



**IPN/CNMC/009/18 PROYECTO DE
REAL DECRETO RELATIVO A LA
INDICACIÓN DEL ORIGEN DE LA
LECHE UTILIZADA COMO
INGREDIENTE EN EL ETIQUETADO DE**

3 de mayo de 2018

Índice

I.	OBJETO	3
II.	ANTECEDENTES	4
III.	CONTENIDO	7
IV.	VALORACIÓN	8
	III.1 Observaciones generales	8
	III.2 Observaciones particulares	10
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO RELATIVO AL ETIQUETADO DEL ORIGEN DE LA LECHE COMO INGREDIENTE EN EL ETIQUETADO DE LA LECHE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

IPN/CNMC/009/18

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO DEL CONSEJO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 3 de mayo de 2018

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medioambiente (en adelante, MAPAMA), en relación con el *Proyecto de Real Decreto relativo al etiquetado del origen de la leche como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos* (PRD, en lo sucesivo), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el de 18 de enero de 2018 acompañada del texto del PRD y su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), la **SALA DE COMPETENCIA**, en su reunión de 3 de mayo de 2018, acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

Este informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. El mismo se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

II. ANTECEDENTES

El PRD tiene por objeto fijar las indicaciones relativas al origen de la leche empleada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos, elaborados en España que se comercialicen en el territorio español, envasados y que vayan destinados al consumidor final.

La finalidad de esta medida normativa de carácter temporal (determinada por un periodo de dos años) es, por un lado, mejorar la transparencia de la información alimentaria al consumidor proporcionándole una información adecuada sobre el origen de la leche empleada que facilite su elección de compra y, por otro lado, igualar las condiciones de comercialización de la leche con origen en España con la de otros Estados miembros.

El [Reglamento \(UE\) 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011](#) (en adelante, Reglamento) sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, es la normativa que armoniza en la UE los requisitos que rigen la información alimentaria y, en particular, el etiquetado de los alimentos, incluida la lista de menciones obligatorias.

Precisamente, en su artículo 9, entre las indicaciones obligatorias que deben figurar, ya sea en el mismo envase o en su etiqueta (tales como denominación, lista de ingredientes, fecha de caducidad, cantidades, peso etc.), se incluye la información *sobre el país de origen o lugar de procedencia* cuando así esté previsto en el artículo 26¹. Dicho precepto determina, por tanto, las normas detalladas sobre la indicación del país de origen o lugar de procedencia, tales como su obligatoriedad cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o el lugar de procedencia real del alimento. **Salvo para el anterior supuesto, se estipula que para que la indicación del país de origen o lugar de procedencia sea obligatoria, la Comisión Europea debe adoptar actos de ejecución** al respecto, debiendo previamente presentar un informe al Parlamento y al Consejo Europeo².

¹ En este contexto, el concepto de país de origen de un alimento a los efectos del Reglamento determina que, bien es el producido enteramente en un único país o bien cuando en su producción intervenga más de un país o territorio, tendrá su origen en aquel en el que se haya producido su última transformación o elaboración sustancial, y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante.

² El art. 26 del Reglamento regula el procedimiento a seguir para que se adopten tales actos legislativos que hagan obligatoria la indicación del país de origen, siendo el primer paso, la presentación de un informe por la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo Europeo sobre esta circunstancia.

En el ámbito que nos ocupa, la **Comisión Europea presentó un informe en 2015**³ al Parlamento y al Consejo Europeo sobre la posibilidad de ampliar el etiquetado obligatorio del origen de la leche y la leche como ingrediente de productos lácteos, en el que concluye que esa información es preferible que sea aportada de forma voluntaria por los operadores⁴. Por esta razón no se ha adoptado ningún acto legislativo en el ámbito de la UE que lo imponga, siendo, por tanto, de carácter voluntario indicar el país de origen de la leche y la leche como ingrediente de productos lácteos.

Por otro lado, el **artículo 39 del mismo Reglamento, habilita a los Estados miembros para adoptar medidas nacionales sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia**, condicionadas a la concurrencia de los siguientes requisitos:

- Deben estar justificadas en al menos uno de los siguientes motivos: a) protección de la salud pública; b) protección de los consumidores; c) prevención del fraude; y d) protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de prevención de la competencia desleal (art. 39.1).
- Debe demostrarse la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia, debiendo existir pruebas que demuestren que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información (art. 39.2).
- El proyecto de medidas nacionales en cuestión debe ser notificado a la Comisión Europea (de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 45 del mismo Reglamento).

El MAPAMA quiere hacer uso de la habilitación descrita para adoptar, a través del PRD objeto de este informe, medidas nacionales que obliguen a incluir en el etiquetado información que indique el lugar de ordeño y de transformación de la leche. Alega que esa información, en situaciones donde la leche ha podido ser ordeñada o transformada en países diferentes al país de origen del producto final, permitirá informar suficientemente a los consumidores sobre el origen de la leche empleada. Además, esgrime que actualmente varios países de la UE (Francia, Italia, Portugal, Lituania, Finlandia y Grecia) se han acogido al referido

³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de la leche, la leche utilizada como ingrediente de productos lácteos y los tipos de carne distintos de la carne de vacuno, porcino, ovino, caprino y aves de corral, de 20 de mayo de 2015, COM (2015) 205 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0205&rid=1>

⁴ Entre otras cuestiones, la Comisión señala en su Informe que si bien los consumidores (más del 80%) tienen interés en conocer el origen de la leche, el hecho de imponer el etiquetado obligatorio del origen de la leche o de la leche como ingrediente en los productos lácteos conlleva unos costes y que sólo el 50% de los consumidores pagaría más por tener esa información.

artículo 39 del Reglamento y, en consecuencia, han establecido el etiquetado obligatorio del país de origen de la leche y los productos lácteos, mediante normas que, en la mayoría de los casos, ya son aplicables en este momento.

Asimismo, alega el MAPAMA que el PRD ha sido notificado a la Comisión Europea⁵ - como exige el Reglamento - y que ésta no ha presentado observaciones. En este trámite, para fundamentar que el proyecto se encuentra bajo la cobertura legal del artículo 39 del Reglamento y poder exigir legalmente que conste en el etiquetado el origen de la leche, el Ministerio argumenta que la única forma que tiene para demostrar que se cumple con el requisito relativo a la relación entre las cualidades del alimento y su origen (art. 39.2 del Reglamento), es mediante encuestas que avalan que el consumidor tiene interés por dicha información.

Además, argumenta en la MAIN que *“el origen de la leche como ingrediente de la leche y los productos lácteos constituye un factor esencial de la calidad de estos productos, en la percepción de la mayoría de consumidores españoles”*. Y, por otro lado, afirma que se considera *“oportuno responder a los deseos de los consumidores, en la línea ya iniciada por Francia y seguida, entre otros países, por Italia y Portugal, que son nuestros competidores más directos en el mercado lácteo, con el fin de comercializar el producto español en igualdad de condiciones que los países del entorno”*.

Por otro lado, el art. 45.5 del Reglamento⁶ exige expresamente que los proyectos sobre medidas nacionales a los que se refiere el mismo Reglamento sean notificados en virtud de la [Directiva \(UE\) 2015/1535](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, aplicable a reglamentaciones técnicas nacionales que puedan suponer un obstáculo al intercambio de mercancías⁷. No obstante, la Comisión Europea invitó a las autoridades españolas a que el PRD en cuestión fuera igualmente notificado en

⁵ Con fecha 12 de julio 2017.

⁶ El artículo 45.5 del citado Reglamento (UE) N°1169/2011, indica que la Directiva 2015/1535/UE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, no se aplicará a las medidas que entren dentro del procedimiento de notificación especificado en el citado artículo.

⁷ Es decir, la Directiva 2015/1535 busca evitar que los EEMM a través del establecimiento de requisitos técnicos puedan establecer limitaciones a la libertad de circulación de productos y servicios que impidan la materialización del mercado interior en el seno de la UE. Para ello estipula un procedimiento de información de obligado cumplimiento (o sistema de notificación) que los EEMM deben cumplir antes de adoptar un reglamento técnico.

aplicación de la citada Directiva. En este trámite formularon observaciones la Comisión Europea, Austria⁸ y Suecia⁹.

Tal y como se explica en la MAIN, las observaciones de la Comisión Europea se centran en recomendar que no se haga referencia al país de origen¹⁰ en el mismo lugar que el listado de ingredientes puesto que está expresamente regulado en la normativa comunitaria este asunto, sin que se contemple tal información relativa al país de origen.

Por otro lado, en la MAIN se hace referencia también al [Acuerdo lácteo de 23 de septiembre 2015](#) que incluye entre sus compromisos *“Promover la identificación del origen de la leche y los productos lácteos, con objeto de mejorar la información que se facilita al consumidor sobre el país origen de los productos lácteos, mediante la inclusión, por parte de las empresas, de forma claramente visible, de la información de dicho origen en folletos promocionales, publicidad, cartelería, así como en los propios lineales”*.

III. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto consta de un preámbulo, cinco artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, dos disposiciones finales y un anexo. A modo de resumen:

- El artículo 1 determina que el objeto del PRD es la regulación de la indicación obligatoria del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y productos lácteos elaborados en España que se comercialicen en el territorio español.
- En el artículo 2 se determina el ámbito de aplicación: etiquetado de los tipos de leche y productos lácteos que figuran relacionados en el anexo. Además, establece los requisitos de la leche como materia prima: definición, porcentaje de utilización (más del 50% del peso, respecto al total de ingredientes utilizados), a efectos de la indicación de su origen en el etiquetado de la leche y productos del anexo.

⁸ Austria alega que debe armonizarse en el ámbito de la UE la obligatoriedad de las referencias al origen de los productos y no a través de medidas nacionales individualizadas. Las autoridades españolas han mostrado su acuerdo y que por tanto sería preferible una armonización en esta materia.

⁹ Cuestiona que la propuesta española cumpla los requisitos del art. 39 del Reglamento y su compatibilidad con la libre circulación de mercancías en el mercado único de la UE.

¹⁰ El artículo 3. 3 del PRD notificado establece que: *“Las menciones previstas en los apartados 1 y 2, figurarán en la lista de ingredientes, inmediatamente después del nombre del ingrediente en cuestión o bien en una nota al pie de la lista y se expresarán con el mismo tamaño y color de fuente utilizados para la lista de ingredientes”*. De esta forma, podría ser que el origen de la leche apareciera junto a la palabra *leche* en la lista de ingredientes de un alimento.

- El artículo 3 regula expresamente el etiquetado de los productos, estableciendo, como indicaciones obligatorias, las menciones del “país de ordeño” y del “país de transformación”, de la leche utilizada como materia prima (es decir, como ingrediente). Asimismo, prevé cierta flexibilidad mediante diferentes opciones simplificadas (“UE” o “fuera de la UE”), que podrán figurar en sustitución del nombre del país concreto. Estas menciones figurarán bien en la lista de ingredientes (inmediatamente después del nombre del ingrediente en cuestión) o bien en una nota al pie de la lista y se expresarán con el mismo tamaño y color de fuente utilizados para la lista de ingredientes.
- El artículo 4 regula la necesidad de que los operadores dispongan de sistemas de trazabilidad adecuados que les permitan demostrar el país origen de la leche empleada y la conformidad del etiquetado del producto final.
- El artículo 5 prevé, adicionalmente a las menciones obligatorias, la posibilidad de incluir de forma voluntaria mención a la procedencia regional o territorial de la leche.
- La disposición adicional única establece una cláusula de reconocimiento mutuo respecto de los productos legalmente fabricados o comercializados en los otros Estados miembros de la UE o en países terceros.
- Entre las disposiciones transitorias destaca la vigencia temporal de la norma durante un período de dos años de duración desde la fecha de entrada en vigor del PRD (prevista a los 4 meses desde su publicación en BOE).
- El Anexo establece la lista cerrada de los tipos de leche y productos lácteos a los que serán de aplicación las disposiciones del PRD (por ejemplo, leche, nata, mantequilla, yogur y quesos).

IV. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

Tanto esta Comisión como sus antecesoras han venido ejerciendo una **labor activa en el análisis y seguimiento del sector agroalimentario** desde una doble perspectiva: por un lado, en su función de promoción¹¹ de la competencia

¹¹ Para un análisis del sector agroalimentario en general, entre otros, cabe citar el [Informe sobre Competencia y Sector Agroalimentario de 2010](#); [Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad de 2010](#), el [Informe sobre el Anteproyecto de Ley sobre la Calidad Alimentaria de 2010](#). [IPN 50/11](#) Informe sobre el Proyecto de Real Decreto de contratación en el sector lácteo. [IPN 074/12](#): PRD por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se

y regulación económica eficiente, y por otro, a través de expedientes sancionadores por conductas anticompetitivas tipificadas como infracción a la luz de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia¹².

El PRD objeto de este Informe afecta a la industria láctea y a las productoras de los distintos tipos de leche y productos lácteos (yogures, quesos, mantequilla) activas en España, ya que deberán incluir en el etiquetado de estos productos las indicaciones sobre el origen de la leche empleada como materia prima (“país de ordeño” y “país de transformación”, con la opción alternativa “UE”/“fuera de la UE”, cuando en dichas etapas concurren varios países).

Por tanto, si finalmente se aprueba el PRD, será obligatorio identificar el origen de todos los productos que contengan entre sus ingredientes leche: los nacionales incluirán su procedencia española en el etiquetado y los importados o bien no indicarán su país de origen o lo harán de forma voluntaria.

Desde el punto de vista de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, debe tenerse en cuenta que la información sobre la procedencia geográfica de los productos puede constituir una restricción adicional a la libre circulación de mercancías y, por ende, a la competencia efectiva. Este tipo de medidas conllevan un coste y pueden tener un efecto proteccionista sobre la industria nacional, contribuyendo a compartimentar el mercado geográficamente.

Cabe recordar igualmente que dicha reglamentación europea contempla dos opciones de posible intervención a este respecto: (i) intervención a iniciativa y con acto de ejecución de las autoridades europeas e (ii) intervención a iniciativa de las autoridades nacionales. La falta de control sobre la segunda vía puede conllevar que los Estados adopten soluciones diferentes, lo que puede perjudicar de forma asimétrica a unos productores frente a otros.

Es por todo ello por lo que cuando la normativa comunitaria ha contemplado la posibilidad de introducir este tipo de medidas, como en el caso del Reglamento (UE) 1169/2011, se establece la necesidad de cumplir con una serie de requisitos (que se analizan en el apartado III.2.2).

En todo caso, dado que la medida que pretende implantarse no deviene de una imposición del Derecho europeo sino de una mera posibilidad, cabe recordar que

establecen sus condiciones de contratación. [IPN/CNMC/010/16](#) Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.

¹² Entre otros, la Resolución de 4 de junio de 2009 sobre el Expediente 2779/07, Consejo Regulador de las Denominaciones de Origen de Vinos de Jerez y Manzanilla de Sanlúcar; Resolución de 4 de junio de 2009 sobre el Expediente 2779/07, Consejo Regulador de las Denominaciones de Origen de Vinos de Jerez y Manzanilla de Sanlúcar; Resolución de 6 de octubre de 2011 sobre el Expediente S/0167/09, Productores de Uva y Mosto de Jerez. De carácter más reciente, cabe mencionar el [S/0425/12 - INDUSTRIAS LACTEAS 2](#).

cualquier restricción a la competencia o a la libertad de circulación (y comercialización en este caso) debe venir justificada por la existencia de una razón imperiosa de interés general, ser una restricción necesaria para proteger dicho interés general y ser proporcional a dicho objetivo, lo que se traduce en que exista una verdadera relación de causalidad entre aquellos y en la ausencia de alternativas que consigan la misma finalidad dañando en menor medida a la competencia (apartado III.2.2).

El fundamento económico de otorgar protección jurídica a posibles referencias geográficas es paliar asimetrías de información¹³ entre productores y consumidores y mejorar la información de éstos sobre la calidad de los productos, reduciendo a su vez problemas de selección adversa¹⁴. La referencia geográfica, siempre facilitada por su correspondiente distintivo de protección¹⁵, facilita la identificación de que el producto es procedente de un determinado territorio y esa información es trascendente porque con ello supera estándares de calidad y reputación asociados. Es necesario por ello aportar documentación suficientemente fundamentada en ese sentido.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Adecuación a los requisitos del Reglamento (UE) 1169/2011

La normativa europea no impone como referencia obligatoria en los productos relacionados con la leche la mención al país de origen o lugar de procedencia. No obstante, el art. 39 del Reglamento (UE) 1169/2011 contempla la posibilidad de informar sobre el país de origen de los productos relacionados con la leche, si bien sujetándose a una serie de requisitos.¹⁶

¹³ Según la OCDE (2000), *Appellations of origin and geographical indications in OECD member countries: economic and legal implications*, el mercado de productos agrícolas muestra tres categorías de bienes que suscitan asimetrías de información entre productores y consumidores: i) bienes de búsqueda (aquellos en los que el consumidor puede cerciorarse de la calidad del producto antes de comprarlo); ii) bienes de experiencia (solamente puede comprobar la calidad tras comprarse); y iii) en los bienes credenciales (la calidad no puede corroborarse completamente incluso tras consumir el bien).

¹⁴ Esto es, el productor conoce todas las propiedades de su producto mientras los consumidores no siempre tienen acceso a toda la información o es costoso obtenerla. En esta circunstancia, el consumidor no puede optimizar sus decisiones, lo que tiene como consecuencias una menor demanda y la reducción de la calidad media de la oferta. Los productores no tienen incentivos para proveer bienes de calidad superior a la media, lo que induce a los consumidores a esperar que los bienes y servicios en el mercado serán de aún menor calidad. El resultado final es una progresiva reducción de la calidad media de los bienes y servicios producidos, pudiendo incluso llegar al caso extremo en el que desaparece el mercado (este último resultado se conoce como selección adversa). La regulación también va dirigida en ocasiones a otros objetivos como el desarrollo rural.

¹⁵ Denominación de origen o indicación geográfica protegida.

¹⁶ Art. 39: “1. Además de las menciones obligatorias a que se hace referencia en el artículo 9, apartado 1, y en el artículo 10, y de conformidad con el procedimiento establecido en el

Respecto al primero de los criterios, la existencia probada de un motivo tasado de interés público (protección de la salud pública, protección de los consumidores, prevención del fraude, protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones y prevención de competencia desleal), cabe indicar que ni en la MAIN ni en el PRD se fundamenta en este sentido con profundidad el interés público a proteger. En concreto, el Ministerio proponente alega motivos relacionados con la transparencia en la información para el consumidor y en la calidad, así como que otros Estados de la UE han adoptado medidas similares. En la medida en que no resulta evidente que los consumidores estén más protegidos por la simple mención de la referencia geográfica nacional de la leche, sería recomendable una mayor justificación del cumplimiento de los motivos previstos en el art. 39 del Reglamento.

Por otro lado, respecto al segundo de los criterios, desde el Ministerio se hace referencia a encuestas directamente dirigidas al consumidor español que revelan su interés por disponer de información acerca del origen de la leche. Sin embargo, no se indica cuáles son las cualidades de la leche y los productos lácteos que guardan relación con el origen geográfico de la leche, y cómo se ven afectadas por este (art. 39.2). La MAIN indica a este respecto que dicha relación *“sin embargo no puede obtenerse por medios analíticos, por imposibilidad material, dado que partimos de unas normas comunes en Europa, aplicables por igual a la leche producida en todos los países comunitarios”*. Sería recomendable, por tanto, justificar la medida en este sentido.

III.2.2 Adecuación a los principios de buena regulación

Adicionalmente al análisis de la normativa europea, debe realizarse también una evaluación de las medidas propuestas en el PRD bajo la óptica de los principios de buena regulación, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas, ya que pueden distorsionar la competencia al fortalecer en el mercado

artículo 45, los Estados miembros podrán adoptar medidas que exijan menciones obligatorias adicionales para tipos o categorías específicos de alimentos, cuando esté justificado por al menos uno de los siguientes motivos: a) protección de la salud pública; b) protección de los consumidores; c) prevención del fraude; d) protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y de prevención de la competencia desleal.

2. Mediante el apartado 1, los Estados miembros podrán introducir medidas sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos solo en caso de que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia. Al notificar tales medidas a la Comisión, los Estados miembros facilitarán pruebas de que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información”.

nacional a los productores que utilizan leche con origen español frente a los que opten por leche de otras nacionalidades.

El Ministerio señala que inicialmente fue partidario de que fueran los propios operadores los que optaran por incluir dicha medida voluntariamente, pero que no está satisfecho con el nivel de resultados alcanzado. Además, señala que ha sido fundamental que el panorama en Europa haya cambiado de forma que los países competidores directos hayan optado por su inclusión obligatoria.

A juicio de esta CNMC, para el cumplimiento del principio de necesidad no basta con la mención de intereses públicos sin justificar en qué medida se ven afectados en ausencia de la norma proyectada ni explicar de qué forma esta contribuye a protegerlos. La constatación de que otros Estados miembros han adoptado normativas similares tampoco justifica per se la existencia de una razón imperiosa de interés general ni la necesidad de la medida desde la óptica de los consumidores. Sería además relevante analizar por qué los propios operadores no han introducido dicho etiquetado de forma voluntaria¹⁷.

En el ámbito de la proporcionalidad de la medida, sería conveniente valorar alternativas¹⁸ menos gravosas, como, por ejemplo, desarrollar marcas de origen (denominaciones de origen)¹⁹ de forma que pudieran lograrse objetivos de mejora de calidad de los productos finales y beneficios para los consumidores con el mínimo nivel de restricción sobre la circulación de productos.

Concretamente, el uso de este tipo de referencias que ligan los productos de una zona con una calidad determinada ha sido objeto de análisis por esta CNMC²⁰ en su informe sobre denominaciones de origen e indicaciones geográficas. En líneas generales, esta Comisión considera que los estándares de calidad, como

¹⁷ En este sentido, cabe recordar que el propio PRD contempla no sólo la mención del carácter nacional de la leche sino de la Comunidad autónoma de referencia, pudiendo introducir igualmente limitaciones desde el punto de vista de su afectación al mercado nacional.

¹⁸ De hecho, se puso en marcha la campaña Productos Lácteos Sostenibles que se articula a través de un convenio de colaboración entre el Ministerio y la industria láctea y que permite, de forma voluntaria, a través de un logo, garantizar el origen español de la leche y de los derivados lácteos y que ha sido contratada en unas condiciones que garantizan la sostenibilidad económica del sector lácteo español.

¹⁹ En este sentido, las Denominaciones de Origen sirven para vincular los productos adheridos a las mismas a la indicación geográfica en que consiste la denominación de origen con el efecto de provocar en el consumidor una idea u orientación sobre unas características y una calidad concretas, debidas precisamente a haber sido ese producto fabricado, elaborado, cosechado o extraído en la zona geográfica delimitada por la denominación de Origen en cuestión. El apartado 1 del artículo 26 del Reglamento (UE) No 1169/2011, reconoce que sus disposiciones sobre las referencias al país de origen son aplicables sin perjuicio de la normativa europea sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

²⁰ [IPN/CNMC/010/16](#) Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.

los otorgados por dichos certificados, pueden dar lugar, sin perjuicio de ciertas limitaciones, a efectos positivos en términos de mejora de la calidad ofrecida al consumidor, lo que no queda acreditado con la medida propuesta en este informe.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC considera que la obligación de incluir información sobre la procedencia geográfica de los productos puede ser relevante para el consumidor, pero también puede constituir una restricción a la libre circulación de mercancías y, por ende, a la competencia efectiva. Este tipo de medidas pueden tener un efecto proteccionista con la industria nacional, contribuyendo a compartimentar el mercado por zonas geográficas. Es por ello por lo que debe extremarse la precaución a la hora de introducir esta clase de obligaciones.

Por ello, la CNMC realiza las siguientes recomendaciones desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente:

- La normativa comunitaria exige que esta clase de medidas cumplan una serie de requisitos. Sería recomendable justificar en mayor medida la afectación a los intereses públicos tasados en la norma, la relación entre el origen de la leche y las cualidades de la leche y los productos lácteos, y la relevancia de estos para los consumidores finales.
- La medida debe venir justificada sobre la base de los principios de buena regulación (necesidad y proporcionalidad). Sería recomendable una mayor justificación sobre las razones imperiosas de interés general que se ven afectadas en la situación actual y cómo va a contribuir a protegerlas la medida proyectada, más allá de constatar que otros Estados miembros han adoptado normativas similares. Además, sería conveniente justificar la proporcionalidad de la nueva exigencia a la luz de las posibles alternativas menos gravosas existentes.

