

RESUMEN

COMERCIO – PRODUCTOS CÁRNICOS

Varias asociaciones representativas del comercio minorista informan que la normativa establece un sistema de control del destino de los subproductos de origen animal no destinados a consumo humano (SANDACH), generados a lo largo de la cadena alimentaria, que incluye unos índices de repercusión obligatoria de los costes de gestión generados en tal proceso. Este coste se calcula aplicando un índice por kilogramo de carne vendido.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que:

- La regulación concreta que obliga a la repercusión de los costes de destrucción de los SANDACH con fijación de precios no ha sido justificada como necesaria para la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general por la Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, tal y como prescribe el artículo 5.1 de la LGUM.
- Cabe plantearse la proporcionalidad de esta medida, muy especialmente en lo referente a la fijación de precios de los costes de SANDACH a repercutir. Este requisito podría considerarse desproporcionado, toda vez que cabría imponer medidas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica del sector cárnico, tal y como dispone el artículo 5.2 de la LGUM.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se compromete a iniciar la revisión de la regulación de la repercusión de los costes de destrucción de los SANDACH contenida en el anejo VII de la Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, con el objeto de, previo análisis, adecuarla en su caso al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



(28/1521)

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 1-9-2015, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito remitido en nombre de varias asociaciones representativas del comercio minorista, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la comercialización de productos cárnicos.**

Los interesados informan que desde hace años, las empresas del sector de comercio minorista de la carne vienen asumiendo directamente el coste económico de la correcta gestión de los subproductos de origen animal no destinados a consumo humano (SANDACH) generados en su actividad; pero además la normativa española les obliga a soportar los costes de eliminación de los SANDACH generados en otros eslabones anteriores de la cadena. Consideran que esta regulación no cumple el principio de necesidad y proporcionalidad.

En concreto, la Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, por la que se deroga la Orden APA/67/2002, de 18 de enero, y se establece un nuevo sistema de control del destino de los subproductos generados en la cadena alimentaria cárnica, incluye unos índices de repercusión obligatoria de los costes de gestión de los subproductos generados a lo largo de la cadena alimentaria. Este coste se calcula aplicando un índice por kilogramo de carne vendido.

Los interesados consideran que la fijación de precios atenta contra el libre mercado y la libre competencia y contra el artículo 5 de la LGUM.

Por ello los interesados solicitan la derogación de la citada Orden o su modificación.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa comunitaria:



- Reglamento (CE) 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales).

- Reglamento (UE) nº 142/2011 de la Comisión, de 25 de febrero de 2011, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, y la Directiva 97/78/CE del Consejo en cuanto a determinadas muestras y unidades exentas de los controles veterinarios en la frontera en virtud de la misma.

b) Normativa estatal:

- Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.

- Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano.

- Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, por la que se deroga la Orden APA/67/2002, de 18 de enero, y se establece un nuevo sistema de control del destino de los subproductos generados en la cadena alimentaria cárnica. Modificada por Orden ARM/1163/2010, de 29 de abril.

- Real Decreto 476/2014, de 13 de junio, por el que se regula el registro nacional de movimientos de subproductos animales y los productos derivados no destinados a consumo humano.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de comercio minorista de carne en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anejo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”



La actividad del comercio minorista de la carne constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis del caso planteado a la luz de los principios de la LGUM.

A lo largo de la cadena de producción y distribución de alimentos y productos de origen animal se generan una serie de subproductos que han sido tradicionalmente utilizados para una infinidad de usos: elaboración de piensos para el ganado, fertilizante del suelo, lubricantes, cuerdas de raquetas, gelatinas, bio-combustibles, pieles curtidas, etc.

Sin embargo en 2002, a consecuencia de la crisis de las “vacas locas”, la Unión Europea reguló de manera integral la gestión de todos estos materiales en condiciones de máxima seguridad, clasificando los SANDACH en tres categorías según su riesgo y estableciendo la forma de transformación y las condiciones para su utilización o eliminación¹.

A partir de entonces estos productos pasaron de constituir una fuente de ingresos para las empresas del sector cárnico a suponer una importante partida de gastos.

En concreto, la Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, que regula la documentación relativa a las operaciones que se realicen entre los sujetos que participan en la cadena alimentaria cárnica en relación con la producción, retirada y transporte, tratamiento y destrucción o destino autorizado, de los SANDACH, incluye en su anejo VII unos “índices máximos de referencia de repercusión de los costes de destrucción de subproductos generados en la cadena alimentaria cárnica”. Es decir, los costes de destrucción de los SANDACH (que son fijados por la Administración vía índices de repercusión)

¹ Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de octubre de 2002 por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano¹. Derogado por el Reglamento (CE) nº 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009 por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales).



se van trasladando a lo largo de los eslabones de la cadena alimentaria hasta llegar al consumidor.

Por otro lado, la Orden ARM/1163/2010, de 29 de abril, de modificación de la anterior dejó claro que los ganaderos no tienen que pagar el coste de los subproductos generados por el sacrificio de animales.

Los establecimientos minoristas de carnicería soportan, por tanto, no sólo el coste que suponen estos índices de repercusión, sino también el coste de la eliminación de los SANDACH propios.

Con independencia de las observaciones que pudieran hacerse desde el punto de vista de defensa de la competencia, debe analizarse el anexo VII de la Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, teniendo en cuenta el principio de necesidad y proporcionalidad, definido en el artículo 5 de la LGUM², que exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio³ considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados a la razón invocada, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

² **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

³ Ley 17/2009, de 23 de noviembre. “**Artículo 3.** Definiciones.

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

11: «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.



Se considera que una regulación dirigida a garantizar la trazabilidad y seguimiento de los SANDACH generados en la industria alimentaria cárnica con el fin de garantizar el control del destino de dichos subproductos puede calificarse como necesaria para proteger la salud pública, la salud de los consumidores, la protección del medio ambiente y la sanidad animal, todas ellas razones imperiosas de interés general de las comprendidas en el artículo 3 de la ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Sin embargo, la regulación concreta que obliga a la repercusión de los costes de destrucción de los SANDACH con fijación de precios no ha sido justificada como necesaria para la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general por la Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, tal y como prescribe el artículo 5.1 de la LGUM.

Cabe además, plantearse la proporcionalidad de esta medida, muy especialmente en lo referente a la fijación de precios de los costes de SANDACH a repercutir. Esta proporcionalidad tampoco ha sido justificada en la citada orden. Este requisito podría considerarse desproporcionado, toda vez que cabría imponer medidas menos restrictivas o distorsionadoras para la actividad económica del sector cárnico, tal y como dispone el artículo 5.2 de la LGUM.

Además, por lo que se refiere a la fijación de precios de los costes, se recuerda que el artículo 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, clasifica como requisitos de aplicación excepcional sujetos a evaluación previa, las restricciones a la libertad de precios, tales como tarifas mínimas o máximas, o limitaciones a los descuentos. A este respecto, el apartado 2 del citado artículo establece:

“Artículo 11. Requisitos de aplicación excepcional sujetos a evaluación previa

2. No obstante, excepcionalmente se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado anterior cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

En todo caso, la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca tales requisitos.”⁴

⁴ En relación con este requisito evaluable hay que tener en cuenta que el [Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión sobre los resultados de la revisión de los requisitos](#)



IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se compromete a iniciar la revisión de la regulación de la repercusión de los costes de destrucción de los SANDACH contenida en el anejo VII de la Orden APA/1556/2002, de 21 de junio, con el objeto de, previo análisis, adecuarla en su caso al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 2 de diciembre de 2015



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

legales de forma, accionistas y arancelarias previstas en la Directiva de Servicios (Bruselas, 2.10.2013 SWD(2013) 402 final) dice lo siguiente: “Las tarifas fijas, en general, y las tarifas mínimas obligatorias, en particular, son graves restricciones al establecimiento de los prestadores de servicios. También influyen negativamente en las posibilidades de elección de los consumidores y reducen la competencia en el mercado. Es muy cuestionable hasta que punto la imposición de tarifas mínimas garantiza una alta calidad de servicios. Los Estados miembros no parecen haber analizado la proporcionalidad de este tipo de requisito en relación con los servicios profesionales, en particular cuando existen otras restricciones dirigidas a proteger el mismo objetivo de interés público. Pocos Estados miembros mantienen tarifas fijas y por tanto podría ser útil abordar la cuestión bilateralmente con los Estados miembros interesados.”