



**IPN/CNMC/044/20 PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL
REAL DECRETO 1181/2018, DE 21 DE
SEPTIEMBRE, RELATIVO A LA INDICACIÓN
DEL ORIGEN DE LA LECHE UTILIZADA COMO
INGREDIENTE EN EL ETIQUETADO DE LA
LECHE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS**

13 de enero de 2021

Índice

I. ANTECEDENTES	4
II. CONTENIDO	7
III. VALORACIÓN	8
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	10

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1181/2018, DE 21 DE SEPTIEMBRE, RELATIVO A LA INDICACIÓN DEL ORIGEN DE LA LECHE UTILIZADA COMO INGREDIENTE EN EL ETIQUETADO DE LA LECHE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D^a. Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 13 de enero de 2021

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) en relación con el Proyecto de Real Decreto (PRD) de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 10 de noviembre de 2020 en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, se acuerda emitir el presente informe.

I. ANTECEDENTES

El [Reglamento \(UE\) 1169/2011, sobre información alimentaria facilitada al consumidor](#) es la norma que armoniza en la Unión Europea los principios generales, los requisitos y las responsabilidades que rigen la información alimentaria y, en particular, el etiquetado de los alimentos. Asimismo, establece normas detalladas sobre la indicación del país de origen o lugar de procedencia.

Su artículo 9 incluye, entre las indicaciones obligatorias que deben figurar (entre otras, denominación, lista de ingredientes o fecha de caducidad), ya sea en el mismo envase o en su etiqueta, la información sobre el país de origen o lugar de procedencia cuando así se prevea en el artículo 26¹.

Dicho artículo 26 establece, en lo que a la leche se refiere, la obligatoriedad de publicar información sobre el país de origen o lugar de procedencia cuando su omisión pudiera inducir a error al consumidor en cuanto al país de origen o lugar de procedencia del alimento. Se establece, además, que, salvo este supuesto, 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 Europeo y al Consejo².

La Comisión Europea presentó un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el año 2015 sobre la posibilidad de ampliar el etiquetado obligatorio del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos³. En él, se concluye que resulta preferible que esa información se aporte de forma voluntaria por los operadores⁴. Por esta razón, hasta la fecha no se ha

¹ El Reglamento (UE) entiende como país de origen de un alimento, o bien el producido enteramente en un único país o bien, si se ha producido en varios países, tendrá su origen en aquel en el que se haya producido su última transformación o elaboración sustancial que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante.

² El art. 26 regula el procedimiento a seguir para que se adopten tales actos legislativos que hagan obligatoria la indicación del país de origen.

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. COM (2015) 205 final.

⁴ La Comisión señaló en su informe que, si bien una amplia mayoría de los consumidores (más del 80%) están interesados en conocer el origen de la leche, el hecho de imponer el etiquetado obligatorio en este ámbito conlleva unos costes, y solo el 50% de los consumidores pagaría más por tener esa información.

adoptado, aún con el criterio en contra del Parlamento Europeo⁵, ningún acto legislativo en el ámbito de la Unión Europea que lo imponga, siendo, por tanto, de carácter voluntario indicar el país de origen de la leche en el etiquetado de la leche y los productos lácteos.

Por otro lado, el artículo 39 del Reglamento (UE) citado habilita a los Estados Miembros a adoptar medidas nacionales sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia, siempre y cuando concurran 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, d) protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y prevención de la competencia desleal.
- Debe demostrarse la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y de su origen o procedencia, debiendo existir pruebas que demuestren que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.

En uso de tal habilitación, el MAPA aprobó el [Real Decreto 1181/2018](#), de 21 de septiembre, relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos. En el mismo, se adoptaron medidas que obligan a incluir en el etiquetado información que indica el lugar de ordeño y de transformación de la leche.

Así, de acuerdo con el preámbulo del PRD objeto de informe: *“Teniendo en consideración la importancia del etiquetado de origen de la leche y los productos lácteos, en 2018 se realizaron las oportunas encuestas, dirigidas al consumidor español, mediante las cuales se justificó ante la Comisión Europa que el origen de la leche y los productos lácteos constituía una información demandada por la*

⁵ El Parlamento Europeo aprobó una [Resolución, el 12 de mayo de 2016, sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de determinados alimentos \(2016/2583/\(RSP\)\)](#), en la que concluye que: (i) *Pide a la Comisión que de aplicación a la indicación obligatoria del país de origen o el lugar de procedencia de todos los tipos de leche de consumo, productos lácteos [..], elaborando propuestas legislativas en estos ámbitos (C 22); (ii) Opina que el etiquetado del país de origen de la leche de consumo, los productos lácteos ligeramente transformados (como el queso y la nata) [...] habría reducido significativamente los costes asociados, y que este etiquetado debe examinarse con carácter prioritario (C 28); (iii) Pide una vez más a la Comisión que cumpla con su obligación legal de adoptar, para el 13 de diciembre de 2013, los actos de ejecución necesarios para la correcta aplicación del artículo 26, apartado 3, del Reglamento (UE) nº 1169/2011, de modo que las autoridades nacionales puedan imponer las correspondientes sanciones (C 32).*

mayoría de los consumidores en España, quienes además vinculaban la mención del país de origen a la calidad del alimento. Con esta justificación y en aplicación del artículo 39 del Reglamento (UE) nº 1169/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, se aprobó el Real Decreto 1181/2018, de 21 de septiembre, relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos. [...]

Además, continúa el preámbulo citado: “Al tratarse de una regulación con carácter experimental, en línea con regulaciones similares establecidas en otros Estados miembros, la Disposición transitoria segunda estableció que las disposiciones del real decreto serían aplicables hasta dos años después de su entrada en vigor y, por tanto, el periodo de aplicación del mismo finaliza el 22 de enero de 2021”.

Por otro lado, la MAIN indica que: “El Real Decreto 1181/2018, de 21 de septiembre, ha regulado esta materia con carácter experimental durante el periodo de dos años. Ante la próxima finalización del periodo de aplicación se han realizado entrevistas a los principales agentes en el proceso de comercialización agroalimentarias: productores, industria, distribuidores y consumidores, los cuales consideraron conveniente mantener el etiquetado obligatorio de origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos. Los consumidores españoles además consideran que la calidad de la leche y los productos lácteos está relacionada con su origen”.

Por todo ello, el MAPA considera necesario alargar el periodo de aplicación del Real Decreto 1181/2018, extensión que es el objeto de la modificación operada por el PRD analizado del presente informe.

Cabe destacar igualmente la reciente [sentencia del TJUE, en el asunto C-485/18, Groupe Lactalis/Premier ministre y otros, de 1 de octubre de 2020](#), por la que se resuelven las cuestiones prejudiciales planteadas por el Consejo de Estado francés sobre la interpretación del Reglamento (UE) 1169/2011 (entre otros, de sus artículos 9, 26 y 39 objeto de análisis en el presente informe).

Por último, debe destacarse que, más allá de informes de naturaleza más general sobre el sector agrario⁶, la CNMC tuvo ocasión de analizar el proyecto

⁶ 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

que se concretó en el Real Decreto 1181/2018, cuyo periodo de aplicación se ve prolongado por el PRD objeto de informe⁷. Adicionalmente, la CNMC ha verificado la existencia de conductas anticompetitivas en el sector lácteo en diversos expedientes⁸.

II. CONTENIDO

El PRD tiene dos objetivos: por un lado, prolongar por dos años más (hasta el 22 de enero de 2023) la obligación de indicar el origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos, y por otro, dar por finalizado el periodo transitorio que permitía la comercialización de los productos fabricados antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1181/2018 y que por tanto no recogían la obligatoriedad de etiquetado.

El PRD consta de un preámbulo, un artículo único y una disposición final única. No se produce ninguna modificación adicional en cuanto al contenido del Real Decreto 1181/2018. Debe recordarse que la regulación ya recogida en dicha norma afecta a la industria láctea y a las productoras de los distintos tipos de leche y productos lácteos (yogures, quesos, mantequilla) elaborados en España y que se comercialicen en territorio nacional.

Se establece la obligación de identificar el origen de todos los productos que contengan entre sus ingredientes (en al menos un 50%) 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.

El **artículo único** modifica el Real Decreto 1181/2018 y cuenta con dos apartados:

- El primero modifica su disposición transitoria primera para prolongar su aplicación por dos años, esto es, hasta el 22 de enero de 2023. No obstante, su vigencia queda supeditada a la posible aprobación de un acto

regula el reconocimiento de las organizaciones de productores de leche y de las organizaciones interprofesionales en el sector lácteo y se 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.

⁷ [IPN/CNMC/009/18](#), PRD relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos.

⁸ Entre los más recientes, cabe mencionar el [S/0425/12 - INDUSTRIAS LACTEAS 2](#).

de ejecución de la Comisión Europea sobre el etiquetado obligatorio del país de origen o del lugar de procedencia de los productos.

- El segundo suprime su disposición transitoria segunda en virtud de la cual se permitía la comercialización de los productos fabricados antes de la entrada en vigor del Real decreto 1181/2018, sin contar por tanto con dicho etiquetado.

La disposición final única se refiere a la entrada en vigor del PRD, al día siguiente de su publicación en el BOE.

III. VALORACIÓN

El principal fundamento para otorgar protección jurídica a posibles referencias geográficas reside en paliar asimetrías de información⁹ entre productores y consumidores y mejorar la información de estos últimos sobre la calidad de los productos, reduciendo a su vez problemas de selección adversa¹⁰. La referencia sobre el lugar de procedencia de un producto puede estar asociada a determinados estándares de calidad.

Por contra, la información sobre la procedencia geográfica de los productos conlleva costes de obtención de la información¹¹ y, si se impone con carácter

⁹ 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).

¹⁰ Esto es, el productor puede conocer mejor las propiedades de su producto, mientras que 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.

¹¹ Según el informe citado de la CE (COM (2015) 205 final):

“Mientras que la indicación del lugar de transformación sería mucho más sencilla, indicar el lugar de ordeño sería difícil para los transformadores que se abastecen de leche procedente de orígenes múltiples y su aplicación generaría costes de funcionamiento adicionales. En el caso de un producto dado de origen mixto, los costes pueden variar cuando sea necesario indicar varios Estados miembros/terceros países. [...]”

obligatorio, puede tener un efecto proteccionista sobre la industria local o nacional, contribuyendo a compartimentar el mercado geográficamente y desincentivando la presencia de operadores de otras áreas geográficas, no descartándose efectos negativos sobre los consumidores en forma de aumento de precios o de disminución en la variedad de los productos.

El actual PRD objeto de informe justifica la prolongación de las obligaciones de etiquetado en que los consumidores, en los dos años que han transcurrido de su vigencia, han acogido de forma muy favorable esta medida, y en que la misma fomenta la transparencia de la información alimentaria y proporciona al consumidor una indicación adecuada sobre el origen de la leche, lo que facilita su elección de compra¹². Además, la MAIN afirma que la aplicación del Real Decreto 1181/2018, de 21 de septiembre, no ha supuesto distorsiones en el mercado nacional ni en los intercambios con el exterior.

Además, debe destacarse que la reciente sentencia del TJUE de 1 de octubre de 2020¹³ reconoce que el Reglamento (UE) 1169/2011 permite que los Estados Miembros adopten obligaciones adicionales de indicación del origen o procedencia siempre que cumplan con los requisitos mencionados en el Reglamento¹⁴.

A diferencia de la leche para el consumo directo, indicar el origen de la leche utilizada como ingrediente de los productos lácteos resulta mucho más difícil en la práctica y, por tanto, más costoso, especialmente para productos lácteos muy transformados con múltiples etapas de producción y cuando los ingredientes lácteos han viajado largas distancias hasta llegar a su destino [...]

El análisis indica que los costes adicionales probablemente irían desde insignificantes hasta un 8 % de los costes de producción de una empresa de transformación, pero algunas empresas afirman que estos costes podrían llegar hasta el 45 % en un contexto particularmente negativo.”

¹² La MAIN concluye al respecto que conviene mantener el etiquetado obligatorio del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos a la vista, además, de que los consumidores españoles consideran que la calidad de la leche y los productos lácteos está relacionada con su origen.

¹³ [Sentencia del TJUE de 1 de octubre de 2020](#) en el asunto C-485/1813, Groupe Lactalis/Premier ministre y otros.

¹⁴ Las menciones obligatorias al origen de la leche (i) 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, d) protección de la propiedad industrial y comercial, indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y prevención de la competencia desleal y (ii) debe demostrarse la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y de su origen o procedencia, debiendo existir pruebas que demuestren que la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.

El TJUE dictamina que tales exigencias o requisitos deben examinarse sucesivamente. Así, primero debe comprobarse que haya una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia. Si se demuestra que esa relación existe, debe determinarse también si la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información. En consecuencia, concluye el Tribunal en este punto, *la valoración de si hay o no una relación comprobada **no puede basarse únicamente en datos subjetivos** relativos a la importancia de la asociación que la mayoría de los consumidores pueden hacer entre determinadas cualidades del alimento y su origen o su procedencia.*

Por todo ello, se considera conveniente reiterar las recomendaciones efectuadas por la CNMC en su informe sobre el proyecto que dio lugar al RD 1181/2018:

- por un lado, en atención a los requisitos exigidos por el artículo 39 del Reglamento (UE) 1169/2011, se recomienda 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 los productos lácteos y la relevancia de estos para los consumidores finales.
- por otro lado, se recomienda reforzar la justificación de las razones imperiosas de interés general que se ven afectadas en la situación actual y cómo la medida proyectada contribuye a protegerlas, más allá de constatar que otros Estados miembros han adoptado normativas similares. Además, se recomienda valorar las posibles alternativas existentes, como las indicaciones geográficas de calidad.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Reglamento (UE) 1169/2011 armoniza en la Unión Europea la información alimentaria y, en particular, el etiquetado de los alimentos. Asimismo, establece normas detalladas sobre la indicación del país de origen o lugar de procedencia.

El PRD objeto de informe prolonga por dos años la aplicación del Real Decreto 1181/2018, de 21 de septiembre, relativo a la indicación del origen de la leche utilizada como ingrediente en el etiquetado de la leche y los productos lácteos, a la vista de que, según el mismo, los consumidores españoles consideran que la calidad de la leche y los productos lácteos está relacionada con su origen.

La obligatoriedad de proporcionar información sobre la procedencia geográfica de los productos puede conllevar mayores costes de producción de la leche y los productos lácteos y contribuir a compartimentar los mercados.

En una reciente sentencia, el Tribunal de Justicia de la UE ha dictaminado que para imponer requisitos de indicación del lugar de origen, debe comprobarse que haya una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia y, si se demuestra que esa relación existe, debe determinarse también si la mayoría de los consumidores consideran importante que se les facilite dicha información.

Por todo ello, se considera conveniente reiterar las recomendaciones efectuadas por la CNMC en su informe sobre el proyecto que dio lugar al RD 1181/2018:

- por un lado, en atención a los requisitos exigidos por el artículo 39 del Reglamento (UE) 1169/2011, se recomienda 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 los productos lácteos y la relevancia de estos para los consumidores finales.
- por otro lado, se recomienda reforzar la justificación de las razones imperiosas de interés general que se ven afectadas en la situación actual y cómo la medida proyectada contribuye a protegerlas, más allá de constatar que otros Estados miembros han adoptado normativas similares. Además, se recomienda valorar las posibles alternativas existentes, como las indicaciones geográficas de calidad.

