



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



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 SUPRA-
AUTONÓMICO

21 de junio de 2016

Índice

I.	ANTECEDENTES.....	3
II.	CONTENIDO	7
III.	CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR DE DOP E IGP	8
IV.	VALORACIÓN	14
	IV.1 Observaciones generales.....	14
	IV.2 Observaciones particulares.....	19
	IV.2.1. Modelo de control oficial previsto	19
	IV.2.2. Personalidad jurídica pública de los Consejos Reguladores	22
	IV.2.3. Funciones concretas de los Consejos Reguladores potencialmente restrictivas de la competencia.....	23
	IV.2.4. Referencias al sometimiento expreso a la normativa de competencia.....	26
	IV.2.5 Tasa por actuaciones de inspección	26
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	27

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 21 de junio de 2016, ha aprobado el presente informe sobre **el 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 supra-autonómico** (en adelante, PRD).

La solicitud de informe tuvo entrada en la CNMC el 9 de mayo de 2016. La documentación recibida consiste en el PRD y su Memoria de Análisis de Impacto normativo (en adelante, MAIN). Este informe se aprueba a solicitud del **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA)** 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.

En este informe se analizan las implicaciones de este proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

I. ANTECEDENTES

La **política de calidad de productos agrícolas** tiene por objeto, en un ambiente de información asimétrica, orientar a los consumidores sobre las características y atributos de productos del sector primario y de su proceso de producción. La presencia de determinados sellos de calidad, públicos o privados, en el envase del producto alimenticio pueden ser apreciados por el consumidor si señalizan correctamente el cumplimiento de diversos estándares de calidad y/o informan de forma útil al consumidor.

Dentro de los instrumentos públicos de protección de la política de calidad diferenciada destacan las **denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas protegidas (IGP)**¹. Estas calificaciones identifican a los productos originarios de un territorio de los que puede acreditarse, *a priori*, una determinada calidad, reputación u otras características, relacionadas con su origen geográfico². Estos regímenes tienen como objetivo i) garantizar que los

¹ Otro ejemplo de sello de calidad sería la agricultura ecológica. Para un análisis más completo de la política de calidad, circunscrito al ámbito de la UE, véase por ejemplo la [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la política de calidad de los productos agrícolas de mayo 2009](#)

² De acuerdo con la Comunicación de 2009 anterior y en coherencia con el [Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio \(ADPIC\) de 1994 de la Organización Mundial del comercio](#) (artículo 22, párrafo 1).

productos cumplen unos requisitos de calidad superiores, al estar sujetos a su certificación y control por determinados organismos; ii) otorgar una especial protección comercial a los nombres de DOP e IGP registrados para garantizar un uso correcto de los nombres y evitar prácticas que puedan inducir a error a los consumidores; iii) favorecer su comercialización; iv) otorgar al consumidor una información veraz.

No todos los países de la OCDE, ni siquiera de la Unión Europea, han optado por utilizar este sistema particular de DOP e IGP en la protección de la calidad por el origen geográfico. Existen **dos grandes paradigmas**³: el **régimen de indicaciones geográficas** (DOP e IGP), y la protección mediante la **legislación de marcas** (marcas colectivas y marcas certificadas). Esta última tiene un carácter más minoritario a nivel mundial y rige en los países anglosajones (Estados Unidos y Canadá, con matices también Reino Unido). Se puede aplicar a métodos de producción, calidad u origen geográfico. Para las marcas, a diferencia de las DOP o IGP, el producto no tiene por qué cumplir los requisitos predefinidos en un pliego de condiciones.

Dentro de las diferencias entre ambos sistemas cabe señalar: i) en el ámbito de DOP e IGP, la agrupación de productores que pretenda registrar el nombre debe demostrar la existencia de un especial vínculo entre las características del producto y su origen geográfico y debe asegurar que la producción, procesamiento y preparación se realiza en ese lugar específico. El modelo de marcas es más flexible en cuanto a la elaboración intermedia y no necesariamente está vinculado a un origen geográfico; ii) las marcas son de propiedad privada mientras que las DOP e IGP pueden ser de propiedad pública o privada; iii) el régimen de protección intelectual e industrial es específico en el caso de DOP e IGP mientras que el modelo de marcas se suele regir por la legislación genérica de propiedad intelectual y por la normativa de competencia desleal y de protección al consumidor; iv) desde un punto de vista teórico, el modelo de marcas obstaculiza en menor medida la entrada de nuevos productores al mercado mientras que el sistema de DOP e IGP tiene un corte más

³ La distinción de regímenes no es baladí, por cuanto plantea problemas de protección en el ámbito internacional. No son infrecuentes los litigios sobre apropiación de denominaciones a través de marcas. De hecho, es uno de los puntos de fricción más destacables para culminar la firma del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones entre la Unión Europea y los Estados Unidos (TTIP), con el objetivo de convalidar o equiparar las normativas sobre acceso al mercado y cooperación comercial entre ambos bloques. En previsión de esta problemática, el propio Reglamento UE 1151/2012 prevé una regla que pone en relación las marcas con las DOP e IGP. Por otro lado, un caso paradigmático de estas posibles colisiones se da con la DOP francesa Champagne. Técnicamente, sólo recibe ese nombre el Champagne elaborado en Francia, y amparado por su propia DOP (AOC en francés). Cualquier uso de ese nombre por otro productor que no reciba tal certificación es ilegal. Se prevé no obstante una salvedad para un vino determinado de California debido a un acuerdo comercial específico entre EEUU y la UE suscrito en 2006.

proteccionista y prevalece la adecuación del producto a unas reglas predeterminadas por los incumbentes, los productores que ya están en el mercado.

La UE se ha decantado por la protección a través del **régimen de DOP e IGP**, regulado de forma armonizada para todos los estados miembros desde la década de 1990⁴. En buena medida por tratarse del modelo de protección mayoritario de los estados miembros más potentes en el sector primario (Francia, Italia, España y Portugal).

Actualmente, entre otros, lo hace mediante los siguientes instrumentos jurídicos directamente aplicables: el [Reglamento \(UE\) 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios \(excluidos vino y bebidas espirituosas\)](#); el [Reglamento UE 1308/2013 OCM única](#), que regula el régimen circunscrito al sector vitivinícola (art. 92 y ss.); [el Reglamento CE 110/2008](#) para bebidas espirituosas; [el Reglamento UE 251/2014](#) para vinos aromatizados; y el [Reglamento CE 882/2004](#), que establece un marco integrado de controles oficiales, en cuyo ámbito de aplicación se incluyen los productos amparados por DOP e IGP.

España, como otros países de su entorno, **optó por este régimen de protección de DOP e IGP**. En la actualidad, el marco normativo vendría conformado por las siguientes normas:

- Los Reglamentos UE antes citados. **En particular el [Reglamento UE 1151/2012](#), que tiene efecto jurídico directo⁵ y primacía frente a la legislación española⁶**. Constituye la regulación central para productos alimenticios, excluidos vino y bebidas espirituosas. Otorga una protección específica a las DOP e IGP y tiene por objeto⁷ informar a compradores y consumidores de las características y las cualidades de producción de dichos productos. **El Reglamento establece un régimen de DOP e IGP armonizado**. En particular: i) define los conceptos de DO e IGP; ii) dispone

⁴ [Reglamento \(CEE\) 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios](#) y posteriormente el [Reglamento \(CE\) 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios](#), que este PRD deroga.

⁵ Confirmado así en el [Dictamen del Consejo de Estado](#) sobre el APL de DOP e IGP de ámbito territorial supraautonómico.

⁶ Así previsto además por la DA 5ª de la Ley 6/2015, de 12 de Mayo, de DOP e IGP de ámbito territorial supraautonómico.

⁷ Art.1 del Reglamento UE 1151/2012.

el procedimiento de registro; iii) recoge el régimen de protección intelectual de los nombres registrados; iv) establece el sistema de control oficial de las DOP e IGP (verificación del cumplimiento de los pliegos de condiciones y supervisión del uso de los nombres) y la posible delegación de las tareas de control en uno o varios organismos de control acreditados. Este sistema de control oficial se regula en aplicación de y en coherencia con el [Reglamento CE 882/2004](#).

- La [Ley 6/2015, de 12 de Mayo, de DOP e IGP de ámbito territorial supraautonómico](#). Constituye **la regulación estatal vigente en la materia, complementaria a la regulación de la UE**. Regula de manera omnicomprendiva, por primera vez, el conjunto de las DOP e IGP de este ámbito⁸. Presta especial atención a la regulación de entidades de gestión (o Consejos Reguladores, CR) en cuanto a requisitos de creación y delimitación de sus funciones y a los controles oficiales antes de comercialización. Se trata de aspectos no regulados anteriormente a nivel estatal⁹.
- La **normativa autonómica**, ya que las CCAA son las autoridades competentes en la materia salvo que la DOP o IGP tenga un ámbito territorial más amplio.
- Los **reglamentos de funcionamiento de las entidades de gestión de las DOP o IGP**.

En la organización de las DOP e IGP hay que destacar **dos pilares básicos**:

- i) por un lado, la existencia de una **entidad de gestión** –de naturaleza pública o privada–, que verifica el respeto de las normas de producción en torno a la DOP o IGP y que realiza funciones de promoción y defensa de la DOP o IGP. Se trata básicamente de la figura de los Consejos Reguladores;
- ii) por el otro, el control oficial o **certificación** de los requisitos de delimitación geográfica y de calidad. Está atribuido oficialmente al MAGRAMA pero se permite su delegación en organismos de control e incluso en el propio CR.

⁸ Antes únicamente se contaba con regulación estatal para productos vinícolas en la [Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino](#)

⁹ La MAIN y la Exposición de Motivos de dicho APL motivaba la necesidad de una regulación estatal para establecer un régimen de control oficial de DOP e IGP de ámbito supraautonómico.

II. CONTENIDO

El PRD tiene por **objeto** el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, en los siguientes extremos: i) reconocimiento de las entidades de gestión; ii) sistema unificado de información de operadores; iii) régimen de control oficial; iv) gestión de la tasa por actuaciones de inspección y control oficial de la Agencia de Información y control alimentarios (AICA); v) modificaciones de desarrollos reglamentarios relativos al estatuto y régimen de controles de la AICA, fundamentalmente por las nuevas competencias de control oficial que se otorgan en este PRD.

El Capítulo I aborda las disposiciones generales y estipula el objeto del PRD. El Capítulo II regula las entidades de gestión. Establece los requisitos que deben reunir las nuevas entidades de gestión de una DOP o IGP, que se denominarán Consejos Reguladores, para su reconocimiento. Prevé la aprobación de los estatutos de las entidades de gestión que tengan la forma de Corporaciones de Derecho público y la comunicación preceptiva de sus acuerdos al MAGRAMA.

El Capítulo III sienta las bases para la creación de un sistema unificado de información de operadores. Este sistema incluye tanto la comunicación de inicio de actividad de nuevos operadores como el cese de actividad, además de la recopilación de la información de los operadores en una base de datos que facilitará también las actividades de control.

Los Capítulos IV y V abordan el control de las DOP e IGP amparadas. En la línea de la propia Ley 6/2015, de 12 de mayo, se designa la autoridad competente para ejercer el control oficial y se prevé quién realizará la verificación del cumplimiento de los pliegos de condiciones. Regula la delegación del ejercicio de ese control oficial, los requisitos para poder ejercerla y las obligaciones tanto de las entidades de gestión como de los organismos de gestión delegados.

Por su parte, el Capítulo VI se refiere a las funciones de las entidades de gestión respecto de su propio control interno. Desarrolla la supervisión por la AICA de los sistemas de control interno. El Capítulo VII profundiza, por su parte, las funciones de la AICA, que por mandato de la ley deben estar desarrolladas reglamentariamente.

Finalmente, el Capítulo VIII recoge aspectos específicos referidos al etiquetado comercial, al cava de paraje calificado, a la valoración de la mercancía a efectos del establecimiento de sanciones y a la gestión de la tasa por actuaciones de inspección y control oficial de la AICA.

Dos disposiciones adicionales regulan respectivamente el régimen de obtención de la autorización provisional de la certificación para entidades delegadas en el caso del control oficial y los requisitos de acreditación con sometimiento a la norma UNE-EN-ISO. Las disposiciones transitorias establecen los plazos de que disponen las entidades de gestión para efectuar la comunicación de sus datos obrantes al MAGRAMA así como el tiempo de entrada en funcionamiento del sistema unificado de información de operadores. Las disposiciones finales recogen las modificaciones del estatuto de la AICA para adecuarse a las nuevas funciones que se le otorgan, se refieren a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recuerdan el título competencial, facultan al MAGRAMA a desarrollar los anexos contenidos en el PRD y prevén la entrada en vigor.

Por último, se incluyen tres anexos que recogen: la solicitud de reconocimiento como entidad de gestión de DOP o IGP; los datos mínimos que han de integrar el sistema unificado de información de operadores y la solicitud para actuar como organismo de certificación del producto en el que se delegan las tareas de control oficial.

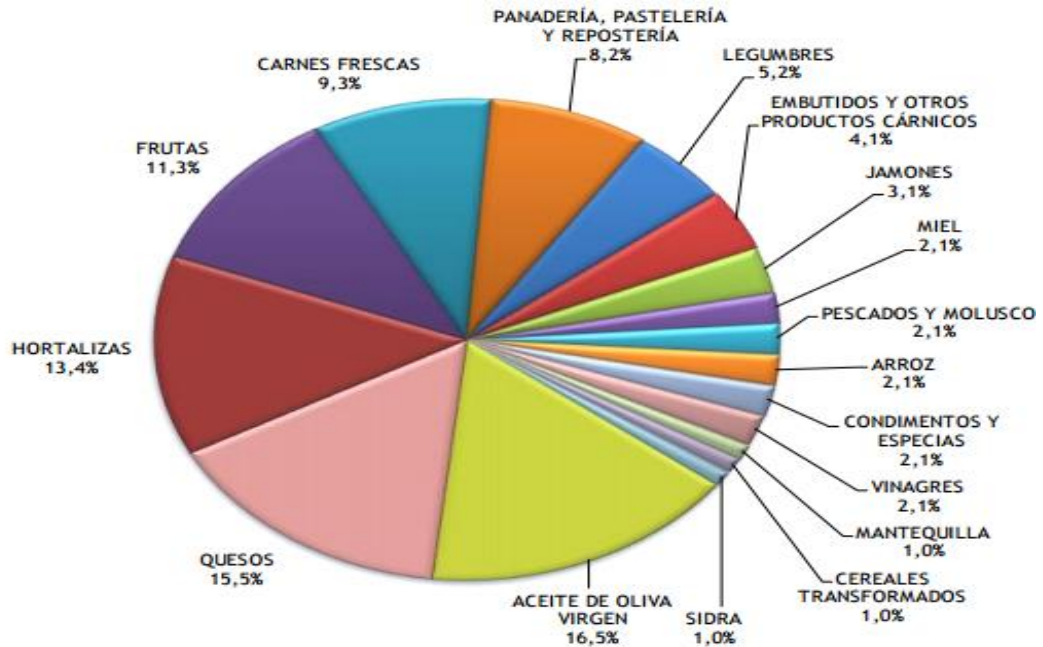
III. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR DE DOP E IGP

Actualmente, según la MAIN, **existen más de 300 DOP e IGP en España**. Las DOP e IGP de productos no vínicos se cifran en 186. Los productos agroalimentarios amparados por los distintivos de calidad por origen geográfico abarcan **diferentes categorías**: quesos, productos a base de carne, carnes frescas, pescados y moluscos, aceites, productos de origen animal (miel), frutas o verduras, pastelería, productos no alimenticios (cochinilla, lana) y otros productos (especias, té o aguas).

Se observa una **demanda creciente** de estos productos con características propias de calidad y producidos en un ámbito geográfico preciso. Ello se debe, en buena medida, a las nuevas tendencias en los hábitos de consumo en todo el mundo y al incremento del nivel de vida de los españoles y en el extranjero, su educación gastronómica y su capacidad de compra.

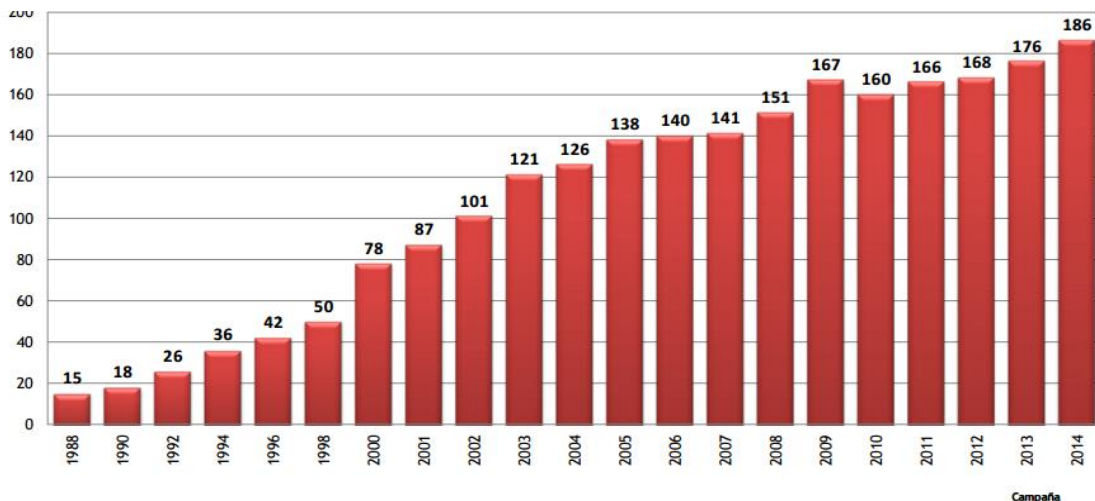
Los gráficos nº 1, 2 y 3 muestran respectivamente la tipología de los productos amparados, el número de denominaciones y productos protegidos en España.

Gráfico 1: Productos amparados por Denominaciones de Origen Protegidas (D.O.P.) e Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P.) de Productos Agroalimentarios (no vínicos) en España (2014)



Fuente: Datos de las Denominaciones de Origen Protegidas (D.O.P.) e Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P.) de Productos Agroalimentarios (no vínicos) AÑO 2014. MAGRAMA

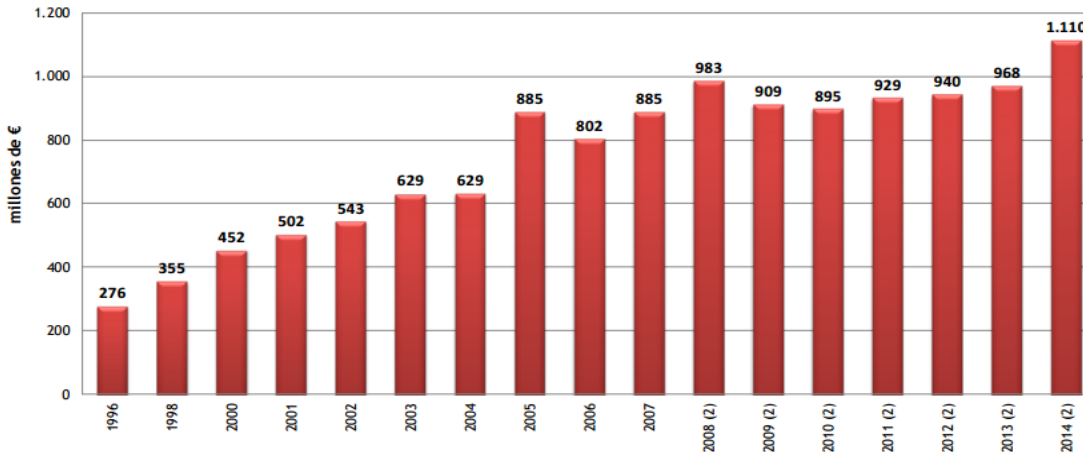
Gráfico 2: Evolución del número de denominaciones de productos agroalimentarios en España protegidos por DOP e IGP (1994-2014)



Fuente: Datos de las Denominaciones de Origen Protegidas (D.O.P.) e Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P.) de Productos Agroalimentarios (no vínicos) AÑO 2014. MAGRAMA

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

Gráfico 3: Evolución del número de productos agroalimentarios en España protegidos por DOP e IGP (1994-2014)



Fuente: Datos de las Denominaciones de Origen Protegidas (D.O.P.) e Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P.) de Productos Agroalimentarios (no vínicos) AÑO 2014. MAGRAMA

En cuanto a su **valor económico**, a partir de los datos de la MAIN:

- Los vinos españoles amparados por DOP alcanzan un valor económico anual¹⁰ de 3.000M€ según cifras de 2014. En el caso de las DOP supra-autonómicas competencia de la AGE, dicha cifra alcanza los 1.579M€ anuales. Supone un 60% del valor económico total de vinos amparados por DOP.
- Las DOP e IGP no vínicas alcanzan un valor económico total en 2014 de 1.110 M€: 857M€ corresponden a consumo nacional y 231M€ a productos exportados (un 20,87 % del total). Los productos agroalimentarios no vínicos amparados por DOP e IGP de ámbito supra-autonómico alcanzan un valor de 100,08 M€, lo que supone un 11,66% del consumo nacional y un 9% del total del valor económico.

Considerando productos vínicos y no vínicos en España, constan registradas 12 DOP e IGP de ámbito supra-autonómico. De éstas, 9 están dotadas de Consejos Reguladores como órganos de representación (3 de vinos y 6 de productos agroalimentarios no vínicos).

¹⁰ Aunque la MAIN no lo indica, la magnitud « valor económico » parece hacer referencia al «valor de comercialización » de cada uno de los productos. Este se obtiene multiplicando la cantidad comercializada mensualmente en la red de mercas por el precio medio de venta mensual de cada producto.

Tabla 1: DOP e IGP de ámbito supraautonómico en España

DOP o IGP	Consejo Regulador	Tipo de Producto	Peso económico sobre el total del tipo de producto amparado por DOP o IGP
CALASPARRA	CR de la DOP CALASPARRA	Arroces	3,57%
CARNE DE ÁVILA	CR de la IGP CARNE DE AVILA	Carnes Frescas	3,47%
CAVA	CR de la DOP CAVA	Vinos con DOP	23,1% (vinos)
CORDERO SEGUREÑO		Carnes Frescas	0,55%
ESPÁRRAGO DE NAVARRA	CR de la IGP ESPÁRRAGO DE NAVARRA	Hortalizas	1,55%
GUIJUELO	CR de la DOP GUIJUELO	Jamones	49,22%
IDIAZÁBAL	CR de la DOP IDIAZÁBAL	Quesos y Mantequilla	7,81%
JAMÓN DE HUELVA	CR de la DOP JAMÓN DE HUELVA	Jamones	8,36%
JUMILLA	CR de la DOP JUMILLA	Vinos con DOP	1,6% (vinos)
RIBERA DEL QUEILES		Vinos con IGP	
RIOJA	CR de la DO CALIFICADA RIOJA	Vinos con DOP	29,1% (vinos)
LOS BEYOS		Quesos	

Fuente: elaboración propia según datos de la MAIN

En la **UE**, los [datos de la Comisión Europea](#) muestran un notable aumento de las DOP e IGP en el sector agroalimentario entre 2005 y 2010 (de 676 a 872) así como un incremento de su valor económico (de 13.300 a los 15.800 M€). En 2010, el valor económico de las DGP e IGP en **Francia, España, Italia y Portugal** fue de 3.045M€ para Francia, con 170 DOP, 5.990M€ para Italia, con 193 DOP, 869M€ para España, con 128 DOP y 72M€ en el caso de Portugal, con 111 DOP. De manera análoga, de los 1.291 vinos con DOP registrados en la UE, 996 eran vinos provenientes de esos mismos países (77,15%).

Tabla 2: DOP publicadas, registradas y solicitadas en la Unión Europea (2016)

País	Publicada		Registrada		Solicitada		Total N°	Total %
	N°	%	N°	%	N°	%		
Alemania		0,00%	12	1,97%		0,00%	12	1,80%
Austria	1	5,88%	9	1,48%		0,00%	10	1,50%
Bélgica		0,00%	3	0,49%		0,00%	3	0,45%
Brasil		0,00%		0,00%	1	2,56%	1	0,15%
China		0,00%	4	0,66%		0,00%	4	0,60%
Chipre	2	11,76%		0,00%		0,00%	2	0,30%
Croacia	6	35,29%	4	0,66%		0,00%	10	1,50%
Eslovaquia		0,00%	1	0,16%	2	5,13%	3	0,45%
Eslovenia		0,00%	8	1,31%		0,00%	8	1,20%
España	1	5,88%	101	16,58%	6	15,38%	108	16,24%
Finlandia		0,00%	5	0,82%		0,00%	5	0,75%
Francia	3	17,65%	98	16,09%	13	33,33%	114	17,14%
Grecia		0,00%	75	12,32%	1	2,56%	76	11,43%
Hungría		0,00%	6	0,99%		0,00%	6	0,90%
Irlanda	2	11,76%	1	0,16%		0,00%	3	0,45%
Italia	1	5,88%	165	27,09%	8	20,51%	174	26,17%
Letonia		0,00%	1	0,16%		0,00%	1	0,15%
Lituania		0,00%	1	0,16%		0,00%	1	0,15%
Luxemburgo		0,00%	2	0,33%		0,00%	2	0,30%
Países Bajos		0,00%	6	0,99%		0,00%	6	0,90%
Polonia		0,00%	8	1,31%	1	2,56%	9	1,35%
Portugal		0,00%	64	10,51%		0,00%	64	9,62%
Reino Unido		0,00%	24	3,94%	4	10,26%	28	4,21%
República Checa		0,00%	6	0,99%		0,00%	6	0,90%
República Dominicana	1	5,88%		0,00%		0,00%	1	0,15%
Rumanía		0,00%	1	0,16%		0,00%	1	0,15%
Suecia		0,00%	2	0,33%	1	2,56%	3	0,45%
Turquía		0,00%	1	0,16%	2	5,13%	3	0,45%
Vietnam		0,00%	1	0,16%		0,00%	1	0,15%
Total general	17	100,00%	609	100,00%	39	100,00%	665	100,00%

Fuente: DOOR ([Database Of Origin & Registration](#)). Comisión Europea

Italia, España, Francia, Grecia y Portugal representan la mayoría (un 82,6%) del conjunto de DOP agroalimentarias registradas (609) en el ámbito de la UE. Estos países cuentan con un régimen jurídico muy similar para la señalización y protección de la calidad por origen geográfico.

Tabla 3: IGP publicadas, registradas y solicitadas en la Unión Europea (2016)

País	Publicada		Registrada		Solicitada		Total Nº	Total %
	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Alemania	3	12,50%	75	10,92%	8	14,29%	86	11,21%
Andorra		0,00%	1	0,15%		0,00%	1	0,13%
Austria		0,00%	6	0,87%	2	3,57%	8	1,04%
Bélgica	1	4,17%	10	1,46%		0,00%	11	1,43%
Bulgaria		0,00%	2	0,29%		0,00%	2	0,26%
Camboya		0,00%	1	0,15%		0,00%	1	0,13%
China		0,00%	6	0,87%		0,00%	6	0,78%
Chipre	1	4,17%	3	0,44%		0,00%	4	0,52%
Colombia		0,00%	1	0,15%		0,00%	1	0,13%
Croacia	1	4,17%	7	1,02%		0,00%	8	1,04%
Dinamarca	2	8,33%	6	0,87%		0,00%	8	1,04%
Eslovaquia		0,00%	10	1,46%		0,00%	10	1,30%
Eslovenia	1	4,17%	11	1,60%	2	3,57%	14	1,83%
España	1	4,17%	88	12,81%	5	8,93%	94	12,26%
Finlandia		0,00%	2	0,29%		0,00%	2	0,26%
Francia	4	16,67%	134	19,51%	11	19,64%	149	19,43%
Grecia	2	8,33%	28	4,08%		0,00%	30	3,91%
Hungría		0,00%	7	1,02%		0,00%	7	0,91%
India		0,00%	1	0,15%	1	1,79%	2	0,26%
Indonesia		0,00%		0,00%	1	1,79%	1	0,13%
Irlanda		0,00%	4	0,58%	1	1,79%	5	0,65%
Italia	3	12,50%	117	17,03%	9	16,07%	129	16,82%
Letonia		0,00%	1	0,15%	1	1,79%	2	0,26%
Lituania		0,00%	4	0,58%		0,00%	4	0,52%
Luxemburgo		0,00%	2	0,29%		0,00%	2	0,26%
Marruecos		0,00%		0,00%	1	1,79%	1	0,13%
Mongolia		0,00%		0,00%	1	1,79%	1	0,13%
Noruega		0,00%	1	0,15%	1	1,79%	2	0,26%
Países Bajos		0,00%	5	0,73%		0,00%	5	0,65%
Polonia	1	4,17%	19	2,77%	1	1,79%	21	2,74%
Portugal	2	8,33%	70	10,19%	1	1,79%	73	9,52%
Reino Unido	1	4,17%	33	4,80%	6	10,71%	40	5,22%
República Checa		0,00%	23	3,35%		0,00%	23	3,00%
Rumanía		0,00%	2	0,29%	1	1,79%	3	0,39%
Suecia		0,00%	3	0,44%		0,00%	3	0,39%
Tailandia	1	4,17%	3	0,44%		0,00%	4	0,52%
Turquía		0,00%	1	0,15%	3	5,36%	4	0,52%
Total general	24	100,00%	687	100,00%	56	100,00%	767	100,00%

Francia, Italia, España, Portugal y Grecia, por este orden, representan también la mayoría (63,6%) del conjunto de IGP agroalimentarias registradas (687) en la UE. En este caso, Alemania y el Reino Unido son también Estados Miembros con un destacado número de IGP registradas.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Observaciones generales

La CNMC y las autoridades de competencia que le han precedido han venido ejerciendo una **función especialmente activa en el análisis y seguimiento del sector agroalimentario** desde una doble perspectiva: a) función de promoción de la competencia y regulación económica eficiente y b) función instructora de expedientes sancionadores por conductas anticompetitivas.

Desde la primera perspectiva, se viene señalando tanto la necesaria aplicación de la normativa de competencia como de los principios de regulación económica eficiente al sector agroalimentario por los positivos efectos económicos, en términos de precios, calidad, variedad e innovación, que trae aparejada tanto para los productores como para los consumidores finales¹¹.

En esta línea, las DOP e IGP y el modelo de certificación y control, en concreto, han sido objeto de especial atención, directa o indirectamente, por citar algunos, en el [Informe sobre Competencia y Sector Agroalimentario de 2010](#)¹²; el [Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad de 2010](#)¹³; el [Informe sobre el Anteproyecto de Ley sobre la Calidad Alimentaria de 2010](#)¹⁴ o el más reciente

¹¹ Véase por citar el último de ellos esta reivindicación y la aclaración sobre la aplicabilidad de la normativa de competencia en el recientemente aprobado [IPN/CNMC/002/16 P.R.D. SECTOR CUNÍCOLA](#).

¹² Consideró que los estándares de calidad, como los otorgados por las DOP y las IGP, pueden dar lugar a efectos positivos en términos de mejora de la información para el consumidor, pero que en ningún caso deberían dar lugar a restricciones en el mercado, a discriminación o a creación de barreras de entrada o de salida.

¹³ Estudia las condiciones de competencia en la certificación del pliego de condiciones del producto de las DOP de vino. El principal problema que se identificó era que las autoridades competentes en las DOP estaban aprobando reglamentos que impedían que esta actividad pudiese realizarse en régimen de libre competencia por entidades de certificación privadas. En el Informe se recomendó que se eliminasen las restricciones detectadas.

¹⁴ Insistió en la necesidad de separar las funciones de gestión y control de los Consejos Reguladores en cuanto al ámbito de la certificación del pliego de condiciones de producto, así como que esta actividad se realizase en régimen de libre competencia, en línea con lo argumentado en el *Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad*. Además, se advirtió de que las funciones que se atribuyen a los Consejos Reguladores, incluyendo tanto las que éstos disfrutaban con carácter general como las que se derivan de su posible atribución de personalidad jurídico-pública según lo establecido en el Anteproyecto, no deberían permitir dar amparo a prácticas restrictivas de la competencia por parte de dichos operadores que se encuentren fuera de lo permitido por los Reglamentos sectoriales comunitarios.

[Informe sobre el PRD que modifica el Reglamento de la Infraestructura de la calidad y seguridad industrial de 2014¹⁵.](#)

Desde la **perspectiva sancionadora de conductas restrictivas de la competencia** constan diversos precedentes en el ámbito de las DOP e IGP. Se encuentran varias resoluciones en las que se ha sancionado i) la fijación de cupos en función de las ventas históricas de cada bodega¹⁶; ii) la confabulación para restringir la oferta y, de esta forma, elevar el precio de venta de los vinos¹⁷; iii) el monopodio entre las asociaciones de productores para fijar precios con la implicación de autoridades públicas en la organización y vigilancia del ilícito¹⁸; iv)

¹⁵ Incide en la necesidad de una mayor presión competitiva en la prestación de servicios de control en el ámbito de la seguridad y calidad industrial. Sería un factor positivo para una asignación más eficiente de los recursos.

¹⁶ [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](#) la CNC sancionó al Consejo Regulador de estas DOP por haber acordado y aplicado acuerdos basados en cupos sobre ventas históricas de cada bodega perteneciente a la denominación. El Consejo de la CNC consideró que estos acuerdos, que carecían de amparo legal y no tenían una justificación en términos de asegurar la calidad, limitaban de modo injustificado la libertad comercial de las bodegas y restringían la competencia. La Resolución no analizó la legalidad del sistema de control del ritmo de puesta en mercado de las existencias de las bodegas, diseñado para asegurar la calidad del vino de la denominación, sino los cupos sobre ventas establecidos en función de las ventas históricas de cada bodega, porque esa política favorecía a las incumbentes y no se justificaba en la calidad de la denominación. La SAN de 22 de noviembre de 2010 confirma la infracción excepto en el extremo relativo al importe de la sanción de multa impuesta.

¹⁷ [Resolución de 28 de julio de 2010 sobre el Expediente S/0091/08, Vinos de Jerez](#). La CNC sancionó a nueve empresas bodegueras del vino de jerez, junto a la asociación sectorial, FEDEJEREZ, y al Consejo Regulador de la Denominación de Origen, por haber constituido un cártel que estuvo activo entre los años 2001 y 2008. Su finalidad era controlar la oferta y elevar el precio de los vinos de jerez que eran destinados a la exportación bajo las marcas comerciales de los comercializadores en destino. La STS de 9 de febrero de 2015 confirma la infracción excepto en cuanto a la cuantía de la multa.

¹⁸ [Resolución de 6 de octubre de 2011 sobre el Expediente S/0167/09, Productores de Uva y Mosto de Jerez](#). La CNC consideró acreditado que, entre los años 1991 y 2009, los precios de la uva y del mosto de cada campaña fueron objeto de negociación y acuerdo entre las asociaciones de los productores (sociedades cooperativas y organizaciones profesionales agrarias) y las asociaciones empresariales de los transformadores o bodegueros. Estas acciones fueron realizadas en el ámbito de acuerdos sobre Planes de Reconversión sectorial o Planes Estratégicos para el Marco de Jerez. El Consejo decidió imponer sanciones a FEDEJEREZ, ARJEMAN, AECОВI, ASEVI-ASAJA, UAGA-COAG CADIZ, y al Consejo Regulador de la Denominación de Origen. Además, declaró a la Junta de Andalucía responsable de una infracción de la normativa de competencia, aunque sin imponerle sanción, por considerar probado el papel activo de la Consejería de Agricultura y Pesca en la organización y vigilancia de la ejecución del acuerdo de fijación de precios, y en su mantenimiento a lo largo del tiempo. Por SSAN, de fecha 23 de octubre de 2012; 26 de octubre de 2012 y 21 de marzo de 2013, se estimaba parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación de Artesanos del Jerez y La Manzanilla contra la referida resolución, procediéndose a su anulación en cuanto a la sanción de multa impuesta a la recurrente.

la coordinación ilícita de actuaciones en relación a las exportaciones de vino con denominaciones Jerez y Manzanilla con marca blanca o marca de distribuidor en el seno del Consejo Regulador¹⁹; o v) la imposición de precios determinados y homogéneos²⁰.

El fundamento económico de la protección jurídica de las DOP e IGP, al igual que en el caso de las marcas, es **paliar asimetrías de información**²¹ entre productores y consumidores y mejorar la información de éstos sobre la calidad de los productos, reduciendo a su vez problemas de selección adversa²². El distintivo facilita la identificación de que el producto es procedente de un determinado territorio y supera estándares de calidad y reputación asociados.

Si bien se trata de fallos de mercado que las DOP y las IGP pueden reducir, la propia existencia de estas figuras **entraña necesariamente un cierto nivel de**

¹⁹ Resolución de 17 de diciembre de 2015 en el expediente S/DC/0517/14 Bodegas José Estévez en virtud de la cual, las prácticas analizadas fueron consideradas constitutivas de un cártel en tanto que adoptaron acuerdos entre las empresas participantes en relación con las exportaciones de vino con DD.O. Jerez y Manzanilla con marca blanca o marca de distribuidor, denominado mercado BOB. Llevaron a la práctica diversos acuerdos tendentes a coordinar sus actuaciones, eliminando la competencia entre ellas y adoptando posiciones comunes frente a clientes y otros competidores. El intercambio de información necesario para llevar a cabo los acuerdos se realizó a través del Consejo Regulador.

²⁰ Resolución de fecha 29 de noviembre de 2012, en el marco del Expediente S/0305/10 Uvas Denominación de Origen Valdepeñas, el Consejo consideró que las acciones desarrolladas, entre las asociaciones de la D.O Valdepeñas y de la Asociación de la D.O. La Mancha, tenían una misma y única finalidad que era la de imponer en cada campaña un precio determinado y homogéneo en la compra de la uva de la Denominación de Origen correspondiente, tanto en Valdepeñas como La Mancha.

²¹ 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).

²² 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.

coordinación entre los operadores que pertenecen a ellas²³ y que debe mantenerse siempre dentro de los límites impuestos por la normativa de competencia. Esta coordinación puede tener lugar de modo horizontal y vertical. Implica un cierto control, externo a la empresa, durante todo el proceso de producción y una cierta estrategia colectiva²⁴. No obstante, la coordinación también plantea problemas desde el punto de vista de la competencia, pues puede dar lugar a restricciones a la competencia no justificadas o favorecer comportamientos incompatibles con la normativa de competencia europea y nacional.

Es por eso que el modelo de protección de las DOP e IGP, tanto por su propia regulación como por la actuación de las entidades de gestión (CR), suscita en particular una serie de restricciones a la competencia:

- **Restricciones en cuanto al modelo:** i) la inexistencia de competencia en el mercado de servicios de certificación en la DOP, al asignarse normalmente en exclusividad al CR; ii) la posible naturaleza jurídica de Corporación de Derecho público de los CR, por las amplias facultades otorgadas que constituyen un riesgo potencial de introducir restricciones adicionales.
- **Restricciones a la entrada de nuevos operadores.** La decisión sobre la entrada, con una amplia discrecionalidad, corresponde al CR. El CR está formado por los operadores incumbentes, que tienen incentivos y posibilidades de introducir barreras de entrada a través de diversas vías: i) el establecimiento de límites territoriales que favorezcan relativamente a los operadores ya en el mercado; ii) los requisitos y el procedimiento de registro; iii) el diseño del pliego de condiciones que debe cumplir un producto para acogerse a una DOP o IGP²⁵ del producto (el documento normativo que

²³ Vid [OCDE \(2000\)](#). También Chappuis, J.M. y P. Sans (2000), “*Actors Coordination: Governance Structures and Institutions in Supply Chains of Protected Designation of Origin*”, en *The Socio-Economics of Origin Labelled Products in Agro-Food Supply*, Paris, 2000; Barjolle, D. y Sylvander, B. (2002), “*Some Factors of Success for Origin Labelled Products in Agri-Food Supply Chains in Europe: Market, Internal Resources and Institutions*”. La coordinación se identifica como un prerequisite para el éxito de los productos con denominación de origen y para la competitividad de las empresas que producen y comercializan estos productos (Chappuis y Sans, 2000). Estos autores consideran necesaria una coordinación entre las empresas para delimitar las características del producto y los límites de la zona de producción (estandarización) y las medidas para garantizar la conformidad con las especificaciones del producto, incluyendo la prevención del comportamiento oportunístico (certificación y control).

²⁴ Vid OCDE (2000) entre otros documentos.

²⁵ Según el art. 3.a) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, el pliego de condiciones es el «*documento normativo que establece los requisitos que debe cumplir un producto procedente de una DOP o IGP, también denominado “expediente técnico” para las indicaciones geográficas de bebidas espirituosas*».

establece los requisitos que debe cumplir un producto procedente de una DOP o IGP²⁶).

- **Restricciones a la capacidad de competir de los operadores** presentes en las DOP/IGP. Muchas de ellas derivan de la propia regulación relativa a las funciones y otros aspectos de los Consejos Reguladores. En particular: i) el establecimiento de límites a la producción por los CR; ii) la elaboración de estadísticas de información económica comercialmente sensible y su potencial riesgo anticompetitivo en la conducta multilateral de los operadores; iii) las restricciones a la política de marcas y de publicidad de los operadores de una DOP/IGP; iv) la política de etiquetado (por ejemplo, el requisito de autorización previa de los productos antes de su comercialización por el CR).

La CNMC es consciente de que parte de estas restricciones existentes en el régimen de DOP e IGP derivan directamente de la normativa de la UE. El Reglamento UE 1151/2012 resulta plenamente aplicable y de eficacia directa.

No obstante, la Ley 6/2015, de 12 de mayo, y el desarrollo que realiza este PRD constituyen un régimen complementario al de la UE. La Ley 6/2015 i) profundiza y detalla el régimen de protección de las DOP e IGP; ii) posibilita un modelo de naturaleza pública de los CR; ii) establece un modelo de control oficial que fortalece la posición de los CR sin perjuicio del papel que se atribuye al MAGRAMA. Desde la perspectiva de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, el modelo de DOP e IGP conlleva restricciones a la competencia, ya puestas de manifiesto en este apartado, que deben ser analizadas y evaluadas desde la óptica de la regulación económica eficiente.

Sobre esta base, **se recomienda fundamentar la necesidad y proporcionalidad del régimen general** (incluida la existencia y naturaleza de los CR) **así como de cada de una las medidas establecidas**, de forma que se analice la conveniencia de cada figura para cada tipo de producto, en línea además con lo observado por el Consejo de Estado²⁷.

Debe advertirse que el PRD objeto de informe constituye un desarrollo normativo de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, cuyo Anteproyecto no fue remitido para informe a esta CNMC. No obstante, tanto por las restricciones a la competencia que introduce en el sector de las DOP e IGP como por las remisiones y desarrollos de aspectos de esta ley que el PRD desarrolla, se analizarán el conjunto de restricciones detectadas tanto en el PRD como, en su caso, las que puedan derivar de la ley en cuestión.

²⁶ Siguiendo la definición del art. 3.a) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo.

²⁷ Véanse las págs. 26 y 27 del Dictamen del Consejo de Estado sobre el APL de DOP e IGP de ámbito supra-autonómico.

IV.2 Observaciones particulares

IV.2.1. Modelo de control oficial previsto

El control oficial de las DOP e IGP consiste en la verificación del pliego de condiciones de un producto antes de su comercialización²⁸. Esto es, acreditar que dicho producto efectivamente cumple los requisitos que le otorgan la protección bajo la DOP o IGP.

Se encuentra regulado de forma armonizada por la normativa de la UE²⁹ según la cual i) debe designarse una o varias autoridades competentes encargadas del control oficial que ofrezcan garantías suficientes de objetividad e imparcialidad; ii) permite la delegación³⁰ en uno o varios organismos de control de la realización de tareas específicas. Los organismos de control deben ser acreditados conforme a unas determinadas normas³¹.

El modelo de control oficial de la calidad que recomienda esta autoridad de competencia y, en su momento, la CNC³² guarda pleno respeto con las exigencias de la normativa de la UE expuestas y cabe resumirse en:

- Separar la función de gestión de la calidad diferenciada o acreditación a cargo de las entidades de gestión de la del control oficial de la calidad. No parece justificado que los CR puedan ejercer funciones de certificación, de modo directo e indirecto ya que se trata de entidades que participan en la elaboración del pliego de condiciones con lo que ya de por sí existe el incentivo, y en consecuencia, el riesgo, de que introduzcan restricciones de acceso a terceros operadores. Su participación en la verificación de dichas condiciones aumenta los riesgos anteriores.
- Favorecer que el control oficial de la calidad no esté cerrado a un solo operador, sino que se realice por entidades de certificación autorizadas en régimen de libre competencia. El régimen de autorización de las entidades

²⁸ Art. 22 de la Ley 6/2015, en coherencia con la normativa UE.

²⁹ El Reglamento 1151/2012 UE en su título V (art. 35 y ss.), en coherencia y en aplicación a su vez del Reglamento 882/2004 UE (art. 3 y ss., sobre los controles oficiales efectuados por los EEMM).

³⁰ Art. 39 del [Reglamento UE 1151/2012](#), de conformidad con el art. 5 del Reglamento 882/2004.

³¹ EN 45011 o Guía ISO/CEI 65.

³² Así, en el [Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad](#) a propósito de las Denominaciones de Origen, y en el [IPN 47/10 sobre el Anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria](#).

acreditadas debería someterse en cualquier caso a los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación y no discriminación.

También la Comisión Europea³³ ha advertido de que los regímenes de certificación pueden dar lugar a comportamientos contrarios a la competencia tales como acuerdos horizontales o verticales que limiten la competencia; exclusión de las empresas competidoras por parte de una o más empresas con un peso significativo en el mercado³⁴; creación de impedimentos al desarrollo, la producción y la comercialización de productos alternativos que no se ajusten al pliego de condiciones establecido en el régimen por parte de los participantes en el régimen o de otros terceros. En consecuencia, la Comisión Europea, de forma coincidente a la CNMC, recomienda regímenes *“abiertos, con arreglo a criterios transparentes y no discriminatorios, a todos los participantes que estén dispuestos y sean capaces de ajustarse a sus pliegos de condiciones”*.

El modelo de control oficial previsto en la Ley 6/2015, de 12 de mayo³⁵, y que este PRD desarrolla, pretende dar cumplimiento a los mandatos de la regulación de la UE³⁶. El régimen anterior venía siendo cuestionado por parte de las instituciones europeas³⁷ y la articulación de un modelo de control oficial coherente con dicha normativa era de hecho el principal motivo de la reforma³⁸.

Sin embargo, el **modelo de control finalmente recogido en la Ley 6/2015, de 12 de mayo y en el PRD se aleja de una regulación favorecedora de la competencia**, y se desvía de las recomendaciones anteriores, por cuanto atribuye en exclusiva el control oficial al MAGRAMA. Para facilitar la

³³ En su [Comunicación de la Comisión- Directrices de la UE sobre las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación de productos agrícolas y alimenticios de 2010](#).

³⁴ Por ejemplo, impidiendo el acceso de los compradores competidores a los suministros o impidiendo el acceso de los proveedores competidores a los canales de distribución.

³⁵ Art. 22.5 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo.

³⁶ Así se recoge en el preámbulo del PRD (pág. 2 *in fine*) y en el art. 6 del PRD al designar la autoridad competente.

³⁷ La MAIN de la Ley 6/2015, de 12 de mayo así lo recogía al afirmar que *« Mantener la situación actual de no nueva regulación implica mantener un sistema de control que no es estrictamente coherente con la normativa comunitaria, aspecto que, es necesario resaltar, ya que ha sido detectado y cuestionado informalmente por la propia Comisión Europea y formalmente en el informe provisional de resultados, de 10 de octubre de 2010, y posterior valoración de alegaciones de 8 de marzo de 2011, de la “Fiscalización relativa al régimen de Denominaciones de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas” no vónicas, realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo en mayo de 2010 »*

³⁸ Según su MAIN *« actualmente el mayor déficit por el que es necesaria la regulación establecida en este anteproyecto de ley es el sistema de control (control oficial) de las DOP e IGP cuyo ámbito territorial excede al de una Comunidad Autónoma, en particular, el procedimiento de verificación del cumplimiento del pliego de condiciones antes de la comercialización »*

compatibilidad de esta regulación con las recomendaciones de la Comisión Europea y de la CNMC, se recomienda que, siempre que se realice la delegación en operadores económicos, se garantice un proceso abierto, concurrente y competitivo, facilitando que el control oficial de la calidad no esté cerrado a un solo operador, sino que se realice por entidades de certificación autorizadas en régimen de libre competencia. Además, en opinión de esta CNMC, las exigencias de objetividad e imparcialidad que las autoridades competentes deben ofrecer según la normativa de la UE³⁹ deben ser predicables igualmente con respecto de los organismos de control delegados.

El PRD⁴⁰ es en consecuencia susceptible de mejora ya que: i) no se recogen esas salvaguardas en los requisitos para la delegación de las tareas de control oficial⁴¹; ii) se permite la designación en exclusiva, sin criterio ni condicionamiento alguno, a la AICA⁴²; iii) se condiciona que en todo caso los organismos de control delegados sean acreditados únicamente por ENAC; y iv) sobre todo, asume que las entidades de gestión (CR) son organismos de control por defecto, monopolizando el mercado de servicios de certificación, en última instancia, únicamente a los CR⁴³, además de su complejo encaje con la normativa de la UE⁴⁴; v) finalmente si el CR tiene naturaleza jurídica pública los hechos relativos al incumplimiento de condiciones que constate tienen presunción de certeza y constituirán prueba documental pública⁴⁵.

Para favorecer la obtención de los objetivos dirigidos a incrementar la calidad y la innovación del PRD informado, la CNMC recomienda la revisión de los preceptos normativos, legales y reglamentarios, de acuerdo con las recomendaciones anteriores. En particular: i) recoger expresamente un proceso abierto, concurrente, competitivo y transparente de acceso a la condición de organismo de control delegado; ii) la eliminación de la

³⁹ Reiterado en diversas ocasiones en el Reglamento 1151/2012 UE (Considerando 48, art. 13.3 y 36.2).

⁴⁰ Tanto su articulado como la MAIN. Sobre el control oficial véase el preámbulo (últimos párrafos de la pág.2).

⁴¹ Previstos en el art. 8 PRD sobre requisitos para la delegación de tareas de control oficial.

⁴² Art. 12.2 del PRD que atribuye las actuaciones de control oficial a la AICA. Aspecto criticado en el IPN APL Calidad Alimentaria en relación con la extinta Agencia de Aceite de Oliva (cuyas funciones asumió la AICA).

⁴³ Art. 7.1 del PR y pág. 8 de la MAIN.

⁴⁴ El art. 5.2 del Reglamento 882/2004 UE prevé que la autoridad competente solamente podrá delegar tareas específicas en un organismo de control particular si: a) se describen con precisión las tareas que dicho organismo de control puede llevar a cabo y las condiciones en que puede realizarlas

⁴⁵ Art. 24.3 de la Ley 6 /2015, de 12 de mayo.

atribución en exclusiva del control oficial a una única entidad, ya sea la AICA o los Consejos Reguladores; iii) motivar la necesidad de mencionar exclusivamente a ENAC, modificando el precepto, en caso contrario, por menciones genéricas a entidades nacionales de acreditación, para garantizar la no discriminación con entidades de acreditación de otros países de la UE.

IV.2.2. Personalidad jurídica pública de los Consejos Reguladores

La atribución de personalidad jurídica pública a los CR suscita problemas de competencia y regulación eficiente derivados de las amplias facultades que se les otorgan (en la Ley y en el propio PRD). El ejercicio privado de funciones públicas **suscita reticencias a la CNMC⁴⁶ y a la Comisión Europea⁴⁷**. Aunque se incluya la cautela en el PRD de que en ningún caso deben facilitar conductas contrarias al art. 101 y 102 del TFUE⁴⁸, estas funciones son potencialmente restrictivas de la competencia, dada su especial amplitud⁴⁹ y los incentivos económicos subyacentes en los incumbentes.

Debe recordarse que no existe fundamentación suficiente ni en la Ley⁵⁰, ni en el PRD⁵¹ ni en su MAIN, para otorgar un conjunto de potestades administrativas, propias de la naturaleza jurídica pública, a los CR, organizaciones de indudable base asociativa privada y con intereses económicos alineados con el objetivo de evitar la entrada de competidores.

La regulación permite con carácter general la adopción de esta figura⁵². La DA 1ª de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, atribuye directamente la naturaleza de

⁴⁶ Mostradas a propósito de los CR en los diversos informes citados y en general ante otras figuras de base privada a las que se le atribuyen naturaleza jurídica pública como los Colegios profesionales.

⁴⁷ Así lo recuerda el Dictamen del Consejo de Estado sobre el APL DOP e IGP supra-autonómicas en su pág. 30.

⁴⁸ Art. 16. *In fine* para los CR en general y art. 17.h para el caso de los CR de naturaleza jurídica pública.

⁴⁹ Por ejemplo, el art. 17.h) 6º de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, otorga la facultad de realizar todas aquellas funciones que les sean expresamente asignadas por el MAGRAMA.

⁵⁰ El art. 17 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, habilita que los CR adopten la forma de corporación de derecho público, establece someramente su régimen jurídico y enumera un conjunto de funciones adicionales derivadas de su naturaleza pública, algunas potencialmente restrictivas de la competencia.

⁵¹ Los art. 3 y 4 del PRD únicamente se remiten a la Ley.

⁵² Así se deduce del preámbulo del PRD. Entre otros aspectos, se refiere al “hondo arraigo” de su regulación, que no parece causa suficiente.

Corporación de Derecho público a las entidades de gestión existentes, lo que *de facto* se traduce en que todos los CR de ámbito supraautonómico tienen naturaleza pública. El PRD (art. 2.5 y 3) únicamente se remite a la ley y supedita la aprobación de estatutos a la conformidad del MAGRAMA sin establecer apenas condiciones y otorgando excesivo margen de discrecionalidad. El art. 3.3 del PRD, además, permite la participación de miembros de las Administraciones Públicas en los órganos de gobierno de los CR con voz y sin voto, acercándose a una suerte de co-regulación, que no puede implicar en ningún caso una supuesta confianza legítima que pudiera otorgar la presencia de empleados públicos.

Del análisis de dicha regulación **se realizan estas recomendaciones:**

- i) **señalar con claridad los objetivos o razones de interés público que justificarían, en su caso, el que los CR deban contar con naturaleza pública, sobre la base de los principios de regulación económica eficiente y mínima restricción competitiva. Si se acreditan alternativas menos restrictivas, se recomienda su replanteamiento;**
- ii) **la inclusión en el art. 3 del PRD de la obligación de remisión de los proyectos de Estatutos de los CR a la autoridad de competencia para realizar un análisis más en profundidad de la regulación concreta proyectada mediante el oportuno informe consultivo.**

IV.2.3. Funciones concretas de los Consejos Reguladores potencialmente restrictivas de la competencia

IV.2.3.1. Restricciones a la entrada de nuevos operadores

El pliego de condiciones es el documento normativo que establece los requisitos que debe cumplir un producto amparado por una DOP o IGP⁵³. Los CR participan en su elaboración, pueden proponer su modificación y están sometidos al control oficial del MAGRAMA que, sin embargo, se puede delegar al propio CR.

Este procedimiento es cuestionable ya que el CR está formado por incumbentes que tienen incentivos económicos para sesgar las condiciones de entrada en la DOP e IGP para dificultar e incluso impedir la entrada de nuevos operadores. Ni la ley ni el PRD establecen garantías en el proceso de elaboración del pliego de forma que sea un proceso abierto, transparente y no distorsionador de la competencia. Ni siquiera establece su contenido mínimo ni se remite al establecido por la normativa de la UE⁵⁴.

⁵³ Art. 3.a) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo.

⁵⁴ El contenido mínimo está establecido en el art. 7 del Reglamento (UE) 1151/2012, de 21 de noviembre.

Se recomienda que en este PRD y en vía legislativa i) se establezca un procedimiento de elaboración de los pliegos abierto y transparente; ii) se detalle el contenido mínimo y los extremos que debe contemplar; iii) se prevea expresamente la prohibición de introducir restricciones a la competencia innecesarias o desproporcionadas.

IV.2.3.2. Restricciones a la capacidad de competir de los operadores (estadísticas, límites a la producción, etiquetado, acceso a información y publicidad)

El PRD se remite en sus preceptos (art. 2 a 4) sobre el procedimiento de constitución y reconocimiento de las entidades de gestión / CR al compromiso del cumplimiento de las funciones previstas en la Ley 6/2015⁵⁵, de 12 de mayo. Aunque se prevé la cautela de que en ningún caso la actuación de los CR debe facilitar o dar lugar a conductas contrarias a la competencia incompatibles con los arts. 101 y 102 TFUE, lo cierto es que las facultades u obligaciones que se otorgan, según el caso, conllevan serias implicaciones para la competencia efectiva. En concreto respecto a la capacidad de competir de los operadores por introducir un riesgo de coordinación de la actividad productiva y comercial:

IV.2.3.2.1. Establecer límites a la producción y transformación o la autorización de cualquier aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos⁵⁶

La defensa y mejora de la calidad que, en su caso, pudiera alegarse para el establecimiento de límites en la producción no parece una justificación adecuada⁵⁷ y constituye una restricción a la competencia no fundamentada⁵⁸. Además, la escasa mención de la normativa de defensa de la competencia de la UE en sentido amplio y el silencio respecto a la normativa de defensa de la competencia nacional aumentan su riesgo de potencial infracción de la normativa reguladora.

Se recomienda por ello la supresión del precepto o, en caso de mantenerse, acreditar el objetivo o razón de interés público que pretenda perseguir, valorando su adecuación a los principios de regulación económica eficiente y mínima

⁵⁵ Art. 16 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, para CR en general y art. 17 de dicha Ley si son CR con personalidad jurídica pública.

⁵⁶ Previsto en el art. 17.h) 2º de la Ley 6/2015, de 12 de mayo.

⁵⁷ Tal ha sido el criterio de la CNC en su 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*. Constan además varias decisiones de autoridades de competencia europeas en este sentido y guardan coherencia con el criterio de la OCDE.

⁵⁸ Si bien es sólo predicable de los entes con naturaleza pública.

restricción competitiva. En este supuesto, además, debe incluirse el sometimiento expreso al conjunto de normativa de defensa de la competencia de la UE y nacional.

IV.2.3.2.2. Acceso a información sensible (colaboración en el mantenimiento de registros oficiales y en el sistema unificado de información) y exceso de transparencia

El PRD obliga a los CR a colaborar con el MAGRAMA tanto en el mantenimiento de los registros oficiales relacionados con la DOP o IGP⁵⁹ como en el mantenimiento del sistema unificado de información de operadores⁶⁰. No se prevén garantías en el acceso, tipo de información individualizada, su uso y en general el alcance de la función de “mantenimiento”. Constituye un riesgo para la coordinación de estrategias de producción y comercialización de los operadores y de reducción del nivel de competencia en el mercado, no sólo entre operadores de una DOP o IGP sino entre operadores de distintas DOP e IGP, al estar ahora unificada toda la información. Se recomienda el replanteamiento de los preceptos o, en caso de mantenerse, introducir las debidas cautelas de agregación de datos así como el sometimiento expreso a la normativa de competencia de la UE y nacional.

Por otro lado, se contempla también la remisión de información con fines estadísticos y seguimiento de la producción y la comercialización⁶¹. El PRD se remite genéricamente a la ley pero, al no preverse garantías en el acceso, utilización y tipo de información individualizada, constituye un riesgo para la coordinación de estrategias de producción y comercialización de los operadores y consecuentemente de reducción del nivel de competencia en el mercado, perjudicando la obtención de precios eficientes, la mejora de calidad y la innovación. Se recomienda el replanteamiento del precepto y, en caso de mantenerse, introducir las debidas cautelas apuntadas. Adicionalmente, aunque jurídicamente no fuese imprescindible, se recomienda mencionar expresamente el sometimiento a la normativa de competencia de la UE y nacional para favorecer la promoción de la necesaria cultura de competencia.

IV.2.3.2.3. Requisitos mínimos y comprobación de etiquetas comerciales

⁵⁹ Previsto en el Art. 16.c) de la Ley 6/2015 al que se remite en general el art. 2.1b) del PRD.

⁶⁰ Art. 5 del PRD y pág. 8 de la MAIN.

⁶¹ Art. 16.g) 2º de la Ley 6/2015, de 12 de mayo.

Según el PRD, si el CR tiene naturaleza jurídica pública está facultado, para: i) establecer los requisitos mínimos que deben cumplir las etiquetas comerciales⁶² y para ii) comprobar su cumplimiento⁶³.

Se trata de una suerte de autorización previa diseñada por el CR, al que le corresponde también su otorgamiento. Supone una restricción adicional en la capacidad de competir de los operadores al limitar su conducta comercial y de la que se podrían derivar obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. Se recomienda replantearse el otorgamiento de esta facultad a los CR, tanto en sede legislativa como en este PRD y analizar su compatibilidad con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

IV.2.4. Referencias al sometimiento expreso a la normativa de competencia

La posición de esta CNMC en relación con el sometimiento del sector agrícola a la normativa de competencia es clara, en la línea con otras autoridades de competencia. El Reglamento UE 1151/2012 recoge la inequívoca sujeción de la actividad de las agrupaciones de productores a la normativa de competencia. Además, dispone expresamente que ninguna de las actividades de las agrupaciones de productores (categoría dentro de la que entrarían los CR) debe facilitar ni determinar conductas contrarias a la competencia que sean incompatibles con los artículos 101 y 102 TFUE.

La Ley 16/2015, de 12 de mayo, reproduce escuetamente tales previsiones en sus art. 16 *in fine* y 17.h), a propósito de las funciones de los CR aunque el PRD, en cambio, no realiza ninguna referencia expresa. También en este caso y, aunque jurídicamente no fuese imprescindible, se recomienda la inclusión de una mención de sometimiento expreso tanto a la normativa de competencia de la UE como a la normativa de defensa de la competencia nacional.

IV.2.5 Tasa por actuaciones de inspección

La tasa por actuaciones de inspección fue creada por la Ley 6/2015⁶⁴, de 12 de mayo. Aunque el PRD únicamente desarrolla aspectos de gestión de la tasa, se

⁶² De nuevo, el art. 2.5. del PRD exige en la creación de CR de derecho público que aporten una declaración responsable en la que se comprometa a cumplir lo dispuesto en el art.17 de la Ley 6/2015, de 13 de mayo. La facultad sobre etiquetado se encuentra en el art. 17.h.4º de dicha ley.

⁶³ Art. 13.1 del PRD segundo párrafo.

⁶⁴ Disposición adicional 1ª cuarto de la [Ley 6/2015, de 12 de mayo](#). En concreto el apartado f) establece la Cuantía de la tasa: *La cuantía de la tasa se calculará aplicando a la base imponible un tipo del 0,15 por ciento. En el caso de los productores, agentes, operadores y demás entidades sujetos a actuaciones de inspección en ningún caso la cuantía podrá ser inferior a 50 euros sin que exceda de 1.500 euros. En las entidades de gestión la cuantía de la tasa tendrá una cuota fija de 1.200 euros por cada inspección.*

advierte que su cuantificación presenta carencias en la justificación de su cuantía y su adecuación al principio de orientación a costes⁶⁵ y a los incentivos deseables de eficiencia. Esto tiene efectos potencialmente negativos tanto en los propios operadores sujetos pasivos como en los consumidores en su conjunto, que, *caeteris paribus*, podrían ver encarecidos los precios a pagar por estos productos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El modelo de protección de las DOP e IGP se fundamenta en paliar asimetrías de información entre productores y consumidores en relación con la calidad de los productos, reduciendo a su vez problemas de selección adversa. No obstante, tanto por la propia regulación como por la actuación de las entidades de gestión (CR), suscita una serie de restricciones a la competencia. Muchas de estas restricciones han sido puestas de manifiesto por la autoridad de competencia española, tanto en su función de promoción en diversos informes como en su función sancionadora en diversas resoluciones. En concreto, se recomienda:

- Fundamentar la necesidad y proporcionalidad del régimen general que las DOP/IGP plantean (incluida la existencia y naturaleza de los CR) así como de cada una de las medidas establecidas en ejecución de dicho régimen general, de forma que se analice la conveniencia de cada figura para cada tipo de producto.
- Respecto al modelo de control oficial, adoptar un modelo que cuente con un proceso abierto, concurrente, competitivo y transparente de acceso a la condición de organismo de control delegado; la eliminación de la atribución en exclusiva, sin condicionamiento alguno, del control oficial a una única entidad, ya sea la AICA o al CR; valorar sustituir las menciones a ENAC por menciones genéricas a entidades nacionales de acreditación, para garantizar la no discriminación con entidades de acreditación de otros países de la UE.
- Replantear la figura de los CR y en especial su posible atribución de personalidad jurídica pública, ya que suscita problemas derivados de las amplias facultades que se les otorgan en la Ley y en el propio PRD. En particular, respecto a las restricciones a la entrada de nuevos operadores, a su capacidad de competir, al acceso a información comercialmente sensible y al establecimiento de límites a la producción y transformación o a la

⁶⁵ Véase por ejemplo el [IPN 20/15 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS GENERALES EN RELACIÓN CON LA REMUNERACIÓN EXIGIBLE POR LA UTILIZACIÓN DEL REPERTORIO DE LAS ENTIDADES DE GESTIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL](#)

autorización de cualquier aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos.

- Para favorecer la promoción de la necesaria cultura de competencia, y aunque jurídicamente no fuese imprescindible, se recomienda reforzar la mención expresa y completa a toda la normativa de defensa de la competencia comunitaria y nacional de obligado cumplimiento, así como las posibilidades que ofrece el ejercicio de la función consultiva ante la propia CNMC en relación con los proyectos regulatorios o estatutarios.

- Mejorar el enfoque y justificación de la orientación a costes de la tasa por actuaciones de inspección y la introducción de incentivos adecuados de eficiencia.

