup> En este sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES, "A reforma", p. 50. Considerando que, a la luz de la ley francesa, ni siquiera los procedimientos precontractuales ajenos al Derecho de la Unión Europea pueden discriminar en función de la ubicación de los operadores, cf. ISABELLE HASQUENOPH, "Sustainable public procurement and geography", *Public Procurement Law Review*, 2, 2021, p. 69.

<sup>28</sup> Pedro Costa Gonçalves, *Direito*, p. 582.

<sup>29</sup> Cf. aún artículo 36.º/2 da Directiva 2014/23/UE.

Ciertamente, en general, esta condición no puede utilizarse como instrumento de estímulo de la economía local o, simplemente, porque parezca necesaria para salvaguardar la calidad de los bienes, obras o servicios que se suministren o presten<sup>30</sup>.

No obstante, la referencia a un origen determinado puede existir válidamente cuando sea inherente o necesaria para satisfacer la necesidad de contratación del poder adjudicador<sup>31</sup>, o cuando resulta de lo que llamamos una decisión comercial ordinaria aislada, es decir, una decisión objetivamente justificable teniendo en cuenta las especificidades del objeto contractual y que podría haber tomado un comprador normal y desinteresado colocado en la misma situación, sin revelar ni aparentar tener ninguna intención proteccionista o disfunción contraria a la competencia, sino una opción que un comprador normal y desinteresado colocado en la misma situación podría igualmente haber tomado, incluso en el contexto de una actividad comercial privada<sup>32</sup>.

Además, no puede excluirse que tal indicación también pueda encontrar justificación en el ámbito específico de la contratación alimentaria, como veremos a continuación.

---

<sup>30</sup> V.g., sentencias *Dundalk* (proc. 45/87, de 22 de septiembre de 1988) y *Storebaelt* (C-243/89, de 22 de junio de 1993). La necesidad de salvaguardar esta calidad puede, por otra parte, justificar la referencia a una norma de determinado origen, siempre que vaya acompañada de la expresión "o equivalente". Cf. artículo 42/7/al. b) del Código de Contratos Públicos.

<sup>31</sup> Para ilustrar este punto, consideremos la compra de servicios de catering para un acto de promoción turística, en el que el pliego de condiciones exige que las comidas servidas se elaboren en su mayor parte con alimentos de la región promocionada (discriminación directa). En este caso, no hay ninguna intención intrínsecamente proteccionista en estipular la obligación de utilizar productos regionales: esta obligación es inherente a la necesidad de compra del poder adjudicador, esencial para su cumplimiento, y no un plus o algo externo, por así decirlo, al objetivo inmediato de celebrar el contrato." Para más información sobre este punto, cf. DÉBORA MELO FERNANDES, *Preferências*, pp. 49-58.

<sup>32</sup> Consideremos los siguientes ejemplos:

- El Ayuntamiento de Angra do Heroísmo (Azores) pretende contratar servicios de catering para una cena de bienvenida a un alcalde extranjero, definiendo como requisito contractual que la comida se elabore con carne y pescado de la Región Autónoma de las Azores;

- El Ayuntamiento de Manteigas (Serra da Estrela) pretende contratar la construcción de un centro cultural municipal, exigiendo en el pliego de condiciones que las sillas del auditorio estén tapizadas en burel producido en Serra da Estrela.

Es evidente que las exigencias contractuales formuladas por el poder adjudicador se basan, en ambos casos, en una distinción basada en el territorio (el Ayuntamiento de Angra do Heroísmo quiere ofrecer una comida local; el Ayuntamiento de Manteigas quiere construir un auditorio que refleje las tradiciones de la región), pero creemos que tal distinción es compatible con las libertades económicas y con el TFUE, porque no tiene detrás ninguna finalidad proteccionista, es decir, de protección o estímulo de la economía y del empleo nacional o local. De hecho, en los ejemplos ofrecidos, las preferencias locales están respaldadas por el propio TFUE, que establece que la política del mercado interior debe llevarse a cabo respetando "las costumbres de los Estados miembros, en particular en lo que respecta a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional" (artículo 13) y que "[l]a Unión contribuirá al desarrollo de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional" y regional" (artículo 167), siendo la "protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional" una razón imperiosa de interés general a efectos del artículo 36 TFUE. Para más información sobre este punto, cf. DÉBORA MELO FERNANDES, *Preferências*, pp. 107-110.

En segundo lugar, la referencia a un origen o una procedencia determinados también puede tener lugar de manera excepcional -es decir, en caso de que no sea posible una descripción suficientemente precisa y legible del objeto del contrato en términos de rendimiento o de exigencias funcionales y/o por referencia a especificaciones técnicas y, por orden de preferencia, a normas nacionales que transpongan normas europeas, las homologaciones de idoneidad técnica europeas, a las especificaciones técnicas comunes, a las normas internacionales, a otros sistemas técnicos de referencia establecidos por los organismos europeos de normalización o, en su defecto, a las normas nacionales, las homologaciones de idoneidad técnica nacionales o las especificaciones técnicas nacionales - siempre que vayan acompañados de la mención "o equivalente", de conformidad con el artículo 49.º/9 del Código de Contratos Públicos. Artículo 49.º/9 del Código de Contratos Públicos (que transpone el segmento final de los artículos 42.º/4 de la Directiva 2014/24/UE y 60.º/4 de la Directiva 2014/25/UE).

Fue en aplicación de una norma idéntica de la Directiva anterior (Directiva 2004/18/CE) cuando el TJUE, en la sentencia *Medisanus*, concluyó que existía una excepción prohibida a la libre circulación de mercancías. La sentencia se refería a un concurso público convocado por un hospital público esloveno en el que se cuestionaba la validez de una cláusula del pliego de condiciones que exigía que los medicamentos que debía suministrar el adjudicatario se produjeran con plasma humano recogido en Eslovenia. La cláusula se ajustaba a la legislación nacional, que sólo permitía la importación de plasma de otros Estados miembros si el plasma recogido en el territorio nacional era insuficiente para cubrir las necesidades de la población nacional. Ante tal cláusula, el TJUE dictaminó que no era un medio adecuado para alcanzar los objetivos de salud pública invocados por el poder adjudicador (fomentar las donaciones de sangre voluntarias y no remuneradas y garantizar el respeto del principio de autosuficiencia nacional) (§§96 y 98), y que por tanto constituía una excepción al artículo 34 TFUE (libre circulación de mercancías) que no podía justificarse a la luz del artículo 36 (§104). El TJUE también concluyó que tal requisito contractual constituía una infracción del artículo 23/2 y 8 de la Directiva 2004/18/CE (actualmente artículo 42/2 y 4 de la Directiva 2014/24/UE), ya que la especificación técnica en cuestión, al referirse a una procedencia específica, no hacía referencia a la expresión "o equivalente", siendo así susceptible de disuadir a los operadores económicos que tuvieran medicamentos similares de concurrir a la licitación pública y de obstaculizar los

flujos de importación en el comercio entre los Estados miembros (§§75-77). La misma línea de razonamiento puede encontrarse en la sentencia *Dundalk* del TJUE<sup>33</sup>.

Cabe preguntarse si los dos requisitos mencionados -justificación en relación con el objeto del contrato e indicación excepcional acompañada de la expresión "o equivalente"- son acumulativos, es decir, si sólo son admisibles con arreglo a las Directivas las referencias a una determinada procedencia u origen que (i) estén justificadas en relación con el objeto del contrato y que, además de eso, (ii) se produzcan excepcionalmente (debido a la imposibilidad de una descripción suficientemente precisa y legible del objeto del contrato en términos de rendimiento o de exigencias funcionales y/o por referencia a especificaciones técnicas y a normas u homologaciones de idoneidad técnica europeas o nacionales) y acompañadas de la mención "o equivalente".

En nuestra opinión, la respuesta sólo puede ser negativa, en la medida en que existen situaciones en las que ambas condiciones son inconciliables en sus propios términos. En efecto, existen casos en los que, por la naturaleza de las cosas, el objeto del contrato excluye la posibilidad de equivalencia. En estos casos, la expresión "o equivalente" no puede tener lugar debido al propio objeto del contrato<sup>34</sup>. Consideremos, una vez más, la contratación de servicios de catering para un evento de promoción turística. El objeto del contrato justifica (más estrictamente, impone) que las especificaciones técnicas de las comidas a suministrar se refieran a productos originarios del territorio promocionado, y no siendo objetivamente posible sustituirlos por productos de origen distinto, aunque tengan características idénticas o equivalentes, porque el objeto del contrato y su finalidad subyacente presuponen la valorización de lo local o regional.

Así pues, la utilización de la expresión "o equivalente" sólo puede tener lugar en aquellas situaciones en las que, por definición, exista o debe admitirse como posible la existencia de equivalencia en cuanto al objeto de la adquisición. De ello se deduce, en línea recta, que no puede exigirse el cumplimiento acumulativo de las dos condiciones mencionadas.

---

<sup>33</sup> En este asunto, estaba en tela de juicio una licitación para la mejora de una red de abastecimiento de agua, en la que el poder adjudicador exigía que las tuberías a presión de fibrocemento que debían instalarse estuvieran certificadas de conformidad con una norma irlandesa, so pena de exclusión de la oferta. El Tribunal concluyó que este requisito vulneraba la libre circulación de mercancías en la medida en que, aunque se aplicaba indistintamente a todas las mercancías con independencia de su origen, hacía más onerosa la participación de los operadores económicos que, aun produciendo o utilizando tubos equivalentes a los que cumplían la norma irlandesa, no disponían de la certificación con arreglo a dicha norma (§19), lo que tenía como efecto práctico favorecer a las empresas irlandesas (§20). Sin embargo, del razonamiento del Tribunal de Justicia se desprende que, si la entidad adjudicadora hubiera aceptado suministrar productos equivalentes, tal requisito podría haberse impuesto válidamente sin violar el principio de no discriminación y de libre circulación de mercancías.

<sup>34</sup> Sobre este punto, cf. SARAH SCHOENMAEKERS, "Public Procurement, Culture and Mozzarella: 'Que dici?'" , *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2021, vol. 16, n.º 3, p. 217.

### 2.1.3. Valoración de la economía local y regional como condición de ejecución del contrato

Otro mecanismo legislativo muy relevante para el objetivo de fomentar las compras locales fue el artículo 42.º/6/al. e) del Código de Contratos Públicos. A través de él, el legislador permitía (o, mejor dicho, sugería) a los poderes adjudicadores incluir en los pliegos de condiciones, como condición de ejecución del contrato, medidas que "tengan por objeto favorecer la valorización de la economía local y regional".

Sin embargo, a instancias de la Comisión Europea, este punto fue derogado con la revisión que tuvo lugar en 2022. Se entiende que fue así, en la medida en que esta norma suponía un claro peligro de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, según la interpretación del TJUE. En consecuencia, no había mucho margen para que los poderes adjudicadores hicieran uso de la sugerencia del legislador nacional sin correr el riesgo de entrar en colisión con el TFUE y las directivas sobre contratación pública, salvo en el contexto de los procedimientos de formación de contratos sin interés transfronterizo cierto.

En efecto, como ya se ha mencionado, el estímulo de la economía nacional, regional o local, desvinculado de otros intereses más amplios y no estrictamente económicos, no puede perseguirse a través de la contratación pública si ello representa una discriminación de los operadores económicos y de los bienes no nacionales, al menos en la fase actual de la regulación europea de la contratación pública -lo que reconoce el propio legislador portugués, cuando establece, en la parte final del artículo 37-. Así lo reconoce el propio legislador portugués cuando establece, en la parte final del artículo 37/4 de la Ley de Bases del Clima, que la utilización de la contratación pública para promover la economía local debe hacerse "sin perjuicio de la igualdad de acceso de los operadores económicos a los procedimientos de contratación"-.

En este contexto, ciertamente, una cláusula del pliego de condiciones que imponga el uso de mano de obra o subcontratistas locales como forma de potenciar la economía y el empleo local o regional no podrá, en principio, recibir luz verde<sup>35</sup>. Del mismo modo, no superará la prueba una cláusula que, con la misma finalidad, obligue al adjudicatario, en la ejecución de la prestación contratada, a utilizar únicamente productos o materias primas de origen local o regional<sup>36</sup>. Tampoco parece exenta de problemas imponer al adjudicatario

---

<sup>35</sup> Sentencias *Storebaelt* y *Rush Portuguesa* (C-113/89, de 27 de marzo de 1990). En Francia, se rechazó una propuesta de ley que contemplaba que, durante la crisis sanitaria de Covid-19, y en el contexto de los procedimientos de contratación pública por debajo de los umbrales de las directivas, los contratistas deberían haber asumido la obligación de utilizar al menos un 25% de mano de obra local para el contrato (SÉVERINE MICHALAK, "Les limites de la commande publique dans le soutien à l'économie locale", *Droit Administratif*, n.º 5, mayo 2021, pp. 15 y 17).

<sup>36</sup> Sentencia *Storebaelt*.

una obligación contractual accesoria de invertir en proyectos locales sin vinculación con el objeto del contrato (por ejemplo, en un contrato de concesión de la gestión de un hospital, imponer la construcción, en el territorio del poder adjudicador, de una fábrica o de una escuela<sup>37</sup>).

En cualquier caso, e independientemente de la eliminación del artículo 42.º/6/al. e) del Código de Contratos Públicos, no creemos que la valorización de la economía local y regional como condición de ejecución del contrato esté siempre y en todos los casos, proscrita por la legislación europea.

En nuestra opinión, esto es válido si se trata de preservar un sector o industria de los que depende la supervivencia de una determinada tradición cultural o patrimonio regional (valores protegidos por los artículos 13.º, 36.º y 167.º del TFUE) o de garantizar la seguridad alimentaria, cuando es necesario mantener la capacidad nacional de producción de alimentos y el acceso de los ciudadanos a alimentos asequibles.

También es posible considerar la aceptación, en un sentido más amplio, de la consagración de condiciones contractuales destinadas a garantizar el mantenimiento de una industria vital para la economía de un país o región, en la medida en que pueda demostrarse la idoneidad y necesidad de estas medidas.

También nos parece compatible con el Derecho de la Unión Europea considerar la valorización de la economía local o regional - no ya como condición para la ejecución del contrato, sino - como parte de los criterios de adjudicación, en el caso (y sólo en el caso) de la celebración de contratos cuya ejecución tenga un *vínculo situacional* con un territorio concreto, es decir, que no puedan ejecutarse en otra región o país. De hecho, en estos casos, es posible ponderar el factor local sin impedir el acceso al procedimiento a ningún operador o mano de obra, es decir, sin que la valoración tenga un efecto discriminatorio actual o potencial. Aunque el artículo 75.º del Código de Contratos Públicos (relativo a los criterios de adjudicación) no hace, prudentemente, ninguna referencia a la valorización de la economía local o regional, entendemos que no se impide a los poderes adjudicadores, aunque dentro de unos límites estrictos, valorar las ofertas presentadas desde el punto de vista de su impacto en la economía nacional o local y en el empleo.

Así, a semejanza de lo que ya ha sido admitido en Francia por el *Conseil d'État*<sup>38</sup>, nos parece perfectamente posible concebir la validez de un criterio de adjudicación que pondere los efectos positivos de la ejecución de un contrato sobre la economía y el empleo locales, siempre que, en virtud del objeto del contrato, las prestaciones contractuales sólo

---

<sup>37</sup> SUE ARROWSMITH, "A taxonomy of horizontal policies in public procurement", en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. Sue Arrowsmith / Peter Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 126 y 132.

<sup>38</sup> Sentencia de 20 de diciembre de 2019 (n.º 428290).

puedan ejecutarse en dicho territorio. Nótese que no se trata de imponer al adjudicatario la utilización de mano de obra ya establecida o con residencia en el territorio o el suministro de productos de origen local o nacional, ni la inversión en proyectos ajenos al objeto del contrato, sino de valorar las externalidades positivas que el contrato aportará, en el futuro, a la economía local o nacional y al empleo.

#### *2.1.4. La utilización de productos de origen local o regional como criterio de adjudicación*

El cuarto mecanismo legislativo que destacamos aquí se encontraba en el artículo 75/2/al. d) del Código de Contratos Públicos, que establecía que los poderes adjudicadores podían evaluar positivamente las ofertas que presentaran productos de origen local o regional, lo que podía tener lugar en el contexto de un contrato, una prestación de servicios o un suministro.

Esta norma también suscitó las mayores reticencias <sup>39</sup> y, por eso, la Comisión exigió su eliminación. Sin embargo, se mantuvo la cláusula del artículo 37/4 de la Ley de Bases del Clima que hace referencia al fomento del "uso de materiales disponibles localmente".

La posición de la Comisión parte de la base de que evaluar una propuesta en función de si emplea, en mayor o menor medida, a productos o recurso de origen local -con vistas, en otras palabras, a estimular la economía local- es, como se ha analizado anteriormente, contrario al TFUE y a las directivas (salvo, como ya hemos dicho, en procedimientos sin un claro interés transfronterizo).

Sin embargo, somos de la opinión de que dicha valorización puede ser válida a la luz del Derecho europeo en la medida en que esté al servicio -siempre con respeto al principio de proporcionalidad- de intereses y valores vitales de la propia Unión Europea, como la sostenibilidad, y no de intereses exclusiva o marcadamente nacionales, como la dinamización del tejido económico nacional o local.

De hecho, la redacción de la norma derogada iba, en cierto modo, en ese sentido, ya que vinculaba el uso de productos de origen local o regional, en los criterios de adjudicación, al factor de "sostenibilidad ambiental o social de la forma de ejecución del contrato", en un intento de asociar el uso de ese tipo de productos a una ejecución más sostenible del contrato.

Simplemente no es posible ignorar el hecho de que la compra de bienes o la utilización de recursos de origen local o regional no conducen, por sí solo y de forma automática, a una compra más sostenible. Así pues, la asociación entre el criterio del origen de los bienes y recursos y su mejor valor en términos de sostenibilidad no es, en general,

---

<sup>39</sup> Para una crítica a la redacción del artículo 75.º/2/al. d) del Código de los Contratos Públicos, cf. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão*, p. 44.

inequívoca, pudiendo llegar a la conclusión de que este factor o subfactor de evaluación no es adecuado para alcanzar el objetivo deseado (la sostenibilidad medioambiental o social del método de ejecución contractual).

De hecho, el impacto medioambiental asociado a la ejecución de un contrato no se debe sólo, ni, sobre todo, a la proximidad del producto consumido o utilizado al lugar de consumo o utilización (concretamente porque implica una menor distancia de transporte)<sup>40</sup>. En su lugar, hay que considerar una amplia gama de impactos ambientales a lo largo del ciclo de vida del bien, servicio u obra (*cradle-to-grave analysis*), un ciclo de vida que abarca toda la cadena de suministro (consumo de materias primas, uso de energía/agua, emisiones y residuos tóxicos derivado de la transformación industrial y el transporte), el uso del producto (consumo de energía/agua, generación de residuos y emisiones y uso de consumibles) y su eliminación (generación de residuos, emisiones tóxicas, potenciales nuevas materias primas), que también hay que tener en cuenta.

Estas consideraciones nos llevan a concluir que, si el Derecho de la Unión Europea no se opone, sino que apoya, una compra pública más sostenible y orientada hacia criterios y requisitos medioambientales, la integración de este tipo de criterios y requisitos en los procedimientos de contratación pública no puede representar en ningún caso una forma de *greenwashing*. Dicho de otro modo, la utilización de mecanismos tendentes a la protección del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático no puede encubrir objetivos pura o principalmente proteccionistas de apoyo y protección de la economía nacional o local y del empleo<sup>41</sup>.

#### *2.1.5. El tiempo de transporte o de disponibilidad del producto o servicio como criterio de adjudicación*

Es curioso, sin embargo, que la Comisión no pidiera la supresión del apartado del artículo 75.º/2/al. d) del Código de Contratos Públicos que se refiere a la valoración del "tiempo necesario para transportar y poner a disposición el producto o servicio".

Porque, a semejanza de lo que decíamos sobre el uso de productos de origen local o regional, también el impacto del transporte en lo que se refiere al rendimiento

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, producir tomates en una región o país más cálido y transportarlos al lugar de consumo en tren puede ser más neutro para el medio ambiente que producirlos en un invernadero local con calefacción y transportarlos en vehículos diésel. Se ofrece un ejemplo por ISABELLE HASQUENOPH, "Sustainable", p. 70.

<sup>41</sup> A este respecto, cabe mencionar la opinión del Abogado General GEELHOED en el asunto *Comisión c. República Federal de Alemania* (C-20/01 y C-28/01, de 10 de abril de 2003), al afirmar que "la utilización de criterios relativos a la protección del medio ambiente en el procedimiento de adjudicación debe someterse a un control crítico y no puede servir de cheque en blanco para eludir el objetivo fundamental de las directivas comunitarias en materia de contratación pública, a saber, la realización del mercado interior y la erradicación de la desigualdad de trato" (§74).

medioambiental del contrato puede ser menos relevante que el impacto de otras etapas del ciclo de vida del bien.

Es más, incluso si sólo nos fijamos en el impacto medioambiental del transporte, el modo de transporte elegido, así como la antigüedad y el consumo de combustible de los vehículos utilizados, pueden ser mucho más perjudiciales que la distancia y el tiempo recorridos.

Por lo tanto, al elegir el "tiempo de transporte" de forma aislada como factor o subfactor de valoración, sin combinarlo con otros aspectos con mayor incidencia en la huella de carbono de los bienes, obras o servicios a adquirir, el poder adjudicador se expone a que la medida sea considerada proteccionista, por su falta de adecuación al objetivo medioambiental declarado<sup>42</sup>.

Así, la valoración ambiental del coste del ciclo de vida -ya prevista en el artículo 75/7/a) e) del Código de Contratación Pública, que transpone los artículos 68 de la Directiva 2014/24/UE y 83 de la Directiva 2014/25/UE- es un instrumento que sirve mejor al propósito de la sostenibilidad ambiental de la compra, ya que considera no solo los costes directos, sino también los costes indirectos atribuidos a externalidades medioambientales vinculadas al bien, servicio u obra a lo largo de su ciclo de vida, en lugar de fijarse únicamente en aspectos aislados de la compra como la distancia más corta o el menor tiempo de transporte, que pueden no reflejar necesariamente una compra más sostenible desde el punto de vista medioambiental.

De ahí también que debemos utilizar con cautela la sugerencia legal aquí analizada, que se ha mantenido en la última revisión del Código de Contratos Públicos.

#### *2.1.6. Suministro a través de circuitos cortos de distribución como condición de ejecución del contrato o como criterio de adjudicación*

Con la revisión de 2021, el Código de Contratos Públicos sugiere ahora que los poderes adjudicadores adquieran bienes suministrados a través de circuitos cortos de distribución. Lo hace de dos formas distintas.

La primera fue a través del artículo 42.º/6/a) f), que señalaba a los poderes adjudicadores que pueden exigir, como condición de ejecución del contrato, que el suministro de los bienes que se adquieran se realice a través de un circuito corto de distribución.

---

<sup>42</sup> En este sentido, SUE ARROWSMITH, "Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review", en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. S. Arrowsmith / P. Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 150 y 176.

La segunda, a través del artículo 75.º/2/al. d), en el que el legislador sugiere que los suministros realizados a través de circuitos cortos de distribución sean valorados positivamente en el marco de los criterios de adjudicación.

La compra a través de circuitos cortos de distribución no es directamente equivalente a la compra local o de proximidad ya que, a diferencia de ésta, el concepto es relacional y no geográfico<sup>43</sup>: significa vender directamente del productor al consumidor o indirectamente a través del menor número posible de intermediarios<sup>44</sup>. Sin embargo, es evidente que tal requisito favorece la proximidad geográfica entre el productor y el consumidor, y es probable que fomente la compra de bienes con un origen local o próximo. Se trata, por tanto, de una medida potencialmente discriminatoria (discriminación indirecta<sup>45</sup>).

Sin embargo, la Comisión Europea aceptó que se mantuvieran las dos normas mencionadas. La conformidad de estas medidas del legislador portugués con el Derecho de la Unión Europea es perfectamente comprensible a la luz de las ventajas de los circuitos cortos de distribución, que han sido estudiadas y defendidas -incluso por las propias instituciones europeas<sup>46</sup> en el sector agroalimentario (como analizaremos en la próxima sección) -. Suelen señalarse ventajas sociales, económicas y medioambientales, que se

---

<sup>43</sup> Por ejemplo, un bien producido en otro continente puede ser adquirido directamente por el poder adjudicador a su productor, mientras que un bien producido en el mismo país puede adquirirse a través de una larga cadena de intermediarios.

<sup>44</sup> V., por ejemplo, en el sector agroalimentario, la definición contenida en la Orden Ministerial n.º 152/2016, de 25 de mayo, modificada y republicada por la Orden Ministerial n.º 187/2021, de 7 de septiembre: "circuitos de suministro que no impliquen más de un intermediario entre el productor y el consumidor, mediante venta de proximidad o venta a distancia".

<sup>45</sup> De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, las medidas de discriminación indirecta, material o de hecho son aquellas que, a pesar del carácter neutro de su formulación, es decir, que no distinguen aparentemente en función de criterios geográficos o territoriales, y que se aplican por igual a los bienes y operadores nacionales y no nacionales, en la práctica hacen más oneroso o menos atractivo el suministro de bienes o la participación de operadores no nacionales. En alusión a esta categorización, cf., por todos, MIGUEL POIARES MADURO, *We, the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford/Portland, Oregon: Hart Publishing, 1998, pp. 36-37 y 162-163, SUE ARROWSMITH / PETER KUNZLIK, "EC Regulation", pp. 58 y 77, y NUNO CUNHA RODRIGUES, *A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica*, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 305-306 y 314-315.

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, el *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones Hacia una política alimentaria sostenible de la UE que genere empleo y crecimiento en las regiones y ciudades de Europa*, de 17 de agosto de 2017 (2017/C 272/04), en el cual se "subraya la importancia de las cadenas de suministro cortas para mejorar la sostenibilidad medioambiental del transporte entre los distintos lugares de consumo. En efecto, cuanto mayor es la distancia, mayor también es el impacto negativo de la contaminación producida por los medios de transporte" (§23). Más recientemente, en su *Dictamen sobre el "Marco legislativo para unos sistemas alimentarios sostenibles"*, de 21 de julio de 2023 (2023/C 257/05), el Comité de las Regiones Europeo subraya la "importancia de unas cadenas de valor más cortas que acerquen a los agricultores a sus consumidores a través de la venta directa, garantizando alimentos a precios asequibles para los consumidores que respeten, al mismo tiempo, a los productores, permitiéndoles vivir dignamente y obtener unos ingresos dignos" (§21).

traducen, grosso modo, en valorar a los pequeños productores, para quienes la venta directa es casi la única forma de obtener valor por sus productos (no estandarizados); capturar valor en beneficio de los productores primarios eliminando o reduciendo el número de intermediarios; suministrar alimentos frescos a los consumidores; reducir la distancia a la que hay que transportar y conservar los alimentos, ahorrando energía y reduciendo el uso de combustibles fósiles<sup>47</sup>.

En este contexto, es posible sostener que la condición contractual de suministro a través de una cadena de distribución corta, o la valorización de este aspecto de la ejecución del contrato en el marco de los criterios de adjudicación, se encuentra, en el ámbito específico de la contratación alimentaria, al servicio de objetivos definidos por la Unión Europea, ajustándose así al Derecho europeo.

Sin embargo, hay que señalar una cosa: a pesar de que el fomento de los circuitos cortos de distribución ha sido estudiado y defendido en el ámbito agroalimentario<sup>48</sup>, lo cierto es que el legislador nacional no lo limita a este ámbito. Queda por ver qué postura adoptará el TJUE y las instituciones europeas, en particular, la Comisión, respecto a su transposición a otros ámbitos.

## **2.2. Ley 34/2019, de 22 de mayo: el caso particular de la compra de alimentos**

En 2019 se aprobó la Ley n.º 34/2019, de 22 de mayo, por la que se establecen criterios para la selección y adquisición de productos alimenticios en cantinas y comedores públicos<sup>49</sup>, promoviendo el consumo sostenible de producción local y diversas formas de producción certificada.

Según el artículo 3 de esta ley, al adquirir productos alimenticios para su consumo en cantinas y comedores públicos, los poderes adjudicadores deben obligatoriamente considerar, como criterios de adjudicación, su calidad, origen e impacto ambiental.

En lo que respecta al "origen e impacto medioambiental", el artículo 4 impone la ponderación obligatoria, con un coeficiente mínimo del 8% (apartado 3), de los siguientes

---

<sup>47</sup> Entre otros, *Recomendações de medidas de política de apoio aos circuitos curtos agroalimentares – período de programação 2014-2020*, 2013, do INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA/UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA, UNIVERSIDADE DE ÉVORA e UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO.

<sup>48</sup> La doctrina analiza exclusivamente las ventajas de las cadenas de suministro cortas para los productos agroalimentarios.

<sup>49</sup> Aquí se incluyen aquellos cuya gestión esté asegurada por los servicios y organismos de la administración central, regional y local, así como las instituciones públicas de enseñanza superior, los institutos públicos que son servicios personalizados o los fondos públicos (artículo 2).

factores (apartados 1 y 2): a) menores costes logísticos y de distribución<sup>50</sup>, (b) menor impacto en el medio ambiente debido a la distancia, el transporte y el envasado<sup>51</sup>, valorándose más la producción que tiene todas sus fases en el territorio de la NUTIII del lugar de consumo o en una NUTIII adyacente<sup>52</sup>, (c) origen en la producción de temporada, y (d) promoción de una alimentación y nutrición adecuadas, o difusión de información sobre la realidad productiva local, en lo que respecta al conocimiento de los productos y su origen.

En cuanto a la "calidad", el artículo 5 de la Ley 34/2019 establece que deberá ponderarse, con un coeficiente mínimo del 3% (apartado 4), la certificación de los productos a través de alguno de los siguientes regímenes de calidad certificada (apartado 2): a) Método de producción ecológica<sup>53</sup>, (b) Denominación de Origen Protegida<sup>54</sup> y (c) Indicación Geográfica Protegida<sup>55</sup>; siendo aún obligatorio ponderar la procedencia de explotaciones con Estatuto de Origen Familiar (n.º 3).

De modo semejante, el artículo 75.º/2/al. d) del Código de Contratos Públicos -que se aplica a todo tipo de bienes, es decir, no se limita a los productos alimenticios- establece que el criterio de adjudicación puede (en lugar de *debe*, como en la Ley 34/2019) densificarse a través de los siguientes factores o subfactores: la "denominación de origen

---

<sup>50</sup> En nuestra opinión, no tiene sentido imponer la adopción de un criterio de adjudicación como éste. De hecho, lo que se está evaluando aquí es sólo uno de los componentes de la estructura de costes que contribuye al precio final del producto o servicio, y no hay ninguna base para obligar a ponderar los costes de logística y distribución de forma diferente a todos los demás costes (mano de obra, materias primas, etc.).

<sup>51</sup> La consideración integrada de estos tres aspectos es más coherente con el objetivo de reducir el impacto ambiental que la simple ponderación de la distancia que el producto tiene que recorrer hasta su destino local (*food miles*). De hecho, como ya se ha mencionado, comprar alimentos de origen local no implica automáticamente un menor impacto ambiental. Sin embargo, hay otros aspectos del ciclo de vida de los productos agroalimentarios que pueden y deben tenerse en cuenta a la hora de medir el "menor impacto sobre el medio ambiente" y que no fueron considerados por el legislador portugués, como los costes medioambientales de la producción.

<sup>52</sup> En la práctica, esto significa valorar los productos de origen local o regional, independientemente de que estén cubiertos por regímenes de calidad certificados.

<sup>53</sup> De conformidad con el Decreto-Ley n.º 256/2009, de 24 de septiembre, modificado y republicado pelo Decreto-Ley n.º 37/2013, de 13 de marzo.

<sup>54</sup> Una Denominación de Origen Protegida es un nombre geográfico o similar que designa e identifica un producto originario de un lugar o región determinados, cuya calidad o características se deben esencial o exclusivamente al medio geográfico específico, incluidos los factores naturales y humanos, cuyas diferentes etapas de producción tienen lugar en la zona geográfica delimitada. Véase el artículo 5/1 del *Reglamento 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios*.

<sup>55</sup> Una Indicación Geográfica Protegida es un nombre geográfico o similar que designa e identifica un producto originario de un determinado lugar o región, que posee una determinada calidad, reputación u otras características que pueden atribuirse esencialmente a su origen geográfico y para el cual al menos una de las fases de producción tiene lugar en la zona geográfica delimitada. Véase el artículo 5/2 del Reglamento 1151/2012.

o indicación geográfica, en el caso de productos certificados" y la "utilización de productos de producción ecológica".

Estas normas incluyen un conjunto muy diverso de medidas de contratación de proximidad. La adopción de criterios estrictamente geográficos o de proximidad (por ejemplo, el origen geográfico en una circunscripción territorial determinada, la distancia entre el lugar de producción y el lugar de consumo, el tiempo de transporte) dependerá, al menos hasta que se produzca una revisión de la legislación europea que aclare los términos en que pueden adoptarse medidas de *buy local*, de una evaluación necesariamente casuística. De hecho, su carácter directamente discriminatorio podrá, a falta de una justificación adecuada, suscitar sospechas en cuanto a la verdadera finalidad que persiguen. Así pues, en caso de duda, puede ser necesario demostrar, a la luz de los requisitos de proporcionalidad, la pertinencia (adecuación) de la medida a los objetivos (diversos y múltiples) que pretende perseguir<sup>56</sup>, para que su adopción pueda considerarse conforme al Derecho de la Unión Europea.

Sin embargo, este debate no puede cerrarse sin antes señalar que la literatura señala la existencia de beneficios específicos en la compra de productos agroalimentarios de origen local que no necesariamente se solapan con los de la compra a través de cadenas de suministro cortas. Por un lado, los estudios demuestran que la compra de productos locales contribuye sustancialmente a la calidad nutricional de los alimentos<sup>57</sup>, a la preservación y regeneración de los suelos agrícolas, a la protección de la biodiversidad y del patrimonio cultural de las distintas regiones<sup>58</sup>. Por otro lado, se aboga por que la compra de productos de origen local, a semejanza de lo que sucede con el suministro a través de cadenas cortas, tenga beneficios de orden social y económico, como la integración de los pequeños productores locales en las cadenas de suministro y el

---

<sup>56</sup> Tal como se demostró con éxito en el documento *"Criterios para la contratación pública ecológica, en el marco de la Estrategia Nacional de Contratación Pública Ecológica 2020, de productos alimenticios y servicios de restauración"*, en lo que se refiere a la valoración del suministro de razas autóctonas.

<sup>57</sup> En primer lugar, los alimentos producidos a mayor distancia del lugar de consumo tardan más en transportarse, lo que contribuye a la pérdida de nutrientes. En segundo lugar, a la hora de elegir qué alimentos producir, los agricultores que se dirigen a un mercado local priman el sabor y la calidad y diversidad nutricional en detrimento de la capacidad del alimento para ser transportado a largas distancias. En tercer lugar, en las estrategias locales de comercialización, los alimentos suelen venderse en las 24 horas siguientes a su cosecha, en el punto álgido de su madurez y frescura, lo que los hace más atractivos para el consumo. En cuarto lugar, durante el corto periodo que transcurre entre la cosecha y la venta, los alimentos suelen ser manipulados por un número (menor) de personas, lo que reduce la posibilidad de que se estropeen. En este sentido, cf. BOŠTJAN FERK / PETRA FERK, "Local preferences as non-discriminatory instrument in public procurement of fresh foods: why, when and how", en *Law and Economics of Public Procurement Reforms* (ed. G. Piga / T. Tatrai), Oxford: Routledge, 2020, p. 74.

<sup>58</sup> Recomendaciones de medidas políticas de apoyo a los circuitos cortos agroalimentarios - periodo de programación 2014-2020, e ISABELLE HASQUENOPH, "Sustainable", pp. 71-72.

desarrollo de las zonas rurales<sup>59</sup>. Son argumentos que militan claramente a favor de la proporcionalidad de la adopción de criterios estrictamente geográficos o de proximidad en la compra de productos agroalimentarios.

Lo mismo puede decirse de la exigencia o ponderación de la certificación de productos a través de regímenes de calidad certificados relacionados con el origen geográfico de los productos (Denominación de Origen Protegida e Indicación Geográfica Protegida). Estos regímenes se establecieron para "ayudar a los productores de productos vinculados a una zona geográfica: a) la garantía de una remuneración justa y correspondiente a las cualidades de sus productos; b) la garantía de una protección uniforme de las denominaciones como derecho de propiedad intelectual en el territorio de la Unión; c) la comunicación a los consumidores de una información clara sobre los atributos del producto que le confieren un valor añadido" (artículo 4 del Reglamento 1151/2012). En otras palabras, la compra de productos protegidos por Denominación de Origen Protegida o Indicación Geográfica Protegida, aunque sea directamente discriminatoria, se sustenta en la calidad y características específicas de estos productos -que, yendo más allá de su mero origen geográfico, "les confieren un valor añadido" (al. c)), pudiendo quizá argumentarse que estos productos son más sostenibles y saludables, y también se justifica como forma de garantizar una remuneración justa a sus productores (al. a)) y contribuir al patrimonio cultural y gastronómico de una región o país (considerando 1 del Reglamento 1151/2012), lo que parece ser suficiente para admitir, *ya hoy*, su conformidad con el TFUE<sup>60</sup>. En este sentido, además, es posible encontrar en la sentencia *Apple and Pear Development Council* del TJUE (§§18-21), en el que se discutía la conformidad con los tratados de las campañas de publicidad de bienes alimentarios apoyadas por el Estado, en que se trazó una línea divisoria entre las medidas discriminatorias basadas exclusivamente en el origen de los productos y las medidas discriminatorias basadas en otras características específicas que van más allá del mero origen geográfico, considerándose estas últimas admisibles a la luz de los tratados<sup>61</sup>.

En resumen, la apreciación de la Ley 34/2019 ha de hacerse en el contexto más amplio de la Unión Europea, donde se observa que la *public food procurement* ocupa un lugar de excepción en cuanto a la aceptación de criterios geográficos o de proximidad, o al menos con alguna conexión con el territorio de origen. Además de la vasta literatura científica y

---

<sup>59</sup> V., por todos, Food and Agriculture Organization/Directorate for International Cooperation and Development, *Strengthening, passim*, y Science Advice for Policy by European Academies, *A sustainable food system for the European Union*, Berlín: SAPEA, 2020, *passim*.

<sup>60</sup> Pareciendo ir en la misma dirección, pero advirtiendo contra la posible intención proteccionista de este tipo de régimen, cf. SARAH SCHOENMAEKERS, "Public Procurement", pp. 217-219.

<sup>61</sup> Detalladamente sobre ello, JANJA HOJNIK, "Free movement", pp. 305-306 y 310-312.

económica que identifica las diversas ventajas de un sistema alimentario basado en bienes producidos o procesados localmente y/o a través de cadenas de suministro cortas<sup>62</sup>, una clara muestra de ello es la postura adoptada por varias instituciones europeas en los últimos años.

De hecho, ya en 2017, el Comité Europeo de las Regiones instó a la Comisión Europea a "aclarar las limitaciones existentes dentro de sus disposiciones sobre contratación pública para aplicar criterios de sostenibilidad. La legislación de la UE en materia de competencia prohíbe especificar preferencias territoriales (como alimentos locales) en la contratación pública" (§33)<sup>63</sup>. Y más tarde en ese mismo año, instó a la Comisión a aprobar "una revisión de la legislación europea sobre la adjudicación de contratos públicos en el sector de la restauración colectiva, que incluya una cláusula de localidad para el suministro de alimentos [...], con el fin de favorecer la alimentación local y un mercado local para la producción agrícola ecológica y una transformación artesanal generadora de empleo en las zonas rurales", teniendo en cuenta "la importancia de las cadenas de suministro regionales y locales cortas, que por su mayor sostenibilidad desde el punto de vista medioambiental, gracias a una menor contaminación de los medios de transporte, como porque favorecen una agricultura que exalta la calidad de lo típico, la tradición y el patrimonio económico y cultural" (§58)<sup>64</sup>.

Ya en 2020, en su *Estrategia de la Granja a la Mesa*<sup>65</sup>, uno de los pilares fundamentales del *Pacto Verde Europeo*<sup>66</sup>, la Comisión reconoció la necesidad de promover un "sistema alimentario sostenible", que "pueda aportar beneficios al medio ambiente, la salud y la sociedad", y de "[g]arantizar medios de vida sostenibles para los productores primarios, que siguen estando en desventaja en términos de ingresos" y "un suministro suficiente de alimentos asequibles para los ciudadanos". En este contexto, señala que "incluso a medida que las sociedades se urbanizan", la gente "quiere sentirse más cerca de los alimentos que consume" y "quiere alimentos frescos, menos procesados y obtenidos de forma sostenible", y que "los llamamientos a favor de cadenas de suministro más cortas se han

---

<sup>62</sup> Cf., entre nosotros, PAULO NETO / CECÍLIA DELGADO (ed.), "Multiple policy entries for a sustainable food system in Portugal: overview, challenges and solutions", *Public Policy Portuguese Journal*, vol. 6, n.º 2, 2021, *passim*.

<sup>63</sup> *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones Hacia una política alimentaria sostenible de la UE que genere empleo y crecimiento en las regiones y ciudades de Europa*.

<sup>64</sup> *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones A PAC post 2020*.

<sup>65</sup> *Comunicación de la Comisión - Una estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, 20 de mayo de 2020 (COM(2020) 381 final).

<sup>66</sup> *Pacto Verde Europeo* (comunicación de la Comisión), de 11 de diciembre de 2019 (COM(2019) 640 final).

intensificado durante el actual brote [de covid-19]<sup>67</sup>, reconoce la necesidad de fomentar la proximidad de los consumidores a los alimentos que consumen, lo que reforzará la "resiliencia de los sistemas alimentarios regionales y locales" a través de la creación de "cadenas de suministro más cortas" con una "menor dependencia del transporte de larga distancia".

En octubre de 2021, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre la *Estrategia de la Granja a la Mesa*<sup>68</sup>, en la cual "[s]olicita en la que" solicita una revisión de la legislación sobre contratación pública con vistas a introducir o reforzar criterios mínimos obligatorios para las guarderías y las escuelas, otras instituciones públicas y las empresas privadas que prestan servicios públicos, con el fin de incentivar: la producción sostenible de alimentos, incluidos los alimentos tradicionales y típicos con indicaciones geográficas, el consumo de productos locales y, si es posible, de temporada, cadenas de suministro cortas, incluida la venta directa, normas más estrictas de bienestar animal y la reducción del desperdicio de alimentos y de los envases, en consonancia con los principios de la economía circular; apela a la promoción de dietas y patrones alimentarios más sanos y equilibrados mediante la creación de un entorno alimentario que facilite a los consumidores la toma de decisiones saludables, informadas y sostenibles" (§102).

Por último, en julio de 2023, el Comité Europeo de las Regiones reforzó los retos planteados anteriormente, instando a las autoridades locales y regionales y a otras autoridades públicas a "establecer, en el contexto de la aplicación de las normas de contratación pública de la UE y de las Directrices sobre contratación ecológica y sostenible de la Comisión, sus propios objetivos para la adquisición de alimentos saludables, nutricionalmente equilibrados, de temporada, locales y ecológicos para los servicios de restauración en los establecimientos del sector público como parte de una estrategia de contratación pública sostenible", para apoyar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible" (§10)<sup>69</sup>. Quizá sea aún más significativo el llamamiento que el Comité hace de nuevo a la Comisión, pero ahora de forma aún más incisiva, para que "elimine las limitaciones existentes en la normativa de la UE sobre contratación pública para aplicar criterios de sostenibilidad". La legislación de la UE en materia de competencia prohíbe especificar preferencias territoriales (como los alimentos locales) en los contratos públicos;

---

<sup>67</sup> También por eso, la *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* afirma que, al mismo tiempo que "crea condiciones y riesgos de ruptura en las cadenas globales de suministro, con consecuencias para los mercados de origen y destino", la pandemia de covid-19 "también ha creado oportunidades para el desarrollo de modelos locales de producción" (p. 15).

<sup>68</sup> *Resolución sobre una estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, de 20 de octubre de 2021 (2020/2260(INI)).

<sup>69</sup> *Dictamen sobre el marco legislativo para los sistemas alimentarios sostenibles*.

llama la atención sobre el hecho de que las autoridades públicas que actualmente desean incluir a productores y proveedores locales y apoyar la economía alimentaria regional se exponen a acciones judiciales por posible violación de las normas del mercado común si aprovechan las lagunas existentes. Deberían aportarse aclaraciones, acompañadas de orientaciones y formación para las regiones y municipios que son compradores públicos importantes" (§36)<sup>70</sup>.

En un paso inédito y (por el momento) sin precedentes en otros sectores de actividad, las instituciones europeas dan así muestras de iniciar un proceso de aceptación de la adopción de preferencias locales en la compra de productos alimenticios. Este movimiento comenzó ya en 2011, con el Libro Verde sobre información y promoción de los productos agrícolas: una estrategia con alto valor añadido europeo para promover los sabores de Europa, en el que la Comisión comenzaba afirmando que "[e]l potencial de la agricultura de proximidad no está suficientemente valorado"<sup>71</sup>.

Los datos disponibles sugieren que esta adopción ya no tiene que basarse en motivos tan estrictos como la necesidad de "evitar un deterioro de las condiciones de suministro de proximidad en regiones relativamente aisladas de un Estado miembro"<sup>72</sup>.

Por el contrario, en este terreno, se consolida poco a poco la idea – con el apoyo de varios *stakeholders* e integrando diversas áreas de conocimiento<sup>73</sup> – que la compra de proximidad se justifica por una amplia gama de valores y objetivos, en el marco de la defensa de un sistema alimentario que garantice un "equilibrio coherente entre los tres pilares de la sostenibilidad, incluidos el medio ambiente, el clima, la biodiversidad, la salud pública, la economía y la asequibilidad de los alimentos, el bienestar de los animales y la sostenibilidad económica de los agricultores, pescadores y otros agentes intervinientes en la cadena alimentaria y de las zonas rurales y costeras, así como aspectos sociales como

---

<sup>70</sup> *Dictamen sobre el marco legislativo para los sistemas alimentarios sostenibles.*

<sup>71</sup> De 17 de julio de 2011 (COM(2011) 436 final), pp. 5-6.

<sup>72</sup> Sentencia *TK-Heimdienst*, en la que el Tribunal de Justicia precisó que si bien "no puede excluirse que la necesidad de evitar un deterioro de las condiciones de suministro de proximidad en regiones relativamente aisladas de un Estado miembro pueda justificar, en determinadas condiciones, un obstáculo a los intercambios intracomunitarios, una normativa como la controvertida en el litigio principal, que se aplica a la totalidad del territorio nacional, resulta en cualquier caso desproporcionada en relación con dicho objetivo" (§34). Sin embargo, se trata de una resolución del año 2000 y no está claro, a la luz de las consideraciones realizadas en el texto, cuál sería la interpretación del Tribunal de Justicia si la cuestión se le planteara hoy.

<sup>73</sup> Entre muchos otros, cf. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION/DIRECTORATE FOR INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT (Comissão Europeia), *Strengthening Sector Policies for Better Food Security and Nutrition Results Food and Agriculture Organization of the United Nations – Public Food Procurement*, 2018, ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Cities and circular economy for food*, 2019, pp. 26-34, en especial p. 29, y SCIENCE ADVICE FOR POLICY BY EUROPEAN ACADEMIES, *A sustainable, passim*.

las condiciones de trabajo y empleo y las normas de salud y seguridad"<sup>74</sup>. La defensa de esta idea se respalda también en una noción moderna y actualizada de la seguridad alimentaria y nutricional, en la que se entrecruzan la salud y la nutrición, la sostenibilidad medioambiental (no sólo en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también de preservación de la biodiversidad<sup>75</sup>), la resiliencia de las cadenas de suministro y el fomento del desarrollo regional. Entre otras cosas porque "las conclusiones más recientes [de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación] advierten de que el modelo '*business as usual*' (hacer lo mismo de siempre) ya no es una opción para satisfacer las necesidades de seguridad alimentaria y nutricional de todas las personas y del planeta, dados los múltiples retos a los que se enfrentan la agricultura y la alimentación"<sup>76</sup>.

En este contexto, la compra (pública) de alimentos locales o más cercanos al consumidor, aunque no equivalga necesariamente a una compra más neutra desde el punto de vista de la huella de carbono<sup>77</sup>, puede justificarse por un conjunto muy amplio y variado de razones interconectadas e interdependientes, que van desde la necesidad de garantizar la autosuficiencia alimentaria de una región o país hasta el abastecimiento de las regiones más aisladas<sup>78</sup>, la resiliencia de las cadenas alimentarias en todas las regiones y el suministro de alimentos a precios asequibles, hasta la promoción de un sistema alimentario más saludable y nutritivo (que responda no sólo a la cuestión del hambre, sino también a la de la obesidad), pasando por la promoción del patrimonio

---

<sup>74</sup> *Resolución del Parlamento Europeo sobre una estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente (considerando C). En la misma línea, véase el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el "Marco legislativo para unos sistemas alimentarios sostenibles".*

<sup>75</sup> V. *Comunicación de la Comisión Estrategia de la Unión Europea sobre biodiversidad para 2030 - Devolver la naturaleza a nuestras vidas*, 20 de mayo de 2020 (COM(2020) 381 final).

<sup>76</sup> *Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional*, p. 15.

<sup>77</sup> De hecho, el impacto medioambiental asociado a los bienes agroalimentarios está más relacionado con el tipo de dieta adoptada y el método de producción utilizado que con la proximidad del lugar de producción y el transporte; e incluso en lo que respecta al transporte, depende menos de la distancia recorrida que del tipo de transporte utilizado. Así pues, en términos de sostenibilidad medioambiental, la ventaja de comprar productos locales puede no ser evidente (ISABELLE HASQUENOPH, "Sustainable", pp. 71-72, y JANJA HOJNIK, "Free movement", pp. 318-320).

<sup>78</sup> En línea con el Reglamento 228/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, cuyo artículo 1/1/al. c) fija como objetivo "[p]reservar el desarrollo y reforzar la competitividad de las actividades agrícolas tradicionales de las regiones ultraperiféricas, incluidas la producción, la transformación y la comercialización de las producciones y de los productos locales".

genético y la biodiversidad, el refuerzo de la posición de los productores primarios en las cadenas de suministro y el fomento del empleo rural y la cohesión territorial<sup>79</sup>.

Este contexto, dictado por un complejo de intereses de diversa índole - medioambientales, sociales, culturales y económicos- abre la puerta a que el sector alimentario se convierta, en el futuro<sup>80</sup>, en el primero en recibir, a nivel europeo, una cláusula expresa que autorice la contratación preferente de productos próximos a los consumidores, existiendo ya doctrina que aboga por la compatibilidad de tal práctica con el Derecho de la Unión Europea<sup>81</sup>. Todo apunta a la inevitabilidad de aprobar una legislación europea que enmarque y delimite adecuadamente la adopción de preferencias locales en la celebración de contratos de compra de productos agroalimentarios.

Sin embargo, *de iure condito*, aún no se ha dado ese paso. En el estado actual del Derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública -y, en particular, de las Directivas sobre contratación pública-, consagrar criterios o requisitos geográficos (por ejemplo, bienes producidos en el territorio del municipio o de la región) o de proximidad (por ejemplo, tiempo de transporte, distancia entre el lugar de producción y el lugar de consumo) en el ámbito de la contratación de productos agroalimentarios contraviene directamente el artículo 49/8 del Código de Contratos Públicos, que a su vez transpone los artículos 42/4 de la Directiva 2014/24/UE y 60/4 de la Directiva 2014/25/UE -que, recuérdese, prohíben hacer referencia al origen o procedencia de los bienes en el contexto de las especificaciones técnicas-.

Esto plantea muchas dudas y dificultades prácticas a la hora de integrar los objetivos de sostenibilidad en el marco del *food procurement*<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Refiriéndose, en particular, al papel de la PAC en el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales, véase la Comunicación de la Comisión El futuro de la alimentación y la agricultura, de 29 de noviembre de 2017 (COM(2017) 713 final), pp. 20-24.

<sup>80</sup> Se espera que en el último trimestre de 2023 se apruebe un reglamento europeo con el objetivo de hacer sostenible el sistema alimentario de la Unión Europea e integrar la sostenibilidad en todas las políticas relacionadas con la alimentación. Este reglamento podría incluir un conjunto de requisitos mínimos de sostenibilidad que deberán adoptarse en la contratación pública de productos alimenticios. Sobre esta iniciativa legislativa, véase el sitio web de la Comisión en <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative_en)>.

<sup>81</sup> En este sentido, BOŠTJAN FERK / PETRA FERK, "Local preferences", pp. 61-90, e ISABELLE HASQUENOPH, "Sustainable", pp. 70-73.

<sup>82</sup> Señalando, justaente, la existencia de dudas sobre las limitaciones impuestas por el Derecho de la Unión Europea a la adopción de criterios de adjudicación vinculados al lugar de producción de los productos alimenticios., cf. EUROPEAN PUBLIC HEALTH ALLIANCE y HEALTH CARE WITHOUT HARM EUROPE, *How can the EU Farm to Fork Strategy contribute? Public procurement for sustainable food environments*, diciembre de 2019, p. 13.

Como se desprende claramente de lo que hemos venido diciendo, no pretendemos negar que la consagración de preferencias locales en la adquisición de alimentos pueda justificarse ya hoy a la luz del TFUE. De hecho, creemos que así es. Sin embargo, hay que reconocer que, desde el punto de vista de la proporcionalidad, y en ausencia de indicaciones claras del legislador europeo, puede resultar más difícil (aunque no imposible) defender la conformidad de medidas que discriminan directamente en función del origen de los bienes (bienes originarios de una determinada circunscripción geográfica o producidas a cierta distancia del lugar de consumo)<sup>83</sup> que de medidas que sólo son indirectamente discriminatorias (fomento de circuitos cortos de abastecimiento<sup>84</sup>).

### **3. ¿QUÉ MARGEN QUEDA PARA LA CONTRATACIÓN DE PROXIMIDAD TRAS LA REVISIÓN DE 2022 DEL CÓDIGO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA IMPUESTA POR LA COMISIÓN EUROPEA?**

#### **3.1. Los matices de la legislación europea sobre contratación de proximidad**

Los mecanismos jurídicos consagrados en la legislación portuguesa y analizados en el punto anterior constituyen ejemplos paradigmáticos del uso instrumental o estratégico de la contratación pública para perseguir políticas públicas medioambientales, sociales y económicas. La idea subyacente es que la contratación pública no sólo debe expresar una preocupación por los intereses más inmediatos, vinculados a la obtención de servicios públicos de la más alta calidad al precio más bajo, sino que debe buscar activamente la realización de otros intereses y valores de mayor alcance - las llamadas políticas transversales<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Pero esta defensa no es, de hecho, imposible. Un buen ejemplo de criterio que discrimina directamente en función del origen de los bienes que, nos parece, que ya supera el test de conformidad con el TFUE, es el recogido en el documento "Criterios para la contratación pública ecológica, en el marco de la Estrategia Nacional de Contratación Pública Ecológica 2020, para productos alimenticios y servicios de restauración", de 2019. En este manual se propone, como factor en los criterios de adjudicación para la compra de carne, un porcentaje procedente de razas autóctonas debidamente certificadas. La razón esgrimida es la necesidad de reducir las emisiones de gas metano producidas por el ganado, y el manual se preocupa de justificar en qué medida este criterio puede contribuir a este objetivo: "[e]stá científicamente demostrado que es posible reducir la expresión de metano excretado mediante la selección de las razas producidas y los sistemas de manejo y alimentación utilizados. En este capítulo, las diferentes razas autóctonas de vacuno, ovino, caprino, porcino y equino, que son el resultado de la evolución de animales de determinadas especies para adaptarse a los entornos de los que proceden, desempeñan un papel fundamental en los agroecosistemas, contribuyendo a mantener una producción sostenible y ecológicamente responsable."

<sup>84</sup> V. artículo 5.º/3 del Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

<sup>85</sup> Así, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, "Prefácio" en Débora Melo Fernandes, *Preferências*, p. 7.

El hecho es que el Derecho de la Unión Europea es, en su forma más tradicional, profundamente reacio a la introducción de consideraciones geográficas o de proximidad en el ámbito de la adjudicación de contratos públicos, junto con la consecución de políticas transversales destinadas a estimular la economía local, regional o nacional, a través del papel de comprador público de los Estados miembros, ha estado históricamente y sigue estando hoy en día, en gran medida, prohibida.

Esto explica el proceso iniciado por la Comisión Europea tras la revisión de 2021 del Código de contratación pública y la necesidad de que el legislador portugués corrija algunas de las medidas legislativas adoptadas previamente en 2022.

De hecho, es bien sabido que el objetivo históricamente primordial de la normativa europea en materia de contratación pública ha sido eliminar los obstáculos legales y administrativos a la integración económica dentro de la Unión Europea, prohibiendo, en el ámbito específico de la adjudicación de contratos públicos, la discriminación de los operadores económicos y de los bienes en función de su país de establecimiento o de origen, con el fin de proteger los intereses de los operadores establecidos en un determinado Estado miembro y que deseen suministrar bienes y servicios en otro Estado miembro. Subyace a este objetivo la construcción de un mercado interior en el espacio europeo, como un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (artículo 26/2 del TFUE; y también las libertades fundamentales consagradas en los artículos 34, 49 y 56 del TFUE).

Además, la tradicional hostilidad del Derecho europeo a la contratación de proximidad orientada a objetivos económicos ha sido concretada y profundizada por el TJUE, sobre todo a través de la progresiva ampliación de la noción de discriminación, que abarca un vasto y heterogéneo universo de realidades<sup>86</sup>. Así, la noción de discriminación definida por la jurisprudencia europea abarca cualquier medida, ya sea general o adoptada en el marco de un procedimiento precontractual específico, que tenga por objeto y/o efecto potencial la discriminación de operadores económicos, bienes o mano de obra sobre la base de un criterio geográfico o de proximidad -que puede ser nacional, regional o local, independientemente de su configuración exacta y de su inserción en el procedimiento contractual.

Sin embargo, no puede obviarse que el propio legislador europeo adopta una perspectiva diferente, más matizada, sobre las medidas nacionales de carácter extraeconómico o, cuando menos, no estrictamente económico, que pueden incluso

---

<sup>86</sup> Para un análisis detallado de la jurisprudencia del TJUE sobre criterios o requisitos geográficos o de proximidad en la adjudicación de contratos públicos, v. DÉBORA MELO FERNANDES, *Preferências*, pp. 38-47.

corresponder a políticas y objetivos de interés público perseguidos por la propia Unión Europea, como las que concretan el principio de sostenibilidad y pretenden luchar contra el cambio climático, en el marco del *Pacto Verde Europeo*.

La prohibición de discriminación basada en el territorio no es absoluta. De hecho, los artículos 36, 51, 52 y 62 del TFUE permiten expresamente excepciones a las libertades económicas, siempre que la medida excepcional esté justificada por un interés público relevante<sup>87</sup>.

De hecho, hoy en día no resulta inapropiado afirmar que el propio mercado interior ya no se contempla únicamente a la luz de las libertades económicas y los principios de la economía de mercado y la libre competencia, tal y como se consideraban tradicionalmente<sup>88</sup>. Hoy en día, el propio TFUE acoge y proclama intereses que van mucho más allá de los valores tradicionales del mercado interior y la libre competencia, abogando por la interpenetración de estos intereses en todas las políticas y acciones de la Unión Europea<sup>89</sup>.

Sin ir más lejos, esto es lo que exige el artículo 11 del TFUE, según el cual "[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

Este *principio de integración* también se formula en el TFUE, aunque en términos diferentes, en relación con los valores de orden social y cultural, a saber, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y de un alto nivel de empleo, la protección de la salud humana y el respeto de las tradiciones culturales y del patrimonio regional (artículos 8, 9, 10, 12 y 13 del TFUE).

Todos estos valores son también inherentes a la propia noción de mercado interior, tal como se define en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. Además, el artículo 26 del TFUE, que confiere a la Unión Europea la facultad de adoptar medidas "para establecer o garantizar el funcionamiento del mercado interior", establece expresamente que debe

---

<sup>87</sup> El TJUE se ha referido a esta condición con diversas denominaciones - razón imperiosa de interés general, finalidad legítima, interés general o justificación objetiva - sin que, no obstante, exista una razón de fondo que corresponda a esta variación terminológica.

<sup>88</sup> V., por todos, MIGUEL POIARES MADURO, *We, the Court*, pp. 164-165, y PETER KUNZLIK, "Comment on Professor Jörgen Hettne's Paper, 'Legal Analysis of the Possibilities of Imposing Requirements in Public Procurement that Go Beyond the Requirements of EU Law' and Professor Roberto Caranta's Commentary", agosto 2012, p. 1.

<sup>89</sup> En particular, sobre la potencial colisión entre los objetivos que emanan del principio de competencia y las políticas públicas perseguidas por la Unión Europea y los Estados miembros y sobre el criterio de proporcionalidad que debe aplicarse para resolver dicha colisión., ALBERT SANCHEZ GRAELLS, *Truly Competitive Public Procurement as a Europe 2020 Lever: What Role for the Principle of Competition in Moderating Horizontal Policies?*, 2015 – disponible en <<https://ssrn.com/abstract=2638466>>, pp. 7-13.

hacerlo "de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados", lo que incluye tanto el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea como los artículos 8 a 13 del TFUE, que prevén la integración de un conjunto amplio y polifacético de valores e intereses.

También en la jurisprudencia del TJUE es posible detectar que lo que subyace a la prohibición de medidas nacionales discriminatorias dirigidas a intereses económicos es la prohibición de la consecución de fines puramente proteccionistas<sup>90</sup>.

En definitiva, lo que el Derecho europeo en materia de contratos públicos impide es la adopción de medidas nacionales destinadas principalmente a combatir la promoción del tejido económico nacional, regional o local<sup>91-92</sup>. Por otro lado, otras medidas nacionales destinadas a perseguir objetivos que van más allá de la dimensión puramente económica (que no es más que un medio para alcanzar estos objetivos o una consecuencia indirecta de dicha consecución)<sup>93</sup> y afectan a valores e intereses más amplios de carácter transnacional o al menos uniforme (por ejemplo, la protección del medio ambiente, la salud pública, la protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico) pueden escapar a esta prohibición, siempre que sean adecuadas y necesarias para el objetivo que persiguen<sup>94-95</sup>.

Así se desprende de las palabras de la Comisión en su Comunicación *Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*<sup>96</sup>, que muestran la presión para

---

<sup>90</sup> SUE ARROWSMITH, *Rethinking the approach to economic justifications under the EU's free movement rules*, 2015 – disponible en <<https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/fulltextarticles/economic-derogations-revised.pdf>>, p. 2.

<sup>91</sup> En este sentido, JUKKA SNELL, *Economic aims as justification for restrictions on free movement*, enero de 2005 – disponible en <[https://www.researchgate.net/publication/309488344\\_'Economic\\_aims\\_as\\_justification\\_for\\_restrictions\\_on\\_free\\_movement'](https://www.researchgate.net/publication/309488344_'Economic_aims_as_justification_for_restrictions_on_free_movement')>, p. 19, SUE ARROWSMITH, "Application", pp. 149-150 y 156-157, e INÊS QUADROS, *O Controlo das Restrições Estaduais às Liberdades do Mercado Interno – A revelação da linguagem jurisprudencial*, Coimbra: Almedina, 2018, p. 187. JUKKA SNELL, por ejemplo, defiende que la noción de proteccionismo debe interpretarse de forma lo suficientemente amplia como para abarcar la protección de los operadores nacionales en nombre de la salvaguardia del empleo nacional, pero lo suficientemente restrictiva como para no impedir la protección de los hospitales nacionales y la salvaguardia de la salud pública (p. 52).

<sup>92</sup> En el ámbito específico de la contratación pública, la exclusión de los intereses económicos puramente proteccionistas es visible en las sentencias *Du Pont de Nemours, Laboratori Bruneau y Comisión c. República Italiana* (C-360/89), en los cuales las medidas restrictivas analizadas estaban basadas en el propósito de proteger y promover la economía y el empleo local, siendo rechazadas por el TJUE.

<sup>93</sup> JUKKA SNELL, *Economic aims*, pp. 6-7.

<sup>94</sup> Sobre el principio de proporcionalidad en la relación entre sostenibilidad y competencia, ANA RAQUEL MONIZ, "Tutela do ambiente e preparação do procedimento de contratação pública no contexto de revisão do Código dos Contratos Públicos", *Revista de Contratos Públicos*, n.º 16, marzo 2018, pp. 38-39.

<sup>95</sup> V.g., sentencia *Contse* (C-234/03, de 27 de octubre de 2005), §25.

<sup>96</sup> *Comunicación Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa*, de 3 de octubre de 2017 (COM(2017) 572 final).

"un uso inteligente de la contratación pública" por parte de los Estados miembros, que puede "contribuir a hacer frente a retos globales como el cambio climático y la escasez de recursos y el envejecimiento de la sociedad", "apoyar las políticas sociales y acelerar la transición hacia cadenas de suministro y modelos empresariales más sostenibles" y "mejorar la competitividad y permitir a las PYME acceder a oportunidades de participar en la contratación pública", con la Comisión "dispuesta a desempeñar un papel facilitador en este proceso de transformación"<sup>97</sup>. Y en el fundamental *Pacto Verde Europeo*, la Comisión llega a afirmar que "las autoridades públicas, incluidas las instituciones de la UE, deben dar ejemplo y garantizar que sus procedimientos de contratación sean ecológicos" y que "la Comisión propondrá más legislación y directrices sobre contratación pública ecológica"<sup>98-99</sup>.

### **3.2. Medidas de contratación de proximidad con una dimensión política, social o cultural más amplia**

A la vista de lo anterior, se plantea la cuestión de si, a la vista de los cambios introducidos en el Código de Contratos Públicos por imposición de la Comisión Europea, todavía hay margen para que los poderes adjudicadores persigan la contratación de proximidad a través de su *public buying power*.

En nuestra opinión, la respuesta es claramente afirmativa. Incluso nos atreveríamos a afirmar que este margen no sólo sigue existiendo, sino que tiende a aumentar, especialmente en determinados sectores de actividad, como el alimentario, o para la protección de determinados intereses que superan la dimensión estrictamente nacional y se erigen en valores y políticas propugnados por la propia Unión Europea. Efectivamente, como señala MIGUEL POIARES MADURO, "[t]he European Union and its legal order can no longer be explained as a free trade area or in terms of international trade law. The construction of the internal market, as well as of European integration and its constitutional foundations, involves a large body of new values which go well beyond those dated

---

<sup>97</sup> P. 15. La Comisión sigue de cerca este proceso de transformación, como demuestra el informe *Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior*, de 20 de mayo de 2021 (COM(2021) 245 final), en el que se analiza la evolución de la aplicación práctica de la contratación pública estratégica por los Estados miembros (pp. 12 y ss.).

<sup>98</sup> P. 9.

<sup>99</sup> En el mismo sentido, cf. Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.7 de la Organización de las Naciones Unidas: "Promover prácticas de compras públicas sostenibles, de acuerdo con las políticas y prioridades nacionales".

concepts of the Treaty. As odd as it may sound, the new values may even justify some sort of protectionism”<sup>100</sup>.

Así pues, los poderes adjudicadores pueden adoptar medidas de contratación de proximidad para perseguir políticas que vayan más allá de la mera protección o promoción del empleo o de la economía nacional, tal como ya ha reconocido el TJUE, incluso fuera del marco específico de la contratación pública.

De hecho, en la sentencia *Campus Oil*<sup>101</sup>, el TJUE aceptó la validez de la consecución de una política industrial irlandesa, según la cual los importadores de productos petrolíferos estaban obligados a comprar petróleo a una refinería irlandesa para garantizar la viabilidad económica de dicha refinería y, por tanto, el suministro de petróleo en el país, por razones de seguridad pública (artículo 36 TFUE). Un argumento similar podría utilizarse para defender la validez de otras medidas adoptadas en materia de adjudicación de contratos públicos destinadas a preservar la capacidad de producción nacional en el ámbito de la defensa, nuevamente por razones de seguridad pública, concretamente al tenor del artículo 346 del TFUE<sup>102</sup>.

En nuestra opinión, es posible ir aún más lejos en la invocación del argumento, que podría abarcar cualquier medida destinada a promover valores que no sean exclusiva o estrictamente económicos, sino que tengan un alcance político, social o cultural más amplio, siempre que se demuestre que tales medidas son adecuadas para perseguir estos objetivos y que las ventajas resultantes para ellos superan la gravedad del perjuicio para las libertades económicas.

Una de las manifestaciones más relevantes es la de tener en cuenta aspectos o preocupaciones culturales como fundamento para exceptuar libertades económicas<sup>103</sup>. Aunque las directivas no suelen, en general, aludir expresamente a consideraciones de índole cultural<sup>104</sup> y no exista jurisprudencia europea que aborde la cuestión de saber en

---

<sup>100</sup> MIGUEL POIARES MADURO, *We, the Court*, p. 164.

<sup>101</sup> C-72/83, de 10 de julio de 1984.

<sup>102</sup> Sobre las especificidades de la persecución de los objetivos de política industrial en el ámbito de la contratación pública en el sector de la defensa con vistas a garantizar la capacidad de producción nacional, cf., por todos, SUE ARROWSMITH, *The Law*, vol. 2, pp. 143-151, y NUNO CUNHA RODRIGUES, *A Contratação*, pp. 485 y ss.

<sup>103</sup> Analizando los términos de la posible compatibilidad entre las normas y principios del mercado interior y la preservación de las tradiciones locales, JANJA HOJNIK, “Free movement”, pp. 310-312. En el contexto específico de la contratación pública, sin embargo, v., sin embargo, SARAH SCHOENMAEKERS, “Public Procurement”, pp. 205-219.

<sup>104</sup> Salvo en lo que se refiere a: (i) el sector audiovisual, cuyos contratos -de adquisición, desarrollo, producción o coproducción de programas destinados a servicios de comunicación audiovisual o radiofónica, adjudicados por prestadores de servicios de comunicación audiovisual o radiofónica, y los contratos de tiempo de emisión o de suministro de programas adjudicados a los mismos- están

qué medida la cultura puede constituir una razón de interés público susceptible de exceptuar las libertades económicas y el principio de no discriminación en el ámbito de la contratación pública<sup>105</sup>, el artículo 36 del TFUE admite excepciones a la libre circulación de mercancías para "la protección de los tesoros nacionales que tengan un valor artístico, histórico o arqueológico" y el TJUE ha dictaminado en varias ocasiones que la cultura puede constituir un motivo de excepción en relación con todas las libertades de circulación, aunque los artículos 52 y 61 no mencionen expresamente el elemento cultural<sup>106</sup>.

Por otra parte, el TFUE establece que la política del mercado interior debe llevarse a cabo respetando "las costumbres de los Estados miembros, en particular por lo que respecta a los ritos religiosos, las tradiciones culturales y el patrimonio regional" (artículo 13) y que "la Unión contribuirá al desarrollo de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional" (artículo 167).

La promoción o protección del patrimonio cultural puede constituir, por tanto, una razón de interés público que justifique la adopción de preferencias locales.

En cualquier caso, la concordancia práctica entre la defensa del mercado interior y las razones de interés público invocadas dependerá siempre de que se demuestre seriamente que las medidas adoptadas tienen como finalidad predominante garantizar la persecución del interés público invocado -y no primordialmente proporcionar más negocio a los operadores económicos nacionales o locales- y que son idóneas y necesarias para alcanzar ese fin.

#### 4. CONCLUSIÓN

La cuestión que subyace en el objeto del presente texto se refiere a un dilema fundamental del Derecho de la contratación pública: ¿cómo armonizar la consecución de políticas públicas a través del poder de compra pública de los Estados miembros -ya sean medioambientales, sociales o económicas- con la integración económica en el espacio europeo y las libertades fundamentales consagradas en los Tratados europeos?

---

excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE (cf. art. 10/al. b)), dada la existencia de "consideraciones de importancia cultural y social que hacen inadecuada la aplicación de las normas de contratación pública" (considerando 23 de la Directiva 2014/24/UE); y ii) los contratos de servicios culturales a que se refieren el artículo 74 y el anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE, que se "prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro debido a las diferencias en las tradiciones culturales", lo que justifica la creación de un régimen específico para su adjudicación (considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE).

<sup>105</sup> SARAH SCHOENMAEKERS, "Public Procurement", pp. 208-210.

<sup>106</sup> Cf., v.g., sentencias *Cinéthique* (asuntos acumulados 60/84 y 61/84, de 11 de julio de 1985), §§20-23, *Stichting* (C-288/89, de 25 de julio de 1991), §§23, *Comisión c. República Helénica* (C-198/89, de 26 de febrero de 1991), §21, *Groener* (C-379/87, de 28 de noviembre de 1989), §§14-20, *Uteca* (C-222/07, de 5 de marzo de 2009), §33, y *Baltic Media* (C-622/17, de 4 de julio de 2019), §65. Sobre esta jurisprudencia, cf. SARAH SCHOENMAEKERS, "Public Procurement", pp. 210-211.

De hecho, el uso instrumental de la contratación pública, dado que es susceptible de interferir en el acceso de los operadores económicos al mercado de la contratación pública y de afectar a los intercambios comerciales dentro del mercado interior, está sujeto a límites que se derivan del propio TFUE y se reflejan en las directivas aplicables.

Al mismo tiempo, no puede ser ignorada la necesidad de que el proyecto europeo se abra a un conjunto de intereses públicos múltiples que van mucho más allá de los principios del mercado interior y que se derivan de los retos actuales a los que la Unión Europea debe ser capaz de responder, so pena de poner en peligro su propia legitimidad y supervivencia. Algunos de estos retos son verdaderamente apremiantes y globales, como la lucha contra el cambio climático, con todas sus ramificaciones (medioambientales, sociales y económicas).

En nuestra opinión, la contratación pública debería estar llamada a aportar su contribución. De hecho, dado el importante peso que representan en el PIB de los Estados miembros y de la Unión Europea, la contratación pública es un valioso instrumento en el *toolkit* regulatorio de los gobiernos y organismos públicos nacionales, regionales y locales, que en general deberían poder utilizar para llevar a cabo sus políticas públicas, así como las definidas por las instituciones europeas (de las que la *Estrategia 2020* y el *Pacto Verde Europeo* son un potente reflejo).

No obstante, la clave está en averiguar, caso por caso (en función del interés público perseguido y de la configuración de la medida adoptada), si el *public buying power* persigue un interés público relevante con arreglo al Derecho europeo o un interés pura o principalmente nacional o local de naturaleza económico. Y, si, además, la medida adoptada es un medio adecuado para lograrlo y, al mismo tiempo, el menos oneroso para los valores del mercado interior y la libre competencia, si se compara con otras -en concreto, en el marco de las ayudas estatales y los programas de financiación de la Unión Europea-.

Con la revisión de 2021, el legislador portugués pretendió incorporar al Código de Contratos Públicos un conjunto de medidas que tienen por objeto declarado "promover la contratación de proximidad", con un doble objetivo: el desarrollo de la economía regional y local, pero también una contratación más sostenible. En la misma línea, la Ley de Bases del Clima aboga por el uso estratégico de la contratación pública al servicio de la sostenibilidad.

En cuanto al primero de estos objetivos, de carácter económico, entendemos que las soluciones que se apliquen en el ámbito de la contratación pública deben reflejar las opciones fundamentales adoptadas por los Estados miembros a nivel político y constitucional. Esto es, mientras no se modifiquen los principios vertebradores del proyecto europeo, la contratación pública no debe representar una zona franca para la

adopción de medidas destinadas, en primera línea, a favorecer a los operadores económicos y a los bienes nacionales.

Por ello, consideramos que son elogiadas las mejoras de la contratación de proximidad introducidas por el legislador portugués a través del Decreto-Ley n.º 78/2022, de 7 de noviembre - en particular las del artículo 54.º-A/1/al. c) y del artículo 42.º/6/al. e) del Código de Contratos Públicos.

En lo que respecta a la promoción de una contratación pública más sostenible desde el punto de vista medioambiental, el Código de Contratos Públicos ha tratado de responder al reto planteado por el legislador y por las instituciones europeas en el sentido de una utilización estratégica de la contratación pública. No dejó, sin embargo, de hacerlo sobre la base de supuestos que podrían inducir a error, sugiriendo un camino que es susceptible de conducir a los poderes adjudicadores nacionales a colisionar con el Derecho de la Unión Europea.

De hecho, en nombre de la "sostenibilidad ambiental o social de la forma de ejecución del contrato", el legislador portugués ha apuntado a la ponderación de aspectos de la ejecución del contrato cuya conexión con el objetivo de la sostenibilidad de la compra puede ser marginal o incluso inexistente, incumpliendo así el test de proporcionalidad y, en consecuencia, generando dudas sobre su verdadera finalidad. Estamos hablando de la referencia, muy general, a la "utilización de productos de origen local o regional" y al "tiempo de transporte" como factores de los criterios de adjudicación, en los términos del artículo 75.º/2/d) del Código de Contratos Públicos.

En estos términos, acogemos con satisfacción la supresión de la referencia al primer aspecto ("utilización de productos de origen local o regional"), pero creemos que el "tiempo de transporte" puede seguir suscitando dudas a la hora de su respectiva aplicación por parte de los poderes adjudicadores, por lo que es importante actuar con cautela en este terreno.

En resumen, los cambios introducidos en el Código de Contratos Públicos por el Decreto-Ley 78/2022 son bienvenidos.

No obstante, creemos que esta revisión no elimina el margen de actuación de los poderes adjudicadores nacionales para que sigan recurriendo a la contratación de proximidad, en la medida en que no esté orientada principalmente a objetivos de orden económico nacional, regional o local, y que además de eso, sea adecuada y proporcionada de cara a los objetivos extraeconómicos más amplios que tiene por objetivo alcanzar. La Ley n.º 34/2019, relativa a la contratación pública de productos alimenticios, es un ejemplo paradigmático de lo que puede ser la contratación pública de proximidad.

## 5. BIBLIOGRAFÍA CITADA (POR ORDEN ALFABÉTICO)

ARROWSMITH, Sue

“A taxonomy of horizontal policies in public procurement”, en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. S. Arrowsmith / P. Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 108-146

“Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review”, en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. S. Arrowsmith / P. Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 147-248

*Rethinking the approach to economic justifications under the EU's free movement rules*, 2015 – disponible en <<https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/fulltextarticles/economic-derogations-revised.pdf>>

*The Law of Public and Utilities Procurement*, vol. 2, 3.<sup>a</sup> ed., Londres: Sweet & Maxwell, 2018

ARROWSMITH, Sue / KUNZLIK, Peter

(ed.) *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009

“Public procurement and horizontal policies in EC law: general principles”, en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. S. Arrowsmith / P. Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 9-54

“EC Regulation of Public Procurement”, en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. Sue Arrowsmith / Peter Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 55-107

CALDEIRA, Marco – “Das preferências ‘locais’ na revisão do Código dos Contratos Públicos: são os ‘santos da casa’ que fazem ‘milagres?’”, *Revista de Direito Administrativo*, n.º 10, janeiro-abril 2021, pp. 63-68

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Cities and circular economy for food*, 2019 – disponible en <<https://emf.thirdlight.com/link/7ztxaa89xl5c-d30so/@/preview/1?o>>

EUROPEAN PUBLIC HEALTH ALLIANCE y HEALTH CARE WITHOUT HARM EUROPE, *How can the EU Farm to Fork Strategy contribute? Public procurement for sustainable food environments*, diciembre de 2019 – disponible en <<https://epha.org/wp-content/uploads/2019/12/public-procurement-for-sustainable-food-environments-epha-hcwh-12-19.pdf>>

FERK, Boštjan / FERK, Petra – “Local preferences as non-discriminatory instrument in public procurement of fresh foods: why, when and how”, en *Law and Economics of Public Procurement Reforms* (ed. G. Piga / T. Tatrai), Oxford: Routledge, 2020, pp. 61-90

FERNANDES, Débora Melo – *Preferências Locais na Contratação Pública*, Coimbra: Almedina, 2022

GONÇALVES, Pedro Costa

*Direito dos Contratos Públicos*, 5.<sup>a</sup> ed. (reimp.), Coimbra: Almedina, 2021

“A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos”, en *Comentários ao Código dos Contratos Públicos* (coord. C. A. Gomes et al.), vol. I, Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 43-71

GRAELLS, Albert Sanchez – *Truly Competitive Public Procurement as a Europe 2020 Lever: What Role for the Principle of Competition in Moderating Horizontal Policies?*, 2015 – disponible en <<https://ssrn.com/abstract=2638466>>

HASQUENOPH, Isabelle – “Sustainable public procurement and geography”, *Public Procurement Law Review*, 2, 2021, pp. 70-73

HOJNIK, Janja – “Free movement of goods in a labyrinth: can buy Irish survive the crises?”, *Common Market Law Review*, n.º 49, 2012, pp. 291-326

INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA (UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA) / UNIVERSIDADE DE ÉVORA / UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO – *Recomendações de medidas de política de apoio aos circuitos curtos agro-alimentares – período de programação 2014-2020*, 2013 – disponible en <<http://www.prove.com.pt/www/wst/files/I173-RELAT2XFINALXUVXCCAX30JULXV3.PDF>>

KUNZLIK, Peter – “Comment on Professor Jörgen Hettne’s Paper, ‘Legal Analysis of the Possibilities of Imposing Requirements in Public Procurement that Go beyond the Requirements of EU Law’ and Professor Roberto Caranta’s Commentary”, agosto 2012 – disponible en <[https://portal.research.lu.se/ws/files/65724420/bilagedel\\_3\\_sou\\_201312.pdf](https://portal.research.lu.se/ws/files/65724420/bilagedel_3_sou_201312.pdf)>

MADURO, Miguel Poiares – *We, the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford/Portland, Oregon: Hart Publishing, 1998

MICHALAK, Séverine – “Les limites de la commande publique dans le soutien à l’économie locale”, *Droit Administratif*, n.º 5, mayo 2021, pp. 15-19

MIYAGIWA, Kaz – “Oligopoly and discriminatory government procurement policy”, *American Economic Review*, vol. 81, n.º 5, 1991, pp. 1320-1328

MONIZ, Ana Raquel – “Tutela do ambiente e preparação do procedimento de contratação pública no contexto de revisão do Código dos Contratos Públicos”, *Revista de Contratos Públicos*, n.º 16, março 2018, pp. 23-69

NETO, Paulo / DELGADO, Cecília (ed.) – “Multiple policy entries for a sustainable food system in Portugal: overview, challenges and solutions”, *Public Policy Portuguese Journal*, vol. 6, no. 2, 2021 – disponible en

<[https://pagina.arbcas.pt/images/Public\\_Policy\\_Portuguese\\_Journal\\_Vol6\\_N2\\_2021\\_CARINA.pdf](https://pagina.arbcas.pt/images/Public_Policy_Portuguese_Journal_Vol6_N2_2021_CARINA.pdf)>

PRIESS, Hans-Joachim / MERVELDT, Moritz Graf von – “The impact of the EC state aid rules on horizontal policies in public procurement”, en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. S. Arrowsmith / P. Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 249-270

QUADROS, Inês – *O Controlo das Restrições Estaduais às Liberdades do Mercado Interno – A revelação da linguagem jurisprudencial*, Coimbra: Almedina, 2018

RAIMUNDO, Miguel Assis – “Prefácio”, en D. Melo Fernandes, *Preferência Locais na Contratação Pública*, Coimbra: Almedina, 2022

RODRIGUES, Nuno Cunha

*A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica*, Coimbra: Almedina, 2013

“Os contratos reservados no art. 54.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio”, en *Atas da Conferência – A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021* (org. M. J. Estorninho *et al.*), Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 161-167

SÁNCHEZ, Pedro Fernández – *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 35-46

SCIENCE ADVICE FOR POLICY BY EUROPEAN ACADEMIES – *A sustainable food system for the European Union*, Berlim: SAPEA, 2020 – disponible en <<https://www.sapea.info/wp-content/uploads/sustainable-food-system-report.pdf>>

SCHOENMAEKERS, Sarah – “Public Procurement, Culture and Mozzarella: ‘Que dici?’”, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2021, vol. 16, No. 3, pp. 205-219

SNELL, Jukka – *Economic aims as justification for restrictions on free movement*, enero de 2005 – disponible en <[https://www.researchgate.net/publication/309488344\\_'Economic\\_aims\\_as\\_justification\\_for\\_restrictions\\_on\\_free\\_movement'](https://www.researchgate.net/publication/309488344_'Economic_aims_as_justification_for_restrictions_on_free_movement')>

VIANA, Cláudia – *Os Princípios Comunitários na Contratação Pública*, Coimbra: Almedina, 2007

WILLIAMS, Sope – “Coordinating public procurement to support EU objectives – a first step? The case of exclusions for serious criminal offences”, en *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law* (ed. S. Arrowsmith / P. Kunzlik), Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 479-498