



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO XX/2022, DE XX DE XX, POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 19/2019, DE 26 DE MARZO, POR EL QUE SE PROMUEVEN MEDIDAS PARA EVITAR EL DESPERDICIO ALIMENTARIO Y SE FACILITA LA REDISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS EN CASTILLA-LA MANCHA.

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta de la Consejería de Desarrollo Sostenible relativa al asunto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en los artículos 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y 11 a) del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de Organización y Funciones del gabinete Jurídico.

El informe se ha pedido con carácter urgente.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Consulta pública sobre el proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha
- Informe del resultado de la consulta pública sobre el proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha
- Memoria justificativa y de análisis de impacto normativo del proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha



- Resolución de la Consejería de Desarrollo Sostenible por la que se autoriza la tramitación del proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla–La Mancha
- Resolución por la que se acuerda el inicio del procedimiento participativo correspondiente al proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla–La Mancha
- Primer borrador del Decreto XX/2021, de XX de XX, por el que se modifica el Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha
- Resolución de 5 de julio de 2021, de la Dirección General de Agenda 2030 y Consumo, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo.
- Resolución de 5 de julio de 2021, de la Dirección General de Agenda 2030 y Consumo, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo.
- Certificado del Consejo Regional de Municipios
- Informe del Consejo Regional de Consumo
- informe de retorno de resultados del proceso participativo correspondiente al proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se



promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha

-Informe final del proceso participativo

- Resolución de la Dirección General de Agenda 2030 y Consumo por la que se acuerda la publicación del Informe Final del Proceso Participativo sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha

- Informe de la unidad de coordinación de estrategia económica relativo al proyecto de Decreto por el que se modifica el decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo.

-Certificado del Coordinador de estrategia económica de la secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

- Informe del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha

- Certificado de la secretaria del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha.

- Certificado del secretario del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.

-Informe de impacto demográfico

-Informe de impacto de género

- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas

-Informe de la Inspección General de Servicios

-Memoria ampliada

-Informe jurídico



-Texto último del proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada.

En el plano internacional, en el Foro de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación celebrado en Roma en 2009 se aprobó el documento “Cómo alimentar al mundo en 2050”, en el que se ponía de manifiesto la necesidad de incrementar la producción de alimentos para hacer frente a la demanda creciente de una población en aumento y de la imperiosa necesidad de abordar las pérdidas y el desperdicio de alimentos, una oportunidad desaprovechada de alimentar al mundo, especialmente mejorando el nivel de nutrición de las poblaciones más pobres, al tiempo que se contenía el empleo de recursos naturales finitos y de gestión de residuos biodegradables. Para fomentar la concienciación frente a este problema, se declaró el 29 de septiembre como el Día internacional contra el desperdicio de alimentos.

En ese marco, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 de la Agenda 2030 dispone en su meta 3 que para 2030 hay que “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de la venta al por menor y el consumidor y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro”. Este objetivo aparece muy vinculado a otros como el ODS 2 “Hambre cero”, el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” o el



ODS 13 “Acciones para el clima”, así como los 14 y 15 (relativos a la vida submarina y de los ecosistemas) y conforma un elemento transversal a la actuación internacional en la materia.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, en su artículo 32 establece que: “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes: 3. “Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social”, 6 “Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”, y 7 “Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”.

En ejercicio de dichas competencias, se impulsó por la Administración de Consumo el Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha.

Con posterioridad se aprobó la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 5 establece como un nuevo derecho de las personas consumidoras el derecho a la soberanía alimentaria, vinculada al consumo de productos locales y de estación distribuidos en circuitos cortos de comercialización y a un consumo responsable basado en la prevención del desperdicio alimentario y de recursos básicos.

El artículo 11.n) del Decreto 276/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 87/2019, de 16 de julio, por el que se establecen la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Desarrollo Sostenible, prevé entre las competencias en materia de consumo de la Dirección General de Agenda 2030 y Consumo, la promoción de la economía circular en

el ámbito del consumo, la prevención del desperdicio alimentario y la redistribución eficiente de los alimentos.

SEGUNDO.- Procedimiento.

El **procedimiento de elaboración** de un Decreto ha de ajustarse a lo previsto en el **artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha**, y a lo dispuesto en el apartado 3.1.1 de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017 (que sustituyen a las Instrucciones de 29 de septiembre de 2015), y revestirá alguna de las formas previstas en el artículo 37 del mismo texto legal.

El artículo 36 de la **Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo**, regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria, y dispone:

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.

2. El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

Así ha ocurrido en el presente supuesto a la vista de la documentación que compone el expediente administrativo.

Consta en el expediente remitido que el proyecto de Decreto se inició por resolución del Consejero de Desarrollo Sostenible, de 29 de junio de 2021.

En su elaboración posterior se han cumplimentado, además del período previo de consulta pública sobre la elaboración del anteproyecto de ley, con base en lo



establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que discurrió entre el día 15/03/2021 al 21/03/2022; un procedimiento de participación pública en base a lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha para los procesos participativos para la promoción, elaboración y evaluación de normas de carácter general.

El resultado de los distintos procesos de información pública consta incorporado y evaluado en el denominado informe de retorno de resultados.

Consta la memoria justificativa de fecha 28 de junio de 2021 y una memoria ampliada de fecha 15 de julio de 2022.

Además, ha sido sometido a los siguientes órganos sectoriales:

- Consejo Regional de Consumo
- Consejo de Diálogo Social
- Consejo Asesor de Medio Ambiente
- Consejo Escolar
- Consejo Regional de Municipios

De todos ellos constan los certificados emitidos sobre los dictámenes e informes aprobados en sus respectivos plenos, sobre el contenido del proyecto de decreto.

Obran asimismo en el expediente los informes de la unidad de coordinación de estrategia económica, informe de impacto demográfico, de impacto de género y de cargas administrativas.

Se ha dado cumplimiento al artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, habiéndose dado de alta en la plataforma de cooperación normativa, dentro del Sistema de Cooperación Interadministrativa



para la Unidad de Mercado, con fecha 4 de noviembre de 2021, la versión del texto normativo publicada en la Sede Electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el día 16 de julio de 2021.

El Dictamen del Consejo Consultivo en este caso no es preceptivo ya que no estamos ante el supuesto del artículo 54.4 de la Ley 11/2003 de 25 de septiembre, que establece que este órgano deberá ser consultado en los "Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

En definitiva y a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del proyecto de decreto que se somete a informe, considerando que se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

El expediente que se remita al Consejo de Gobierno deberá ajustarse a las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017, incorporando toda la documentación prevista en las mismas, en concreto deberá incorporar informe de cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.

TERCERO. Contenido.

En relación con la estructura de la norma, el texto propuesto consta de un preámbulo, un artículo único con veinte puntos donde se recogen las modificaciones introducidas en el decreto de referencia, y una disposición final sobre la entrada en vigor.

El proyecto de Decreto tiene como objetivo proceder a la revisión y actualización del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, mejorando la regulación de ciertos artículos e introduciéndose algunos nuevos.

Se modifican los artículos 1, 2, 5 y se añade un artículo 5 bis referido a la jerarquía de prioridades de las entidades operadoras.

Se corrige la redacción del párrafo a) del apartado 1 del artículo 6.

Se modifica el artículo 7, referido a las empresas de distribución de alimentos.

Se modifica el artículo 8, referido a las entidades con actividades de restauración.

Se añade un nuevo artículo 8bis referido a las obligaciones de las empresas de inserción que se dedican a la distribución de alimentos.

En el apartado 1 del artículo 10 se incluye la definición de excedente de alimentos a los efectos del decreto.

Se añade un nuevo artículo 10 bis referido a obligaciones de la Administración y el resto de entidades del sector público.

Se modifica el artículo 11 referido a la educación en torno a las actividades y medidas de sensibilización, información, formación en las causas y efectos del desperdicio alimentario.

- Se añade una letra e) al apartado 1 del artículo 12, para incluir el impulso de estudios para la elaboración de sistemas de cómputo de desperdicio de alimentos.

Se incluye un nuevo artículo 13 bis sobre los derechos de las entidades de iniciativa social, empresas de inserción y otras organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la distribución de alimentos.

Se modifica el artículo 15 referido al Código de Buenas Prácticas para la prevención y el aprovechamiento de excedentes de alimentos.



Se modifica el apartado 1 del artículo 16 y el artículo 21, referido al Apoyo al movimiento de organizaciones de bancos de alimentos y asociaciones o entidades sin ánimo de lucro de recuperación y redistribución de alimentos.

- Se actualiza la adscripción del Foro Regional, como órgano colegiado a la Consejería con competencias en materia de consumo, apartado 2 del artículo 23, y, por último, se modifica su composición.

CUARTO. Fondo

Observaciones al articulado

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:

-De conformidad con las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, se sugiere que la parte expositiva se acomode al punto 13 de las citadas Directrices denominado *“Consultas e informes, que dispone: En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales”*.

-Se propone por mejora de técnica normativa incluir un artículo de definiciones. de esta forma se incluirían las de desperdicio alimentario, excedente de alimentos a la que podría añadirse otra, como los agentes de la cadena alimentaria o las entidades operadoras de la cadena alimentaria, cuyo concepto no se define en el artículo 5bis.

- La implantación de los Códigos de Buenas Prácticas por las empresas, asociaciones y fundaciones es un signo de autorresponsabilidad y de madurez de las instituciones, que va más allá de cumplir las obligaciones legales.

El párrafo segundo del artículo 15 dispone: *“A este respecto, podrán elaborar un código propio, que deberá ponerse en conocimiento de las autoridades de*



consumo y podrá ser objeto de acreditación o reconocimiento por éstas, o bien adherirse a aquellos que se establezcan mediante Orden por la Administración regional. “(el subrayado es nuestro)

No se desconoce que la misma redacción aparecía en el Decreto 19/2019, de 26 de marzo que ahora se modifica, pero lo cierto es que, a juicio de este Gabinete Jurídico, debería por razones de seguridad jurídica, concretar la redacción puesto que no se establece plazo para ponerlo en conocimiento de las autoridades de consumo, ni el medio por el que debe ponerse en conocimiento, ni las consecuencias de su incumplimiento, ni el fin, pues si es para la inscripción en el Registro de empresas y entidades adheridas al Código de Buenas Prácticas que prevé el artículo 16, el citado artículo emplea la palabra “fomentar”, lo que difiere del carácter imperativo que parece tener el párrafo segundo del artículo 15.

Las finalidades expresadas parecen claramente justificadas. Por todo ello, analizado este proyecto de decreto en el marco normativo indicado, puede afirmarse su adecuación al mismo, así como al resto del Ordenamiento Jurídico.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10. 4 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha se informa favorablemente el proyecto de modificación del Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla–La Mancha.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

Toledo a fecha de firma

Belén López Donaire

Firmado digitalmente el 18-07-2022
por Maria Belen Lopez Donaire
con NIF 03878872Z

Directora de los Servicios Jurídicos