



INFORME PROYECTOS NORMATIVOS IPN 1/2013 -ANTEPROYECTO DE DECRETO SOBRE LA COMERCIALIZACIÓN Y VENTA DEL PAN Y DE LOS PANES ESPECIALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.

PLENO:

D. Francisco Hernández Rodríguez, presidente.

D. Fernando Cachafeiro García, vocal.

En Santiago de Compostela, a 12 de febrero de 2012.

Vista la solicitud de informe del Anteproyecto de decreto sobre la comercialización y venta del pan y de los panes especiales en la Comunidad Autónoma de Galicia, remitida por la Secretaría Xeral Técnica e do Patrimonio da Consellería de Facenda, de la Xunta de Galicia, que tuvo entrada en este organismo el 6 de febrero de 2013, el Pleno del Consello Galego da Competencia, con la composición expresada en la cabecera de este informe y siendo relator D. Francisco Hernández Rodríguez, presidente, acordó emitir el presente Informe, al amparo del dispuesto en el art. 7.1 c) de la *Ley 1/2011, del 28 de febrero, reguladora del Consello Galego da Competencia* (LRCGC).

I. ANTECEDENTES

Con fecha 6 de febrero de 2013, la Secretaría Xeral Técnica e do Patrimonio de la Consellería de Facenda, de la Xunta de Galicia, remitió al Consello Galego da Competencia copia del Anteproyecto de decreto sobre la comercialización y venta del pan y de los panes especiales en la Comunidad Autónoma de Galicia, para que emita el Informe previsto en el art. 7 c) de la Ley 1/2011, del 28 de febrero, regulador del Consello Galego da Competencia. Este artículo, bajo el título de "funciones consultivas" establece que en todo caso el Consello dictaminará "de modo preceptivo no vinculante, sobre los anteproyectos de ley y proyectos de



otras disposiciones autonómicas de carácter general que puedan tener algún efecto sobre la competencia efectiva en los mercados".

El día 12 de febrero de 2013, el Pleno del Consello Galego da Competencia, con la composición expresada, adoptó el acuerdo de emitir el siguiente informe.

II.- VALORACIÓN GLOBAL DEL ANTEPROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA

La presente norma es un claro ejemplo de la denominada tradicionalmente actividad administrativa de policía o limitación, tanto en su dimensión preventiva (autorizaciones y prohibiciones) como coactiva (sanciones), pues restringe o limita libertades y derechos de los administrados con el objetivo de la consecución y mantenimiento de determinados fines de interés general. Tal carácter restrictivo o limitador exige, necesariamente, que tales restricciones estén adecuadamente justificadas, sean necesarias y se circunscriban al mínimo imprescindible (proporcionadas al fin lícito perseguido).

En el presente caso, la norma examinada incide en el ámbito económico afectando al ejercicio de las libertades de establecimiento y de libre circulación de mercaderías al tener por objeto regular las condiciones para la comercialización y venta del pan y de los panes especiales en la Comunidad Autónoma de Galicia.

El primero que se debe reseñar es que los aspectos sobre los cuales trata de que incida la norma propuesta se encuentran regulados, con carácter y aplicación general, por normativa estatal. Concretamente, por el Real decreto 1137/1984, del 28 de marzo, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, circulación y comercio del pan y panes especiales¹, y por el Real decreto 1334/1999, del 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios², citadas

¹ BOE, núm. 146, del 19 de junio de 1984, para la versión originaria.

² BOE núm. 202, 24 agosto 1999



ambas en el anteproyecto objeto del presente comentario de manera reiterada y la que se atribuye en el proyecto de decreto, en todo caso, carácter supletorio.

De hecho, la norma propuesta reproduce las limitaciones básicas que en los referidos ámbitos se establecen en los mismos, si bien, se incorporan determinadas novedades que es preciso examinar desde el punto de vista de la competencia.

En primer lugar se recuerda que la consulta al Consello Galego da Competencia, prevista de manera obligatoria por su ley de creación en su art.7 c), aunque sin carácter vinculante, sería mucho más eficiente si la solicitud procediera del órgano proponente, puesto que permitiría que la norma, desde su inicio, fuera lo más favorable posible al funcionamiento competitivo de los mercados, sin pérdida del objetivo por el que se propone su incorporación al ordenamiento jurídico.

Asimismo hay que destacar que el análisis de competencia es relevante no sólo desde la perspectiva global de la construcción efectiva del mercado interior europeo, sino también en el ámbito estrictamente nacional, por su posible incidencia en la "unidad de mercado", principio inferido por el Tribunal Constitucional de nuestra Carta Magna y para cuya garantía el legislador estatal está preparando una normativa específica, de aplicación general en todo el territorio nacional.

III. VALORACIÓN PARTICULARIZADA DE LAS POTENCIALES RESTRICCIONES A LA LIBRE COMPETENCIA

El texto parte de la regulación estatal en la materia, regulada en los ya referidos reales decretos, números 1137/1984, del 28 de marzo, y 1334/1999, del 31 de julio, si bien se incorporan ciertas novedades



1.- Tipología de panes (art. 2)

El proyecto parte de las definiciones de panes que se recogen en el RD 1137/1984, que se mantienen en el texto propuesto. No obstante el art. 2 incorpora alguna precisión respecto de los panes confeccionados con harinas procedentes de otros cereales distintos del trigo.

En efecto, el art. 2, bajo la rúbrica "Produtos de panadería" delimita los productos que pueden acogerse a la citada denominación, partiendo de las definiciones que se incluyen en el RD 1137/1984 de pan, panes especiales, no obstante, al regular los panes hechos con otro cereal distinto del trigo, que si regulan en el art. 7.7 del citado real decreto, se incorporan dos innovaciones, relativas, respectivamente, a su denominación y sus condiciones de presentación para la venta al público.

La primera novedad es que se admite que cuando la proporción de la harina distinta de la de trigo que se emplee en la elaboración del pan sea inferior al 51 %, que es el mínimo que figura tanto en el real decreto como en el proyecto de decreto como límite para considerar el pan como pan (de trigo) o pan "de otro cereal", se admite que cuando la proporción sea inferior al 51 % pueda denominarse como "pan con mezcla de ..."

En segundo lugar, se añade una limitación adicional a las previstas en el RD 1137/1984, respecto de los panes elaborados con una harina distinta del trigo, sea o no en una proporción superior al citado 51 %, pues la propuesta exige que sean envasados y etiquetado con indicación precisa del citado extremo:

"En cualquier caso, los panes en los que en su elaboración si utilizara alguna harina distinta del trigo deberán presentarse a la venta debidamente envasados y etiquetados, indicando los porcentajes de cada harina empleada."



La primera innovación podría considerarse ajustada, pues ofrece más información al consumidor sobre el tipo de harina empleado en su elaboración. Por el contrario, la exigencia de "envasado" y "etiquetado" precisaría justificación pues inicialmente podría considerarse innecesaria o incluso desproporcionada.

Respecto de los "panes semielaborados", de los que también se ocupa la norma, las definiciones que recoge el art. 2 del proyecto son coincidentes con las del art. 4 bis del RD 1137/1984, por el que podrían considerarse innecesarias, excepto que el propósito de la norma sea ofrecer una regulación el más integradora y completa posible.

2.- Condiciones relativas a los establecimientos de venta de pan y productos de panadería y afines (art. 3)

El art. 3 del proyecto, bajo la rúbrica de "Establecimientos de venta" delimita los lugares en los que se puede vender pan y productos de panadería para el que parte, nuevamente, de lo ya previsto al respecto en el RD 1137/1984 (art. 9 "Condiciones de los establecimientos de venta"), si bien, se incorporan también previsiones adicionales.

Así, en primer lugar, se crea una nueva distinción, -que no figura en el real decreto estatal-, entre establecimientos "especialistas" y "polivalentes". Tal distinción no es irrelevante, pues supone un tratamiento diferenciados de unos respecto de los otros que no aparecen en la normativa estatal, de tal modo que se restringen las condiciones respecto de los establecimientos llamados "polivalentes". En particular, el proyecto añade una lista de productos "afines", que sólo se podrían vender en los establecimientos especialistas, pero no *sensu contrario*, en los polivalentes. Se trata de los que si enumeran en el art. 3, tercer párrafo, *in fine*.



No obstante precisamente por su polivalencia, dichos establecimientos podrían vender esos mismos productos aunque no en las mismas condiciones que los calificados como "especialistas".

Venta de productos sin envasar (art. 4)

En la determinación de las condiciones de venta de pan y productos de panadería sin envasar se reproducen sustancialmente lo previsto en el art. 9 del RD 1137/1984.

Venta ambulante, domiciliaria y en mercados (art. 5)

Respecto de la venta ambulante, domiciliaria y en mercados, la regulación contenida en el art. 5 del proyecto es coincidente con la que ya se recogía en el art. 21 del RD 1137, excepto en el que atañe a la excepción que permite la venta desde los vehículos en los núcleos urbanos donde no exista establecimiento algún de venta.

Aunque esta excepción se recoge también en el RD 1137/1984, el proyecto de decreto subordina esta excepción a la obtención de una autorización municipal previa, lo que no se exige en el RD 1137/1984 y que, resulta restrictiva respecto de otras opciones posibles con el mismo fin, permitir que estos núcleos estén atendidos en la provisión de un producto de primera necesidad como es el pan.

Venta de pan y productos de panadería envasados (art. 6)

La regulación de la obligación de envasado es más restrictiva en el decreto que en la normativa estatal a la que se remite de manera confusa.

Debe tenerse en cuenta lo establecido respecto de los panes elaborados con harina procedente de cereales distintos del trigo, respecto de los cuales, en cualquier caso se exige envasado y etiquetado (vid. Supra comentario art. 3).



Indicaciones al público y condiciones de los establecimientos dedicados a la venta del pan (art. 7)

En este punto el decreto incorpora una regulación específica para el caso del pan y productos de panadería frente a la regulación general que se recoge en el Real decreto 1334/1999, debiendo destacarse que se exige la identificación en los carteles de que el pan está elaborado, en su caso, con masas precocinadas o congeladas.

Estas exigencias, en el caso de establecimientos que vendan los productos envasados, se extienden al etiquetado.

Información al consumidor (art. 8)

Debe destacarse que determinadas menciones se reservan para los establecimientos especialistas, por lo que implícitamente se excluyen para los polivalentes, lo que no sucede en la norma estatal que no recoge esta distinción. Se trata, por lo tanto, de una restricción respecto de estos últimos establecimientos.

Apertura de establecimientos (art. 9)

La norma es una remisión general a otras normativas, si bien se precisa la exigencia de autorización e inscripción en registros sin especificar la validez de los obtenidos en otras comunidades autónomas o en otros estados de la Unión Europea.

Requisitos de los locales (art. 10)



La norma propuesta fija unas dimensiones mínimas para los locales que no aparecen en el RD 1137/1984. Dichas dimensión se imponen sin justificación alguna.

Envasado, etiquetado, rotulación, transporte y distribución (art. 11)

La norma dedicada al envasado, etiquetado, rotulación, transporte y distribución es una simple remisión genérica a la normativa vigente y al propio decreto.

IV.- RECOMENDACIONES

1.- El texto propuesto incorpora una serie de restricciones al ejercicio de actividades económicas y comerciales que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 17/2009, del 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, "Ley paraguas", deben ser necesarias, proporcionales y no discriminatorias, y, además, deben estar justificadas por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente. El Consello Galego da Competencia, al no disponer de la memoria del Anteproyecto puede pronunciarse sobre sí se cumplen debidamente estos extremos.

2.- La efectividad de la norma propuesta se verá condicionada por la aprobación, en su caso, de la futura Ley de la garantía de la unidad de mercado. De aprobarse esta norma en los términos del texto sometido la información pública, todos los requisitos de comercialización del pan previstos en el Anteproyecto no serían de aplicación a aquellas empresas que tengan su sede fuera de Galicia y que se sometan a una normativa autonómica menos restrictiva. Así, la normativa propuesta sería de aplicación al pequeño comercio gallego pero no las grandes cadenas comerciales con implantación en Galicia.