

CAPÍTULO XI

CONCLUSIONES

Los trabajos de todos y cada uno de los grupos que, durante meses, han examinado detenidamente los diferentes aspectos de los SANDACH y cuyo análisis ha dado lugar al presente documento, han incluido la obtención de conclusiones y recomendaciones para la Comisión Nacional.

Como se ha podido observar a lo largo de los capítulos anteriores, muchos de los problemas detectados y de las propuestas para resolverlos han sido comunes a varios grupos. De igual manera, varias conclusiones alcanzadas han sido análogas en los diferentes grupos.

En consecuencia, a continuación se ha tratado de realizar una recopilación de todas las conclusiones obtenidas, cualquiera que sea el foro de discusión en que dicha conclusión se ha adoptado.

Generales

- Con carácter general, es necesario resaltar la dimensión del reto que ha supuesto y sigue suponiendo la aplicación efectiva del Reglamento (CE) 1774/2002 para todos los sectores económicos relacionados con las producciones de origen animal y para las propias administraciones. En este sentido, es obvio que todos los sectores han tenido que realizar un importante esfuerzo de adaptación de

sus estructuras, formas de trabajo, etc., de la misma manera que las administraciones han tenido que implantar sistemas de gestión y control de gran envergadura. Si bien en los trabajos de los grupos no ha sido posible realizar una evaluación exacta del coste que la aplicación del Reglamento ha tenido en los sectores y en las administraciones, no cabe duda de que es de una enorme magnitud.

En el ámbito informativo

- Es necesario establecer políticas informativas activas dirigidas a los diferentes sectores productores de SANDACH. En particular, el sector productor primario y el sector de la distribución comercial, con el fin de clarificar aspectos del Reglamento relativos a una adecuada gestión de los SANDACH. En este sentido, será necesario programar actividades formativas, elaborar publicaciones, guías, etc.

Trazabilidad

- Es necesario garantizar la trazabilidad de los SANDACH a lo largo de toda la cadena de producción, transformación y eliminación. La elaboración de uno o varios **modelos de documento** comercial armonizados que

abarquen toda la cadena de producción de SANDACH resultaría de gran ayuda.

- Es necesario asegurar la transparencia en el transporte y eliminación de los SANDACH mediante sistemas de registro y documentación. La plena operatividad de la **base de datos de establecimientos** de producción, transformación y destrucción de SANDACH y **de transportistas** de éstos es esencial para ello, de la misma manera que se hace necesario disponer de un sistema informatizado que registre **los movimientos** de SANDACH en todo el territorio nacional.

Coordinación y control

- Se ha puesto de manifiesto la necesidad de una coordinación más eficaz entre las distintas administraciones así como dentro de cada Comunidad autónoma. Esta coordinación tiene que basarse en una **implantación sistemática y homogénea** de la norma en todo el territorio del Estado, especialmente en la gestión de los **controles** por parte de las Autoridades competentes. La supervisión y control oficial en la aplicación del Reglamento (CE) 1774/2002 no tiene la misma intensidad en todas las Comunidades autónomas, lo que además de suponer un riesgo en el sistema, es un elemento distorsionador de la competencia entre los agentes económicos. Para evitar esto, sería conveniente el establecimiento de:

- Un **Plan Coordinado de Controles** que incluya unos contenidos mínimos armonizados en los protocolos de inspección y un sistema de transmisión de información entre las Autoridades competentes.
- Unas bases comunes para la **autorización de establecimientos**, mediante la

redacción de modelos de protocolos comunes para dicho procedimiento de autorización.

- La coordinación también debe incluir mejoras en la **fluidez de información** entre las distintas autoridades que se encargan de gestionar los SANDACH, así como una clara identificación de los órganos competentes para la aplicación de la legislación sobre SANDACH. La lista de Autoridades competentes para la autorización y el control de todos los tipos de establecimientos está completa y accesible en la web SANDACH www.sandach.com.es.
- Las dificultades de coordinación y trazabilidad son en buena medida las responsables de que se carezca de información rigurosa acerca del **volumen de SANDACH** generados o que han tenido entrada en los establecimientos definidos en el anexo I del Reglamento. Las cifras plasmadas en este informe se han logrado tras un considerable esfuerzo y son solamente aproximadas.
- Aunque existe multitud de legislación reguladora de la materia, es necesario aunar esfuerzos para un estricto **cumplimiento de las normas** en todos los eslabones de la cadena, con las garantías suficientes para evitar riesgos asociados a una mala gestión de los SANDACH. Por ello, es preciso avanzar en la mejora y fortalecimiento de los actuales mecanismos de organización y coordinación de los agentes implicados.

En el ámbito estructural

- Si bien se ha evidenciado que los sectores económicos en su conjunto han realizado

esfuerzos de adaptación de sus estructuras a la nueva situación creada con la entrada en vigor del Reglamento (CE) 1774/2002, se hace necesario **incrementar los esfuerzos de adaptación** a éste en algunos de los sectores. En particular en el ámbito de la producción primaria, para adaptar las explotaciones a la recogida de cadáveres con adecuadas garantías de bioseguridad, así como en el ámbito de la industria agroalimentaria y muy en particular para adaptar la gestión de SANDACH en el comercio minorista a los requerimientos de la legislación. En aquellos casos en que la concesión de ayudas europeas o nacionales sea posible desde el punto de vista legal, debería evaluarse la posibilidad de habilitar líneas presupuestarias específicas para esta finalidad en las distintas administraciones de acuerdo con sus ámbitos competenciales.

- Las **redes de recogida, transporte y transformación** de todos los SANDACH deben extenderse a la totalidad del territorio nacional, evitando prácticas de reparto de territorios por parte de las empresas y fomentando desde las administraciones la transparencia y la máxima disponibilidad de empresas de transporte y transformación, para evitar situaciones monopolísticas y costes demasiado elevados.
- Conviene realizar estudios de posibles soluciones a los problemas de **falta de disponibilidad** de algunos tipos de plantas (transformación de Categoría 2), y a la irregular distribución geográfica de otros tipos de plantas (transformación de Categoría 1, y valorización/eliminación de SANDACH).
- En algunos casos, las instalaciones y los equipos no son adecuadas o suficientes para la

transformación de algunos tipos de SANDACH, especialmente para los siguientes grupos de productos: huevos, cáscaras, ovoproductos, productos lácteos, otros productos con un alto contenido de humedad (sangre) y plumas. Se hace necesario fomentar la adecuación o implantación de plantas de transformación que cubran los SANDACH de escaso o nulo valor comercial o económico y sin destino viable para la elaboración de productos con otros usos y destinos posibles, o de materiales de más fácil manejo y eliminación. Asimismo, es conveniente fomentar la incorporación de la tecnología apropiada en industrias ya establecidas o de nueva implantación que incorporen los nuevos tratamientos de SANDACH aprobados por la UE, sobre todo para la transformación de productos lácteos y ovoproductos.

- Los **municipios** deberán proceder a la adaptación de los sistemas de recogida de “residuos” a los requisitos y posibilidades del Reglamento (CE) 1774/2002, poniendo a disposición de los comercios minoristas de SANDACH los servicios adecuados, o facilitando que este sector pueda resolver la cuestión mediante soluciones comunes (consorcios) que les permitan, mediante valorización de los SANDACH, minimizar el impacto económico de la nueva situación.
- Se deberían explorar todas las posibilidades de aumentar la oferta de **vertederos autorizados**.

En el ámbito del tráfico internacional de SANDACH

- Se hace necesario disponer de certificados armonizados para las importaciones de determinados SANDACH. Este aspecto puede



ser abordado en el ámbito de los debates sobre la documentación de acompañamiento de los SANDACH.

- La legislación en materia de SANDACH presenta lagunas o, en algún caso, disposiciones en relación con determinados SANDACH y su comercio que limitan de manera excesiva los intercambios y el comercio internacional de los mismos (productos de la pesca para cebo, alimentos compuestos y productos intermedios,...). Se hace necesario delimitar claramente el ámbito de aplicación del Reglamento, con vistas a impedir estas limitaciones no justificadas en riesgos sanitarios reales. La Comisión Nacional debe asumir un papel relevante a la hora de la interpretación de estos preceptos, cuando no sea posible contar con interpretaciones de las autoridades de la UE.
- La adecuada dotación de medios humanos y materiales en los puntos de entrada de viajeros (personal veterinario, perros, etc.) y la puesta a disposición de los mismos de los medios necesarios para la inspección, almacenamiento y gestión de los SANDACH que se generan en estos puntos (equipajes perso-

nales, restos de catering, etc.) es imprescindible para garantizar una gestión correcta de estos materiales en las fronteras.

En el ámbito económico

- Una de las conclusiones más evidentes es que el actual sistema es **excesivamente caro** y supone un coste muy elevado tanto para los sectores económicos como para la Administración ⁽⁴⁵⁾. Es necesario estudiar todas las alternativas que permitan una disminución de los costes que actualmente repercuten tanto a los sectores económicos como a la Administración, en particular en el caso de los sistemas de recogida de cadáveres en las explotaciones. En este sentido, conviene profundizar en varios aspectos:
 - La búsqueda de posibles excepciones para los casos más costosos de retirada de SANDACH, en particular, mediante la declaración de zonas remotas, preferiblemente, sobre la base de unos criterios homogéneos para todo el territorio del Estado para que, por una parte, no haya menoscabo de la credibilidad del sistema español de gestión de SANDACH ante los propios ciudadanos y las instituciones de la Unión Europea responsables y, por otra, no se cree una distorsión de la competencia entre los ganaderos españoles que se encuentren en análoga situación.
- En el caso particular de los sistemas de retirada de cadáveres de las explotaciones, a pesar de que desde la implantación del siste-

⁽⁴⁵⁾ En el caso de la retirada de cadáveres, financiada total o parcialmente por ésta.

ma ha habido una disminución de los costes, éstos siguen siendo muy elevados, de manera que pueden llegar a comprometer la sostenibilidad económica futura del sistema, por lo que es necesario **lograr una disminución de los mismos**. En definitiva, el sistema es eficaz pero poco eficiente por caro. Tal y como se ha constatado en el apartado correspondiente, ese sistema está costando a las arcas del Estado cifras que rondan los 60 millones de euros anuales. A esta cifra hay que sumar las partidas que cada Comunidad autónoma destina con el mismo fin. En este sentido, se puede actuar en 2 direcciones:

- Evaluación de posibles alternativas que sustituyan o complementen el actual sistema de seguros agrarios en aras de una mayor eficiencia y un menor coste.
 - Replantear, con alternativas reales, los actuales sistemas de recogida que realizan las empresas transformadoras en el sentido de poner en práctica dispositivos de recogida más eficaces, con la participación de las empresas transformadoras, dadas las particularidades del mismo que hoy en día lo hacen caro. Es necesario hacer un esfuerzo de disminución de costes en esta dirección. A este respecto cabe recordar que son las Comunidades autónomas las que, en el ejercicio de sus competencias, negocian con las diferentes empresas de recogida el precio del servicio.
- El coste que supone a la cadena alimentaria la **extracción, retirada y eliminación de SANDACH** de acuerdo con el Reglamento es elevado, continuo en el tiempo, y afecta a la viabilidad de los distintos operadores de la cadena alimentaria y supone una repercusión en el precio de los productos puestos en el mercado.
 - La dificultad que supone para los distintos eslabones asumir y/o repercutir los costes es de tal magnitud que genera una tensión importante en la cadena cárnica, limitando la comunicación intersectorial y el desarrollo de la misma. Se hace necesario abordar un estudio en profundidad de estos aspectos con el fin de explorar todas las posibilidades de un **adecuado reparto y traslación** de estos costes a lo largo de la cadena, con el fin de que ninguno de los eslabones y, en particular los más débiles, vean comprometida su viabilidad.
 - Se aprecia una mantenida **distorsión de mercado** por la disparidad de costes sufridos por los distintos eslabones, especialmente apreciado en la extracción de MER, según manifiesta el sector productor. Sería conveniente profundizar en el conocimiento de las razones de esta disparidad de costes para abordar medidas que la reduzcan. En todo caso, la mejora de la transparencia en la repercusión de costes en la cadena parece que podría contribuir a este fin.
 - En determinados casos, la **recogida y transporte** desde los establecimientos hasta las plantas de transformación genera unos costes que dificultan la correcta gestión de los SANDACH, lo que incrementa los riesgos asociados a una incorrecta gestión de éstos. La mayor disponibilidad de plantas de tratamiento y/o una distribución territorial adecuada de éstas permitiría no sólo reducir costes, sino mejorar la gestión de los SANDACH.
 - Los posibles usos que supongan **valorización de los SANDACH** deben potenciarse frente a la simple eliminación de los mismos.
 - Se ha puesto de manifiesto la conveniencia de que las administraciones pongan en funcionamiento, dentro de las disponibilidades presu-

puestarías, un **régimen de ayudas** para aquellas inversiones tendentes a dotar a los sectores de infraestructuras adecuadas para el almacenamiento y gestión de los SANDACH producidos o para la financiación de aquellas tecnologías o infraestructuras necesarias para el tratamiento de los SANDACH y su posible valorización, siempre que éstas tengan cabida, bien en el nuevo marco del Desarrollo Rural 2007-2013, bien en el de las Directrices para la concesión de ayudas del Estado.



En el ámbito de la I+D

- Se hace necesario priorizar, en los diferentes ámbitos de investigación en materia agrícola, los proyectos que se refieran a **métodos alternativos** de transformación o eliminación

de SANDACH y, muy en particular, aquellos que permitan reducir costes para los sectores implicados, así como los que supongan potenciar la valorización de los SANDACH frente a la destrucción. También resulta prioritaria la investigación en usos y destinos de aquellos SANDACH de menor valor comercial o que tengan mayores dificultades de transporte o tratamiento (SANDACH líquidos, cáscaras de huevos, etc.).

- En este ámbito, cobra una especial importancia la investigación en aquellos métodos de valorización que impliquen **mejoras para el medio ambiente** y/u obtención de energías alternativas (biodiésel, biogás, etc.). Es importante evaluar el impacto medioambiental de la gestión de SANDACH, por lo que se deberían incorporar como acciones prioritarias de investigación la evaluación y el análisis de los riesgos ambientales durante los procesos de valorización y eliminación. Ello permitirá determinar con una sólida base científica el mejor destino de los SANDACH.
- Se considera necesario invertir en I+D al objeto de encontrar nuevos métodos de transformación que garanticen la máxima seguridad e inocuidad, con el fin de recuperar el uso de algunos tipos de SANDACH en la fabricación de piensos para los animales.
- Todas estas posibilidades deben demostrar su inocuidad sanitaria y estar autorizadas por el Reglamento (CE) 1774/2002 y las normativas que lo complementan.

Legales o normativas

- Parece oportuna la publicación de una (o varias) norma(s) estatal(es) que regule los

aspectos básicos de todas las posibles excepciones de utilización de SANDACH que prevé la legislación comunitaria y que, en España, está aún pendientes de desarrollo o bien no está suficientemente actualizada:

- Zonas remotas.
 - Alimentación de aves necrófagas.
 - Enterramiento de animales de compañía.
 - Alimentación de otros animales con SANDACH.
- La categorización de determinados SANDACH con arreglo a lo establecido en el Reglamento (CE) 1774/2002 y los criterios interpretativos de la Comisión plantea algunos problemas. A veces el Reglamento no es suficientemente claro o preciso. Parece conveniente que en éste y en todos aquellos aspectos en los que hay dificultades de interpretación, y siempre que no se haya obtenido una posición clara al respecto por parte de las autoridades de la UE, **la Comisión Nacional SANDACH asuma un mayor protagonismo en la fijación de criterios interpretativos.**
 - Sería muy conveniente desarrollar **guías para la gestión correcta** de los SANDACH por sectores, elaboradas con la participación de los representantes de los sectores afectados y, en su caso, con la de las Autoridades competentes.
 - De cara a los trabajos de simplificación y/o modificación de la legislación europea que se están abordando en el seno de los Comités de la UE, debería formarse un **grupo de trabajo** para el estudio y preparación de las propuestas que la delegación española deba aportar, con participación de las diferentes administraciones competentes y en el que los sectores económicos puedan también ser escuchados.
 - Se deberían implantar de forma general, mediante norma legal, las bases sobre el contenido mínimo y el uso de los **documentos comerciales** de acompañamiento para traslados dentro del territorio nacional. Asimismo, se debería establecer que tales documentos sirvieran como registros conforme al artículo 9 del Reglamento (CE) 1774/2002.
 - Los **Planes de Control** deberían ser dotados también, si no de un marco normativo, de un acuerdo amplio en el ámbito político que podría ser asumido por la Conferencia Sectorial de Agricultura y Pesca.
 - Es necesario hacer un esfuerzo de aproximación entre la **legislación en materia medioambiental** y en el ámbito de SANDACH, con el fin de minimizar la existencia de posibles discrepancias. Asimismo, es necesario revisar, de cara a la posible derogación el Real Decreto Ley 4/2001, de 16 de febrero, sobre el régimen de intervención administrativa aplicable a la valorización energética de harinas de origen animal, que exime la autorización administrativa a las instalaciones de co-incineración, que valoricen energéticamente harinas, en contraposición a lo previsto en la Directiva 2000/76/CE y el Real Decreto 653/2003 sobre incineración de residuos y en cuanto a la clasificación de las harinas de origen animal.

