



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS DE ÁMBITO TERRITORIAL SUPRAAUTONÓMICO Y DE LAS ESPECIALIDADES TRADICIONALES GARANTIZADAS EN SU REGISTRO DE LA UNIÓN, MODIFICACIÓN DE SU PLIEGO DE CONDICIONES, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN A TODAS ELLAS, Y POR EL QUE SE REGULA LA MESA DE COORDINACIÓN DE LA CALIDAD DIFERENCIADA Y LA OFERTA DE PRODUCTOS AMPARADOS POR UNA INDICACIÓN GEOGRÁFICA

IPN/CNMC/012/25

29/07/2025

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS DE ÁMBITO TERRITORIAL SUPRAAUTONÓMICO Y DE LAS ESPECIALIDADES TRADICIONALES GARANTIZADAS EN SU REGISTRO DE LA UNIÓN, MODIFICACIÓN DE SU PLIEGO DE CONDICIONES, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN A TODAS ELLAS, Y POR EL QUE SE REGULA LA MESA DE COORDINACIÓN DE LA CALIDAD DIFERENCIADA Y LA OFERTA DE PRODUCTOS AMPARADOS POR UNA INDICACIÓN GEOGRÁFICA

Expediente nº: IPN/CNMC/012/25

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep María Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de julio de 2025.

Vista la solicitud informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en relación con el Proyecto de Real Decreto de referencia (en adelante,

PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 11 de junio de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

Los sistemas de protección de calidad diferenciada tienen por objeto informar a los consumidores sobre las características y atributos peculiares y específicos de productos del sector primario y/o de su proceso de producción.

Estos sistemas de protección garantizan el cumplimiento de unos requisitos adicionales a los exigidos para el resto de los productos convencionales de manera que, a través de determinados sellos de calidad en el etiquetado de los productos, pueden ser apreciados por los consumidores en un contexto de información asimétrica.

Además, estos instrumentos de protección de la calidad diferenciada son de carácter voluntario y se caracterizan por ser derechos de propiedad intelectual que se encuentran regulados y registrados a nivel europeo, con el fin de ofrecer una protección uniforme en todo el territorio de la UE¹.

Actualmente, las principales figuras de calidad diferenciada para proteger los productos agrícolas y alimenticios son:

- **Denominación de Origen Protegida (DOP):** nombre que identifica un producto (alimentos y vino) cuya calidad o características se deben, fundamental o exclusivamente, al medio geográfico con sus factores naturales y humanos, y cuya obtención de su materia prima, producción, transformación y elaboración se realizan siempre en esa zona geográfica delimitada de la que toman el nombre.
- **Indicación Geográfica Protegida (IGP):** nombre que se refiere a un producto (alimentos y vino) que posee alguna cualidad determinada o reputación u otra característica que pueda atribuirse a un origen geográfico y cuya producción, transformación o elaboración se realiza en la zona

¹ Principalmente, el [Reglamento \(UE\) 2024/1143 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024](#), relativo a las indicaciones geográficas para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas, así como especialidades tradicionales garantizadas y términos de calidad facultativos para productos agrícolas, y el registro [eAmbrosia](#) de nombres de productos agrícolas, vinos y bebidas espirituosas que están registrados y protegidos en toda la UE.

geográfica delimitada de la que toma su nombre. Y en el caso de los vinos, al menos el 85% de la uva procederá de dicha zona².

- **Indicación Geográfica (IG):** identifica una bebida espirituosa que posee alguna cualidad determinada o reputación u otra característica que pueda atribuirse a un origen geográfico (en adelante, en las referencias a IGP se entenderá que las IG de bebidas espirituosas están incluidas).
- **Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG):** son los productos con rasgos específicos diferenciadores de otros alimentos de su misma categoría, y se producen a partir de materias primas tradicionales, o bien presentan una composición, modo de producción o transformación tradicional. Este régimen no hace referencia a un origen geográfico, sino que se establece para proteger los métodos de producción y las recetas tradicionales³.

Para simplificar en este Informe, la referencia a **Indicaciones Geográficas (IG)** se empleará de manera general para referirse a todos los regímenes de calidad expuestos (DOP, IGP y ETG).

Fundamentalmente, el marco normativo de la UE de estos regímenes de calidad viene conformado por las siguientes normas:

- [Reglamento \(UE\) 2024/1143 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024](#), relativo a las indicaciones geográficas para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas, así como especialidades tradicionales garantizadas y términos de calidad facultativos para productos agrícolas. Esta norma establece **el marco básico** que debe complementarse a nivel de EE.MM. para el reconocimiento, la modificación

² Las principales diferencias entre DOP y IGP son: (i) en un producto con DOP todas las fases de producción se realizan en la zona geográfica definida, sin embargo en un producto con IGP sólo es necesario que una de las fases se realice en la misma zona geográfica; y (ii) en un producto con DOP el vínculo entre las características del producto y la zona geográfica en que se produce es más fuerte que en uno con IGP, ya que en el caso de DOP las características del producto se deben fundamental o exclusivamente a la zona geográfica, mientras que en un producto con IGP, solamente es necesario que una cualidad, una reputación o una característica se deba a la zona geográfica. Fuente: [Preguntas y respuestas frecuentes \(FAQ\)](#) sobre productos agrícolas de calidad diferencia publicadas en la web del Ministerio de Agricultura.

³ Fundamentalmente, las diferencias entre ETG y DOP/IGP radican en: (i) producto con DOP/IGP la especificidad se debe al origen del producto, mientras que en uno con ETG se debe al carácter tradicional y (ii) las DOP/IGP constituyen un derecho a la propiedad intelectual, mientras que las ETG no otorgan derecho a la propiedad intelectual sino el derecho a incorporar en el etiquetado del producto la indicación “Especialidad Tradicional Garantizada”. Fuente: [Preguntas y respuestas frecuentes \(FAQ\)](#) sobre productos agrícolas de calidad diferencia publicadas en la web del Ministerio de Agricultura.

de los pliegos de condiciones y la cancelación de IG, así como de las ETG. Respecto al régimen anterior⁴, este Reglamento ofrece un mayor nivel de protección de las IG, especialmente en línea,⁵ e instaura un **procedimiento de registro simplificado** y más eficaz al fusionar la regulación para los tres sectores (alimentación, vino y bebidas espirituosas). Igualmente, se otorga un papel más importante para **las agrupaciones de productores de IG reconocidas**, facultadas para gestionar, hacer cumplir y desarrollar sus IG⁶ y un mayor énfasis en la **sostenibilidad en todas sus vertientes (medioambiental, social y económica)**, si bien desde un enfoque basado en la voluntariedad⁷. Por otro lado, ofrece una mayor **protección** de las IG como **ingredientes** de productos transformados.

- [Reglamento \(UE\) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017](#), relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios. Esta norma desarrolla todas aquellas cuestiones relacionadas con el **control oficial** relacionadas con el sector de las figuras de calidad diferenciada.
- [Reglamento \(UE\) 1308/2013, de 17 de diciembre](#), por el que se crea la **organización común de mercados de los productos agrarios (Reglamento OCM)**, destacando el **artículo 166 bis** sobre la posibilidad de los EE.MM de establecer normas vinculantes para la **regulación de la oferta de productos agrarios con DOP e IGP**, a petición de una organización de productores o de una asociación de organizaciones de productores reconocidas o de una organización interprofesional reconocida o de agrupación de productores reconocida, durante un período limitado de tiempo.

En ámbito nacional, destacan:

- [Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre](#), por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción de las DOP e IGP en el registro comunitario y la oposición a ellas. Esta norma desarrolla el procedimiento nacional y conforme a la normativa europea

⁴ Principalmente, el Reglamento (UE) [1151/2012](#).

⁵ Una protección legal explícita de las mismas frente a los nombres de dominio y en internet.

⁶ Considerando 42 del Reglamento (UE) 2024/1143.

⁷ Síntesis del Reglamento (UE) 2024/1143 publicado en la [web de la Comisión Europea](#).

(entonces vigente) de inscripción en el registro de la Unión de DOP e IGP agroalimentarias, vínicas y de bebidas espirituosas.

- [Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de DOP e IGP de ámbito territorial supraautonómico](#), y por el que se desarrolla la [Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#). Este RD regula diferentes aspectos en materia de figuras de calidad diferenciada de ámbito geográfico supraautonómico tales como sus entidades de gestión, el control oficial y su delegación y otras cuestiones conexas⁸.

El procedimiento para la inscripción, modificación de los pliegos y cancelación en el registro de IG de la Unión (incluidos los procedimientos de oposición), se articula en dos fases:

Fase nacional: los Estados miembros, tras recibir la solicitud de reconocimiento de una IG por parte de un grupo de productores de un producto determinado o un productor, deben evaluarla —lo que incluye llevar a cabo un procedimiento nacional de oposición— y, una vez obtenidos los resultados de la evaluación, presentar la solicitud a la Comisión Europea. Concretamente, la solicitud de la agrupación de productores o de un productor individual irá dirigida a la correspondiente Comunidad Autónoma, o al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPA), si afecta a más de una comunidad autónoma (ámbito supraautonómico).

Fase de la Unión: la Comisión Europea es la responsable del examen de la solicitud en la segunda fase del procedimiento -que incluye un procedimiento de oposición a escala mundial-, y adoptar una decisión sobre si se concede o no la protección a la indicación geográfica⁹. En caso positivo, las indicaciones geográficas se escriben en el registro de la Unión.

La **identificación en el mercado** de estos productos de calidad diferenciada protegidos se realiza a través de estos sellos oficiales que debe figurar en su

⁸ Así el art. 14 de la referida Ley 6/2015 señala que: el procedimiento en la fase nacional, establecido por normativa de la Unión Europea, corresponderá al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el caso de una DOP o IGP cuyo ámbito territorial se extienda a más de una Comunidad Autónoma. Dicho procedimiento nacional será desarrollado reglamentariamente

⁹ No obstante, por lo que se refiere a la aprobación de las modificaciones normales de los pliegos de condiciones de la IG, los Estados miembros son los únicos responsables de gestionar el procedimiento y adoptar la decisión final.

etiquetado con el nombre registrado y la mención correspondiente (DOP/IGP/IG/ETG)¹⁰.



Con el fin de evitar que se originen condiciones de competencia desleal, todos los operadores, incluidos los operadores de terceros países, deben poder usar una IG registrada, siempre que el producto de que se trate cumpla los requisitos del correspondiente **pliego de condiciones**¹¹.

Las IG están sujetas a **sistema de controles oficiales** respecto de todas las fases de la producción, la transformación y la distribución. **Cada operador debe estar sujeto a un sistema de control que verifique el cumplimiento del pliego de condiciones**. Con el fin de garantizar su imparcialidad y su efectividad, las autoridades competentes designadas para verificar el cumplimiento del pliego de condiciones deben cumplir una serie de criterios operativos. En este sentido, es posible **delegar determinadas funciones de control oficial en organismos delegados y de certificación de productos, y en personas físicas**, a fin de facilitar la tarea de las autoridades de control y conseguir que el sistema sea más eficaz. Según los datos más recientes publicados por el MAPA sobre IG españolas a fecha de 31 de diciembre de 2023¹²:

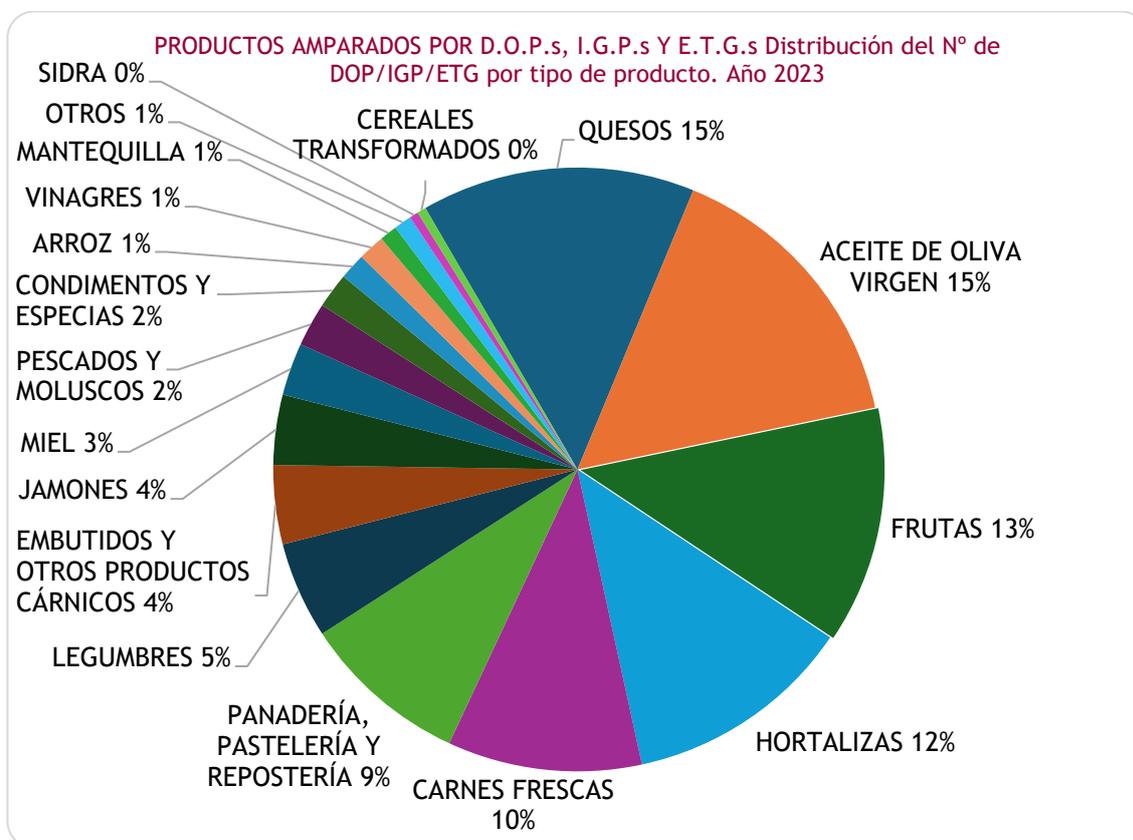
Constaban 213 DOP, IGP y ETG españolas registradas en la UE¹³, **incrementándose respecto al año 2022 (205)**. Igualmente, en términos de volumen económico se experimentó un incremento significativo en 2023, **alcanzando 3.043,47 millones de euros**.

¹⁰ <https://www.euipo.europa.eu/es/gi-hub>

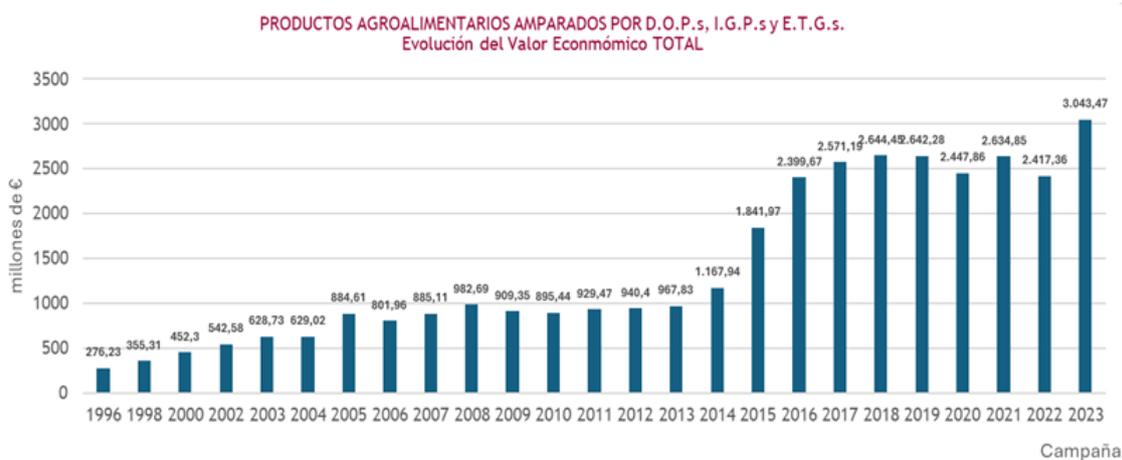
¹¹ El art. 3 Ley 6/2015 define Pliego de condiciones como: *documento normativo que establece los requisitos que debe cumplir un producto procedente de una DOP o IGP, también denominado «expediente técnico» para las indicaciones geográficas de bebidas espirituosas*.

¹² El informe se ha elaborado con los datos recibidos en la Subdirección General de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios [publicado en la web del MAPA](#) (2024).

¹³ De las 213 IG registradas, hubo 9 que no registraron actividad.



Fuente: Informe sobre DOP, IGP y ETG 2023 elaborado por Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



Fuente: Informe sobre DOP, IGP y ETG 2023 elaborado por Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación¹⁴.

¹⁴ Según el MAPA, hay que tener en cuenta que de algunas de las DOP/IGP/ETG existentes no se ha incluido la totalidad o parte de los datos por no disponer de ellos. Además, hay que considerar que a partir del año 2015 se incorporan las ETGs al informe.

De las IG españolas inscritas en registro de la Unión, **8 se refieren al ámbito supraautonómico.**

PLURI- COMUNITARIAS (8)	ARROCES	CASTILLA LA MANCHA, MURCIA	DOP Calasparra
	CARNES FRESCAS	CASTILLA LA MANCHA, ANDALUCÍA, MURCIA	IGP Cordero Segureño
		ANDALUCÍA, ARAGÓN, CASTILLA LA MANCHA, CASTILLA Y LEÓN, EXTREMADURA, LA RIOJA, MADRID	IGP Carne de Ávila
	HORTALIZAS	NAVARRA, LA RIOJA, ARAGÓN	IGP Espárrago de Navarra
	JAMONES Y PALETAS	CASTILLA Y LEÓN, CASTILLA LA MANCHA, ANDALUCÍA, EXTREMADURA	DOP Guijuelo
		ANDALUCÍA, EXTREMADURA	DOP Jabugo
	QUESOS	ASTURIAS, CASTILLA Y LEON	IGP Queso Los Beyos
		PAÍS VASCO, NAVARRA	DOP Idiazábal

Fuente: Informe sobre DOP, IGP y ETG 2023 elaborado por Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

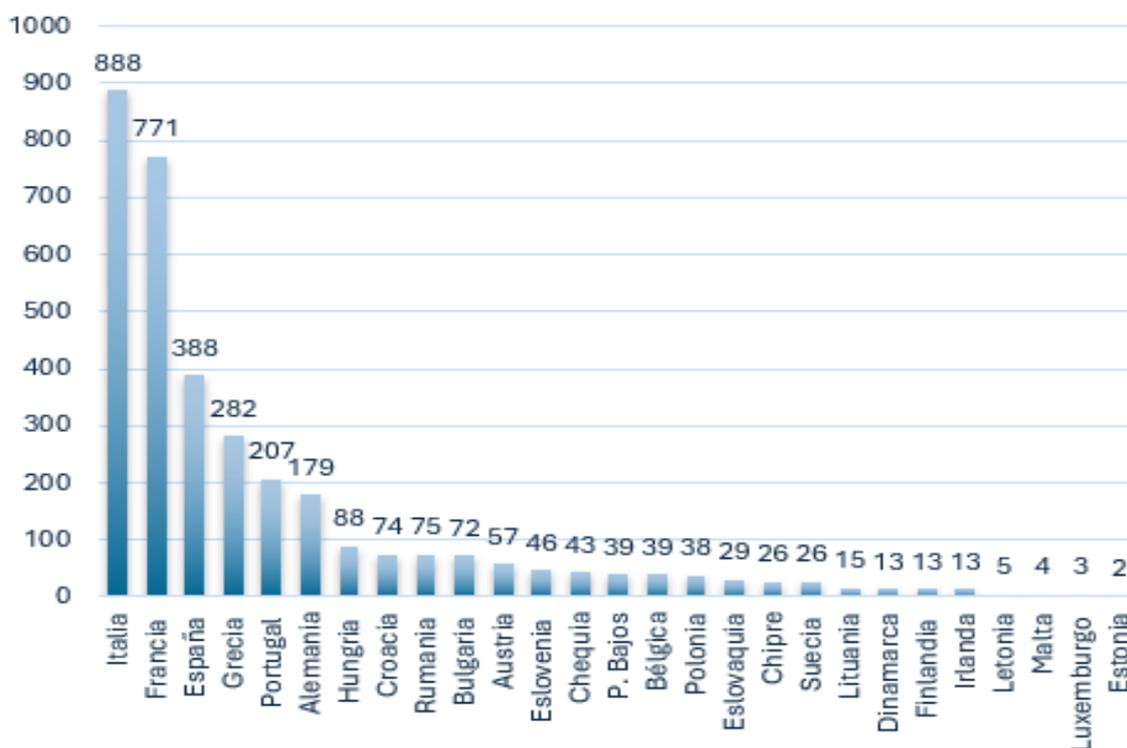
- Además, se identificaron 9 productos con *protección nacional transitoria*¹⁵.

Según la información actualizada de los registros oficiales de la Comisión Europea, **constan 388 DOP, IGP e IG españolas registradas en la Unión** (148 vinos, 221 productos agroalimentarios y 19 bebidas espirituosas), de un total de

¹⁵ Con efectos a partir de la fecha de solicitud a la Comisión de la inscripción en el registro de la Unión, los Estados miembros deben poder conceder una protección transitoria de ámbito nacional que no afecte al mercado interior ni al comercio internacional. Esta protección nacional cesará a partir de la fecha en que se tome una decisión de registro o en que se retire la solicitud.

3.412 registradas por parte de todos los EE.MM. de la UE, ocupando el tercer puesto¹⁶. En este sentido, destaca Italia con 888 IG registradas, Francia con 771, Grecia con 282 y Portugal con 207. Respecto de las **ETG, hay registradas 5 españolas, frente al total de 71 registradas por Estados de la UE**¹⁷.

IG registradas 2025



Fuente: elaboración propia a partir de datos de [eAmbrosia](https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/) sobre el nº de registros de indicaciones geográficas de los Estados miembros de la UE (a 21 de julio de 2025).

Teniendo en cuenta el contexto jurídico y económico expuesto, **el PRD sometido a informe aborda los diferentes objetivos que se resumen a continuación:**

En primer lugar, **desarrolla la normativa comunitaria en lo referente a la regulación aplicable al procedimiento de tramitación nacional de solicitudes de registro, de modificación del pliego de condiciones, de cancelación y de declaraciones de oposición de productos alimenticios acogidos a DOP, IGP**

¹⁶ Última consulta de 18 de julio de 2025: en eAmbrosia
<https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/>

¹⁷ Última consulta de 18 de julio de 2025 en apartado específico para ETG en eAmbrosia
<https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/tsg>

y **ETG cuyo ámbito territorial se extienda por más de una comunidad autónoma** (si bien determinados preceptos serán también de aplicación con carácter de legislación básica a aquellas cuyo ámbito territorial se circunscriba al de una comunidad autónoma). El PRD **reemplaza al referido Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre**, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción de las DOP y de las IGP en el registro comunitario y la oposición a ellas.

En segundo lugar, actualiza el régimen jurídico de la [Mesa de Coordinación de la Calidad Diferenciada](#) como órgano colegiado en la materia dependiente de la Administración General del Estado.

En tercer lugar, como novedad, **regula la oferta de productos con DOP e IGP**, en desarrollo del mencionado [Reglamento \(UE\) 2024/1143](#) y el art. 166 bis del citado [Reglamento \(OCM\)](#).

Por último, modifica la normativa en materia de control oficial de DOP e IGP de ámbito territorial supraautonómico contenida en el referido [Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo](#).

Cabe recordar que 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: función de promoción de la competencia y regulación económica eficiente y potestad sancionadora por conductas anticompetitivas en el marco de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia.

Respecto a la primera perspectiva, destacan especialmente los informes realizados sobre propuestas normativas relacionadas con la regulación de las figuras de calidad diferenciada, como el **Informe sobre el proyecto de Real decreto de DOP e IGP de ámbito supraautonómico (IPN/CNMC/010/16)**, en el que se identificaron restricciones a la competencia derivadas de la naturaleza jurídico-pública de los consejos reguladores y la atribución en exclusiva del control oficial a una única entidad. En consecuencia, se recomendó un proceso abierto, competitivo y transparente para la designación de los organismos de control y sugirió replantear la figura de los consejos reguladores para evitar barreras de entrada y fomentar la competencia¹⁸.

¹⁸ Otros informes de proyectos normativos del sector agroalimentario, sin ánimo exhaustivo, son: Informe sobre el APL por el que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria ([IPN/CNMC/015/20](#)); Informe sobre el PRD por el que se modifican varios Reales Decretos de aplicación al sector lácteo ([IPN/CNMC/005/22](#)); Informe sobre 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

Igualmente, en relación con **medidas de intervención en el mercado de determinados productos autorizados excepcionalmente por el derecho de la Unión Europea**, destacan el informe sobre el PRD por el que se desarrolla la aplicación de la normativa de la UE que regulará la comercialización en el sector del aceite de oliva ([IPN/CNMC/023/20](#)) y el informe sobre las medidas de estabilización del mercado del sector vitivinícola Castilla la Mancha ([INF/CNMC/107/20](#)).

Desde la **perspectiva sancionadora de conductas restrictivas de la competencia** constan diversos precedentes en el ámbito de las IG, en los que se han impuesto sanciones, entre otras infracciones de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia, por fijación de precios y reparto de mercados¹⁹.

2. CONTENIDO

El PRD se compone de cincuenta y cuatro artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

- **Título I (arts. 1 y 2) Disposiciones generales.** Incluye los artículos dedicados al objeto del Real Decreto y su ámbito de aplicación.
- **Título II (arts. 3–33) Procedimiento nacional y de la Unión de inscripción, modificación y cancelación de DOP/IGP en el registro comunitario**²⁰. Regula el procedimiento nacional y de la Unión de tramitación de solicitudes de registro, modificación de los pliegos de condiciones y cancelación de IG de ámbito territorial supraautonómico, así como las declaraciones de oposición que se puedan sustanciar en el ámbito de tal procedimiento.
- **Título III (arts. 34–63) Procedimiento nacional y de la Unión de inscripción, modificación y cancelación de ETG en el registro**

([IPN/CNMC/009/18](#)); Informe por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en determinados sectores ([IPN/CNMC/016/19](#)).

¹⁹ Entre otras: Resolución de 4 de junio de 2009 ([Expte. 2779/07](#)), Consejo Regulador de las Denominaciones de Origen de Vinos de Jerez y Manzanilla de Sanlúcar; Resolución de 28 de julio de 2010 ([S/0091/08](#)), Vinos de Jerez; Resolución de 6 de octubre de 2011 ([S/0167/09](#)), *Productores de Uva y Mosto de Jerez*; Resolución de 17 de diciembre de 2015 ([S/DC/0517/14](#)) Bodegas José Estévez; Resolución de 29 de noviembre de 2012 ([S/0305/10](#)) Uvas Denominación de Origen Valdepeñas; Resolución de 26 de abril 2011, Plataforma del mejillón ([S/0107/08](#)).

²⁰ Debe advertirse que el PRD y su MAIN incluyen referencias como “registro comunitario” y “fase comunitaria” que deberían sustituirse por “registro de la Unión” y “fase de la Unión” en línea con el Reglamento UE 2024/1143.

comunitario. Regula el procedimiento nacional y de la Unión de tramitación de solicitudes de registro, modificación de los pliegos de condiciones y cancelación de ETG, así como las declaraciones de oposición que se puedan sustanciar en el ámbito de tal procedimiento.

- **Título IV (arts. 64–67) Otras disposiciones.** Recoge diferentes preceptos reguladores de cuestiones conexas al procedimiento nacional de tramitación antes citado, como la presentación de oposición a solicitudes presentadas en otros Estados miembros, el régimen de protección nacional transitoria, y las comunicaciones con la Comisión Europea.
- **Título V (art. 68) Mesa de Coordinación de la Calidad Diferenciada.** Principalmente, actualiza su régimen jurídico y funciones.
- **Título VI (arts. 69-74). Regulación de la oferta de vino y productos agrícolas con indicación geográfica.** Incluye los solicitantes, los requisitos del acuerdo previo y del Plan, así como su seguimiento.

El PRD se completa con una **disposición adicional** (sobre la gratuidad de las publicaciones en B.O.E.), una **disposición transitoria**, una **disposición derogatoria** ([Real Decreto 1335/2011, de 3 de octubre](#) y el [Real Decreto 1254/1990, de 11 de octubre](#), por el que se regula la utilización de nombres geográficos protegidos por Denominaciones de Origen, Genéricas y Específicas en productos agroalimentarios) y cuatro disposiciones finales (DF): (i) la **DF1ª modifica y suprime determinados artículos del Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de DOP e IGP ámbito territorial supraautonómico**; (ii) la DF 2ª sobre el título competencial; (iii) la DF 3ª, que señala la habilitación del MAPA para el desarrollo y ejecución y (iv) la DF 4ª, que regula la entrada en vigor (sin concretar).

3. VALORACIÓN

3.1 Observaciones generales

El fundamento económico de la protección de los regímenes de calidad diferenciada (IG) es, en gran medida, paliar asimetrías de información entre productores y consumidores y ofrecer información de éstos sobre la calidad de los productos, reduciendo así los problemas de selección adversa²¹. En este sentido,

²¹ El consumidor, al carecer de la toda la información sobre un producto o debido al coste de obtenerla, no puede optimizar sus decisiones de compra. En consecuencia, se produce una menor demanda y reducción de la calidad media de la oferta, ya que los productores no tienen incentivos para proveer bienes de calidad superior a la media. En este sentido, véase

las IG pueden reducir **estos fallos de mercado**: garantizan que determinados productos tengan reconocidos unos requisitos de calidad superiores, al estar sujetos a su certificación y control oficial, y que los consumidores reciban información veraz sobre el valor añadido que aportan. De esta manera, hacen posible que los consumidores tomen decisiones de compra informadas -mediante el etiquetado y la publicidad- y que los operadores valoricen sus activos intangibles, diversifiquen y diferencien sus productos, lo cual sirva para contribuir a fortalecer la competencia leal y efectiva del sector agroalimentario²².

Sin embargo, no puede perderse de vista que estas figuras requieren de **cierta coordinación entre los operadores que pertenecen a ellas** (ej. para determinar las características y requisitos de los productos con IG, delimitar las zonas geográficas afectadas y verificar el cumplimiento con las especificaciones de cada producto). **Esta coordinación, que puede ser vertical u horizontal, debe ser respetuosa con los límites impuestos por la política de competencia. En este sentido, debe evitarse que deriven en restricciones a la competencia no justificadas o que favorezcan prácticas incompatibles con la normativa de defensa de la competencia**²³.

Esta CNMC es consciente de que parte de las restricciones señaladas derivan de la normativa UE sobre protección de la calidad diferencia, antes expuesta. **No obstante, esta Comisión viene defendiendo la aplicación de la normativa de competencia al sector agroalimentario por los efectos económicos positivos que supone, tanto para los productores como para los consumidores, en relación con los precios, la variedad, la calidad o la innovación en el**

[IPN/CNMC/016/16](#) Informe sobre PRD por el que se desarrolla Ley 6/2015 de DOP e IGP supraautonómicas.

²² El Reglamento UE 2024/1143 (art. 4) reconoce entre los objetivos de la regulación de las IG: *contribuir a la competencia leal y generar valor añadido con el objetivo de repartir ese valor en toda la cadena de comercialización, a fin de garantizar un rendimiento justo a los productores y la capacidad de invertir en la calidad, reputación y sostenibilidad de sus productos, así como contribuir a la consecución de los objetivos de la política de desarrollo rural mediante el apoyo a las actividades agrícolas y de transformación, la conservación de los conocimientos técnicos y la promoción de productos de calidad específicos debidos a la zona geográfica en la que se producen.*

²³ En el referido Informe sobre PRD por el que se desarrolla Ley 6/2015 de DOP e IGP supraautonómicas ([IPN/CNMC/016/16](#)) se analizan las potenciales restricciones que pueden suscitarse del modelo de protección de DOP/IGP tanto por su regulación como por la actuación de las entidades de gestión (consejos reguladores). Por ejemplo, *restricciones a la entrada de nuevos operadores* debido a la discrecionalidad de los consejos reguladores formados por los operadores incumbentes, que tienen incentivos a introducir barreras de entrada y *restricciones a la capacidad de competir de los operadores de productos con IG* a través de determinadas funciones de los consejos reguladores como el establecimiento de límites a la producción, elaboración de estadísticas con información comercialmente sensible y su potencial riesgo de coordinación de comportamiento entre los operadores, entre otras.

mercado. Por ello, sin perjuicio de que el derecho de la UE determine que ciertas normas de competencia pueden exceptuarse en determinadas situaciones y/o en algunos sectores, estas exenciones deben interpretarse de manera restrictiva²⁴.

El PRD objeto de este informe complementa y desarrolla la regulación UE sobre cuestiones como la inscripción y cancelación de IG en el registro de la Unión y el régimen de modificación de los pliegos, y no entra a modificar aquellas materias identificadas por la CNMC como problemáticas desde el punto de vista de promoción de la competencia y principios de buena regulación (ej. falta de separación entre las funciones de gestión y control de los consejos reguladores, entre muchas otras a las que nos remitimos a los informes antes referidos).

Sin embargo, **el PRD regula por primera vez las normas vinculantes para la regulación de la oferta de productos con IG** que, aunque previstas en el Reglamento OCM, su potencial impacto sobre la competencia es elevado, y sobre las que resulta particularmente exigible que se justifique rigurosamente su adecuación a los principios de necesidad y proporcionalidad, ejercicio de autoevaluación que no se contiene de manera detallada ni en el PRD ni en la MAIN.

El PRD también modifica el modelo vigente de control oficial hacia un sistema que asigna prioritariamente a los consejos reguladores la actividad de verificación y, por tanto, en sentido opuesto al defendido por esta CNMC, sin que tampoco se ofrezca ni en el PRD ni en la MAIN justificación al respecto.

A continuación, se analizan estas cuestiones del PRD y se realizan unas propuestas de mejora desde el punto de vista de promoción de la competencia y los principios de buena regulación.

3.2 Observaciones particulares

²⁴ Se recuerda que, con carácter general, las normas de competencia se aplican íntegramente en el sector agrario, aunque existen ciertas excepciones según lo estipulado en los artículos 39 y 42 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Reglamento OCM, citado y el [Informe COM sobre la aplicación del derecho de la competencia al sector agrícola, de 26 de octubre de 2018](#). Esta CNMC ya ha puesto de manifiesto en varias ocasiones que la modulación de la normativa de competencia prevista en el sector agrícola no ha estado exenta de cierta confusión ([IPN/CNMC/023/20](#)).

3.2.1 Regulación de la oferta de vino y productos agrícolas (artículos 69 – 74 PRD)

El PRD recoge por **primera vez la regulación en ámbito nacional de las normas vinculantes para la regulación de la oferta de un producto que se beneficie de una IG** con base en el [artículo 166 bis del Reglamento OCM](#). Concretamente, se regulan las siguientes cuestiones: los solicitantes de dichas normas (art. 69), los requisitos de la solicitud incluyendo el *Acuerdo previo* entre productores y el *Plan* para la regulación (arts. 70-72), la Autoridad competente para resolver (art. 73) y las medidas de seguimiento del referido Plan (art. 74).

Si bien el artículo 166 bis del Reglamento OCM permite que los Estados miembros puedan establecer normas vinculantes para la regulación de la oferta de productos agrarios con IG, **no puede perderse de vista que se trata de una posibilidad que debe estar debidamente justificada y limitarse a las condiciones marcadas por el referido Reglamento OCM**.

Dicho precepto establece las siguientes condiciones para establecer medidas obligatorias de regulación de la oferta:

- Sujetos legitimados y condiciones para su solicitud: debe ser **a petición de** una organización de productores o de una asociación de organizaciones de productores reconocidas o una organización interprofesional reconocida en virtud de los Reglamentos UE. En la solicitud se debe acreditar la existencia de un **acuerdo previo** celebrado entre al menos **2/3 de los productores** del producto o sus representantes, que supongan al menos **2/3 de la producción** de dicho producto en la zona geográfica en cuestión²⁵.
- Contenido material y sus limitaciones: corresponde a los **Estados miembros la posibilidad de establecer las normas durante un período limitado de tiempo**, cumpliendo **una serie de condiciones**²⁶:
 - a) solo **regularán la oferta del producto de que se trate** y, cuando proceda, su materia prima, y **tendrán por objeto adecuar la oferta de dicho producto a la demanda**;

²⁵ Igualmente, si para la producción del producto con IG implica una transformación y su pliego de condiciones restringe el origen de la materia prima a una zona geográfica concreta, se exigirá la consulta previa a los productores de materia prima afectado antes de la celebración del acuerdo previo o que formen parte del acuerdo al menos 2/3 productores de esas materias primas que representen 2/3 de la producción de la misma en la referida zona geográfica. Por otro lado, se establecen reglas específicas para el queso con IG.

²⁶ Apartado 4 del art. 166 bis del Reglamento OCM.

- b) solo surtirán efecto en el producto y, cuando proceda, en la materia prima de que se trate;
 - c) podrán ser vinculantes durante **tres años como máximo**, salvo a petición de una agrupación de productores reconocida²⁷, que podrá ser de **hasta seis años**, pudiendo prorrogarse tras dicho período previa nueva solicitud.
 - d) **no perjudicarán al comercio de productos distintos** de los afectados por aquellas normas;
 - e) **no tendrán por objeto ninguna transacción posterior a la primera comercialización** del producto de que se trate;
 - f) **no permitirán la fijación de precios, incluidos los fijados con carácter indicativo o de recomendación**;
 - g) **no bloquearán un porcentaje excesivo del producto** de que se trate, que, de otro modo, quedaría disponible;
 - h) **no darán lugar a discriminación, ni supondrán un obstáculo para los nuevos operadores del mercado, ni afectarán negativamente a los pequeños productores**;
 - i) **contribuirán a mantener la calidad del producto** de que se trate o a su desarrollo;
 - j) **se aplicarán sin perjuicio del artículo 149 y el artículo 152, apartado 1 bis²⁸**.
- Publicidad y notificación de las normas: deben **publicarse** en boletines oficiales del Estado miembro y **notificarse inmediatamente a la Comisión Europea**, quien a su vez informará al resto de Estados miembros.
 - Obligación de seguimiento de las normas: los Estados miembros deben llevar a cabo **controles para garantizar el cumplimiento de las condiciones** y, en caso de incumplimiento, derogar las referidas normas.

²⁷ En el sentido del artículo 33 del Reglamento (UE) 2024/1143.

²⁸ **Resulta particularmente de interés este último precepto ya que determina que el art. 101. 1 del TFUE no será de aplicación a una organización de productores** en cuanto a planificar la producción, optimizar los costes de producción, comercializar y negociar contratos para el suministro de productos agrícolas, en nombre de sus miembros con respecto a una parte o a la totalidad de la producción y siempre que se cumplan una serie de condiciones como se contribuya al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 39 del TFUE y siempre que la organización de productores concentre la oferta y comercialice los productos de sus miembros, con independencia de que los productores transfieran o no la propiedad de los productos agrícolas a la organización de productores.

- **Control de la CE y derogación de las normas:** A su vez, **la CE puede exigir en cualquier momento** a un Estado miembro que **derogue las normas** que haya establecido si se comprueba que **no cumplen las condiciones referidas, impiden o distorsionan la competencia en una parte sustancial del mercado interior, menoscaban el libre comercio o comprometen el logro de los objetivos del artículo 39 del TFUE.**

Por su parte, el PRD desarrolla el art. art. 166 bis del Reglamento OCM en los siguientes aspectos:

- **Regula los requisitos del *Acuerdo previo*** (art 71.4 PRD): los solicitantes deben proporcionar en soporte informático el listado de productores (incluidos, en su caso, los de las materias primas utilizadas para el producto con IG) especificando la cantidad imputable a cada productor en la última campaña. Las agrupaciones de productores reconocidas están exentas de presentar estos listados²⁹.
- **Determina el contenido del *Plan para la regulación de la oferta*** (art. 72 PRD): motivos y objetivos perseguidos, concreción de las medidas cuantitativas y cualitativas (pueden diferenciarse por subzonas, variedades, razas, capacidad de los productores, etc.), fecha de inicio y duración de las normas vinculantes, y justificación del cumplimiento de las condiciones del art. 166 bis. 4 del Reglamento OCM (resumidas anteriormente), y, en caso necesario, las acciones para evitar su incumplimiento. Además, el Plan debe incluir un análisis de mercado del producto con IG, con la posible evolución de las condiciones de oferta y demanda en mercado nacional e internacional, con y sin implementación de las normas vinculantes, con especial referencia al mercado de la materia prima en la zona delimitada, incluidos los usos alternativos de la misma.
- **Regula el procedimiento y resolución de la solicitud** (art. 73 PRD): se establece un plazo para resolver por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o el MAPA, según el ámbito competencial, de 6 meses, recogiendo la existencia de silencio administrativo positivo. En caso en el que la CE dicte la derogación de unas normas ya aprobadas, por no cumplir con el art. 116 bis. 4 del Reglamento OCM, el órgano competente dispone de un mes para publicar la derogación en el BOE.

²⁹ Esta exención está prevista en el Reglamento UE OCM. A estos efectos interesa la [Resolución de 24 de abril de 2024](#), de la Dirección General de Alimentación, por la que, de conformidad con lo establecido en la normativa europea, **se declaran agrupaciones de productores reconocidas a las entidades de gestión de las DOP e IGP de ámbito territorial supraautonómico constituidas como Corporación de Derecho Público. Concretamente se reconocen 11 Consejos reguladores de DOP e IGP de ámbito supraautonómico.**

- **Establece las medidas de seguimiento del Plan (art. 74 PRD):** se prevé que la agrupación de productores presente un informe anual sobre el estado de ejecución del plan, las medidas adoptadas y resultados, y la evolución de las condiciones de oferta y demanda.

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, **la normativa de competencia, como no puede ser de otra manera, es de aplicación al sector agroalimentario, por lo que esta CNMC aboga por hacer una interpretación adecuada pero restrictiva de las excepciones del derecho de la UE.**

En líneas generales, pese a los límites previstos en el Reglamento OCM, que deben interpretarse y aplicarse de manera restrictiva, **las medidas de regulación de la oferta que vendrían amparadas por esta norma -aunque no se concreten en el PRD- pueden producir efectos potencialmente negativos sobre la competencia, en detrimento de los consumidores (por ejemplo, en forma de elevación artificial del precio, reducción de incentivos a mejorar la calidad y variedad de la oferta, riesgo de comportamientos coordinados entre operadores, ...),** si bien a estos posibles perjuicios se opone el potencial beneficio que se pretende y que puede alcanzarse (ej. en términos de estabilidad de rentas de los productores primarios).

Ahora bien, dentro del margen conferido por la normativa UE, los potenciales efectos negativos sobre la competencia serán más probables y de mayor magnitud cuanto más intensas sean las medidas de intervención concretas que se adopten en cada Estado miembro y cuanto mayor sea la cantidad de producto afectada. En este sentido, no debe perderse de vista que **España es de los Estados miembros con mayor número de IG registradas y viene experimentando un aumento considerable en los últimos años. De ahí que debe evitarse la adopción de medidas que incidan negativamente sobre la competencia y resulten desproporcionadas para alcanzar los objetivos de adecuación de la oferta a la demanda que puedan menoscabar el buen y competitivo funcionamiento del mercado.**

Por todo ello, en primer lugar, se recomienda que las autoridades competentes para resolver sobre las solicitudes de normas vinculantes para regular la oferta de productos con IG, soliciten informe a la CNMC con carácter previo a la Resolución sobre la conformidad de estas.

A estos efectos, se recuerda que la función consultiva de la CNMC (ex. art. 5.2 de su Ley de creación) está especializada en el análisis de regulaciones que introduzcan cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

En este sentido, no debe perderse de vista que, según el Reglamento OCM, los Estados miembros deben verificar, no solo el cumplimiento de las condiciones del art. 166 bis 4, que en su mayoría pretenden evitar que la intervención en el mercado (regulación de la oferta) sea inadecuada y desproporcionada a la finalidad amparada por Derecho de la UE, sino que también, de manera expresa, **debe supervisarse que las medidas no impidan o distorsionen la competencia en una parte sustancial del mercado interior, menoscaben el libre comercio o comprometan el logro de los objetivos del artículo 39 del TFUE**³⁰.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, el Reglamento OCM no prevé que, con carácter previo al establecimiento de las normas vinculantes, se pronuncie sobre su conformidad la Comisión Europea³¹. Si bien, en cualquier momento durante su vigencia, puede verificar el cumplimiento de aquellos condicionantes y, en su caso, exigir su derogación.

Además, teniendo en cuenta que ni el referido Reglamento OCM ni en propio PRD hacen referencia a medidas cuantitativas y cualitativas concretas para adecuar la oferta a la demanda de productos con IG, **resulta imposible anticipar cuál pueden ser los efectos sobre la competencia y el buen funcionamiento del mercado de las posibles medidas que se adopten para regular la oferta de los productos con IG**, sino que la misma depende de su conjunción con factores como la posición en el mercado de los operadores sujetos a las normas vinculantes, la posición de sus competidores, clientes y proveedores, la sustituibilidad entre los productos contemplados en las normas y con respecto a productos no contemplados o la evolución de la demanda, etc., Por ello, **un pronunciamiento de la CNMC reviste mayor relevancia para analizar, caso por caso, el impacto de las medidas con el fin de garantizar que la intervención sea la mínima imprescindible y respete, en la mayor medida posible, el funcionamiento competitivo del mercado**³².

³⁰ En línea con el art. 166 bis.8 Reglamento 1308/2013.

³¹ Si bien, el art. 209 Reglamento OCM prevé que los agricultores, las asociaciones de agricultores o asociaciones de estas asociaciones, las organizaciones de productores reconocidas puedan solicitar un dictamen de la Comisión sobre la compatibilidad de sus acuerdos, decisiones y prácticas concertadas con los objetivos establecidos en el artículo 39 del TFUE.

³² La CNMC ha analizado distintas medidas de intervención en el mercado de carácter excepcional y limitadas en el tiempo. Destaca, por un lado, **en análisis del almacenamiento privado de vino motivado por desequilibrios en el mercado derivados de la crisis del Covid-19** aprobado excepcionalmente por 6 meses (en virtud del Reglamento OCM y Reglamento de ejecución (UE) 2020/975). La CNMC remarcó que este tipo de acuerdos de almacenamiento conjunto que retira de forma temporal del mercado un determinado producto supone una restricción de la oferta. Aun cuando puede tener como objetivo mantener los

Por todo lo anterior, el **PRD (art 74.3) debería incluir la obligación de verificación no solo de las condiciones del art. 166 bis 4 Reglamento OCM, sino también de que las medidas propuestas no impidan o distorsionen la competencia en una parte sustancial del mercado interior, menoscaben el libre comercio o comprometan el logro de los objetivos del artículo 39 del TFUE, y debería prever, en este sentido, la solicitud de informe a la autoridad de la competencia.**

En segundo lugar, **se recomienda que el Plan justifique suficientemente las condiciones de mercado que motivan la intervención respecto de cada una de las medidas propuestas.** De tal forma que debe exigirse un completo diagnóstico de la situación de mercado (presente y perspectivas de evolución) y de los efectos que se esperan conseguir con las medidas. Las condiciones de mercado o fallos de mercado deben fundamentarse con datos e información relevante para evaluar las medidas de regulación de la oferta que se proponen a la luz de los principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión), garantizando que su implementación sea proporcionada y adecuada a los fines que se persiguen. Especialmente, deberá analizarse si existen otras medidas dentro de las amparadas por el Reglamento OCM que permitan alcanzar los objetivos de adecuación de la oferta a la demanda con un menor impacto sobre la competencia.

precios en una campaña que presente un excedente de producción o una caída de la demanda, el acuerdo produce una distorsión en el mercado que tienen por efecto el mantenimiento artificial de los precios. Por ello, este tipo de acuerdos son considerados, en principio, contrarios al derecho de la competencia, salvo que den lugar a eficiencias que compensen los efectos negativos y reserven a los consumidores una parte equitativa de las mismas (art. 101.3 TFUE/1.3 LDC). También pueden ampararse ante la presencia de fallos de mercado o razones de imperioso interés general que justifiquen los acuerdos, debiendo este análisis ser realizado por el legislador en virtud de los principios de buena regulación (informe sobre las medidas de estabilización del mercado del sector vitivinícola Castilla la Mancha ([INF/CNMC/107/20](#))). Por otro lado, destaca el informe sobre el PRD por el que se desarrolla la aplicación de la normativa de la UE que regulará la comercialización en el sector del aceite de oliva ([IPN/CNMC/023/20](#)) en el que se analizó **la regulación para establecer normas de comercialización del aceite para determinadas campañas justificadas por las condiciones del mercado** -incluyendo medidas como la retirada, la planificación de cosechas y la regulación del rendimiento – con el objetivo de regular la oferta del aceite de oliva y con ello mejorar la estabilidad y el funcionamiento de este mercado, **y respetando los condicionantes impuestos por el Reglamento OCM. La CNMC recomendó justificar la adopción de las medidas de intervención atendiendo a los siguientes parámetros: (i) diagnóstico completo de la situación presente y futura de mercado; (ii) plantear un orden de prelación de las medidas de intervención, a la vista de que entre ellas se dan distintas afectaciones a la competencia, con el fin de que, en todos los casos, la implementación sea proporcionada y adecuada al fin que se persigue, (iii) evaluación ex post de las medidas; (iv) mejorar la interacción entre lo previsto en la propuesta normativa con las condiciones del artículo 222 del Reglamento OCM.**

En tercer lugar, debe prestarse especial atención a la duración de las normas reguladoras de la oferta, que pueden llegar en algunos casos a superar los 6 años (en caso de que se presenten por agrupación de productores reconocida y haya prórroga). La producción agrícola puede ser especialmente vulnerable al estar sometidas a una serie de riesgos: factores externos como las condiciones meteorológicas o sanitarias, catástrofes naturales, la evolución de los mercados agrícolas, las perturbaciones del comercio o los acontecimientos geopolíticos, etc. **Por lo que cuanto más amplio sea el plazo de vigencia de las normas vinculantes, mayor riesgo de falta de adecuación y proporcionalidad de las medidas y, en consecuencia, de afectación a la competencia en el mercado.**

En cuarto lugar, en relación con las labores de supervisión de las medidas de regulación de la oferta: el art. 74 del PRD prevé el seguimiento del Plan de regulación de la oferta aludiendo a que “la agrupación de productores”, deberá presentar un informe anual sobre el estado de su ejecución, las medidas ya adoptadas y los resultados obtenidos, así como la evolución de las condiciones de oferta y demanda.

Por un lado, llama la atención que **solo se haga referencia a la “agrupación de productores” cuando en el art. 69 PRD se recoge el listado de los distintos tipos de solicitantes legitimados.** Por otro lado, **debe tenerse en cuenta que la elaboración del informe anual de seguimiento debe cumplir con unas condiciones para evitar riesgos desde el punto de vista de competencia (art. 74 PRD).** Esta CNMC ha puesto de manifiesto que un elemento consustancial a las medidas acordadas para la estabilización de los mercados es el control y la supervisión de aquellas³³. Es decir, aunque una medida puede no entrañar directamente una restricción sobre la competencia, no es descartable que indirectamente pueda hacerlo a través de los mecanismos previstos para su control.

Este es el caso, en particular, de los mecanismos de supervisión que impliquen el acceso a información comercialmente sensible relativa a datos de producción, comercialización o similares de los operadores que participan en el Plan de regulación de la oferta. Por ello, debe evitarse que las **medidas de supervisión y control que no sean necesarias para lograr el objetivo principal perseguido por las normas vinculantes para la regulación de la oferta de productos con IG puedan durar más allá del marco temporal en el que se apliquen dichas medidas, puesto que producen un efecto restrictivo sobre la competencia que hay que evitar que perdure.**

³³ Véase en este sentido el informe sobre las medidas de estabilización del mercado del sector vitivinícola Castilla la Mancha ([INF/CNMC/107/20](#)).

Es recomendable que, si se hace preciso un análisis de información individualizada de los operadores con productos con IG para asegurar la eficacia de los mismos, dicho análisis se lleve a cabo **por entidades y personas ajenas a los mismos, con las debidas cautelas para mantener la confidencialidad de la información.**

En este sentido, parece posible articular un sistema mediante el que el acceso a información desagregada se reserve a un tercero verdaderamente independiente de las entidades participantes en el mercado, de modo que las capacidades de supervisión y control se realicen sobre la base de los reportes agregados de dicho tercero y minimizando el acceso a información comercialmente sensible.

Por lo anterior, se recomienda al **MAPA que adopte las medidas oportunas para garantizar que el mecanismo de seguimiento del Plan no menoscabe el correcto funcionamiento del mercado interior, evitando la posible difusión de información comercialmente sensible.**

Por otro lado, se recomienda que se prevea expresamente en el PRD la **derogación de las normas vinculantes aprobadas en el caso de que las autoridades nacionales verifiquen el incumplimiento de las condiciones expuestas, todo ello sin perjuicio de las labores de verificación atribuidas a la Comisión Europea en el Reglamento OCM³⁴.** Igualmente, debería considerarse la posibilidad de modificación de las normas vinculantes por parte de las autoridades nacionales para realizar los ajustes pertinentes en caso de que los efectos prospectivos que se contemplaban en el Plan no se confirmen en la práctica.

Asimismo, debe recordarse a las autoridades competentes del seguimiento del Plan y de las normas vinculantes que, en caso de **detectar posibles comportamientos irregulares** de los operadores de los que pudieran derivarse, en su caso, actuaciones sancionadoras desde la óptica del derecho de la competencia, **deben comunicarlo a las autoridades de defensa de la competencia correspondientes.**

Por último, se propone aclarar los organismos competentes que participan en el establecimiento de las normas vinculantes y en el seguimiento del Plan (arts. 70.2, 73.1 y 74 del PRD). El PRD hace referencia a que cuando sea competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, dicho órgano será la Dirección General de Alimentación, que remitirá las actuaciones a la unidad del ministerio competente en mercados. **Se sugiere mayor concreción sobre la**

³⁴ A este respecto, se considera que el plazo de un mes para publicar en B.O.E. dicha derogación (previsto en art. 73 PRD), debería acortarse para evitar prolongar los efectos negativos detectados por la Comisión Europea.

unidad del ministerio competente al respecto. Igualmente, se insiste en este punto en la conveniencia de solicitar informe a la CNMC con carácter previo a la decisión sobre el establecimiento de las normas vinculantes que se soliciten y de informar sobre las actuaciones de seguimiento que se realicen durante su vigencia.

3.2.2 Control oficial (Disposición final primera)

La Disposición final primera del PRD modifica el [Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo](#), por el que se desarrolla la [Ley 6/2015, de 12 de mayo](#), de DOP e IG de ámbito territorial supraautonómico, y por el que se desarrolla la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, concretamente, introduciendo una nueva redacción en el **capítulo IV dedicado al control de DOP e IG y en el capítulo V sobre la delegación del control oficial**³⁵.

De conformidad con la referida Ley 6/2015, el control oficial de las DOP e IG antes de la comercialización consiste en la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones de un producto y es competencia del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Este, a su vez, puede **delegar esta función en uno o varios organismos de control** que actúen como organismos de certificación de producto, de conformidad con lo establecido en la normativa UE sobre los controles oficiales³⁶.

Concretamente, la **PRD desarrolla esta función indicando que:** *“La verificación del cumplimiento del pliego de condiciones se configura como una potestad pública típicamente administrativa atribuida, en el presente caso, a la Dirección General de Alimentación, motivo por el cual su configuración se instrumenta de manera propia e intrínseca, observando la regulación establecida en materia de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas y controles oficiales.*

³⁵ El art. 66 del PRD también regula la actividad de certificación del cumplimiento del pliego de las IG y ETG, si bien se refiere a la obtención de las certificaciones por parte de los operadores en función de si se ha realizado por un organismo delegado y acreditado por ISO 17065 o por autoridades competentes, organismos delegados acreditados por ISO 17020 o personas físicas.

³⁶ Arts. 22 y 23 de la Ley 6/2015. Concretamente, los organismos de control que actúen como organismos de certificación de producto deberán estar acreditados de conformidad con la norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o norma que la sustituya. En tanto obtienen la acreditación, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente podrá conceder autorizaciones provisionales de doce meses para tales organismos (art. 23.2).

En razón de lo anterior, este departamento ministerial goza de plena capacidad autoorganizativa a la hora de articular el modo en que dicha potestad ha de ejercerse cuando establezca el sistema de control para cada DOP e IGP, que podrá serlo de manera autónoma o mediante la colaboración de sujetos externos.” (nueva redacción del art. 6.2 del RD 267/2017).

Y, añade como novedad que: “1. (...) se podrán delegar funciones de control relativas a la verificación de que un producto cumple el pliego de condiciones correspondiente **solamente en el Consejo Regulador constituido como Corporación de Derecho Público, siempre que esté acreditado** (...). Dichos Consejos Reguladores acreditados actúan como **organismos delegados** y están sujetos a lo establecido para los organismos de control en la Ley 6/2015, de 12 de mayo. 2. **En caso de que no exista un Consejo Regulador constituido como Corporación de Derecho Público, o existiendo no cumpla con los requisitos del punto anterior o se le haya suspendido o retirado la delegación, el control podrá ejercerse, bien directamente por la autoridad competente, quien podrá, en su caso, delegar determinadas funciones de control oficial en personas físicas, o bien por un organismo delegado, acreditado de conformidad con las normas mencionadas en el artículo 41.1 del Reglamento (UE) 2024/1143 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, o normas que las sustituyan.**” (nueva redacción del artículo 7 del RD 267/2017).

Es decir, el **PRD modifica el modelo de verificación de concurrencia** de distintos organismos de certificación o personas físicas que cumplan con los requisitos y obligaciones establecidos **previsto a nivel estatal (RD 267/2017) y seguido en algunas CC. AA.**, por otro restrictivo que concentra el control en el **MAPA y solo se puede delegar dicha función en el consejo regulador acreditado. La posibilidad de abrir la delegación del control en otros organismos o personas físicas solo se prevé para cuando no exista un consejo regulador acreditado.**

Por otro lado, se recogen los requisitos y las obligaciones para la delegación en organismos de control³⁷ y, de manera novedosa, se establecen los

³⁷ Resumidamente, los requisitos son (art. 8): certificado de la norma UNE-EN ISO/IEC 17065/2012 o UNE-EN ISO/IEC 17020/2012, según corresponda; tarjeta identificación fiscal, escritura de constitución o estatutos; procedimientos de control; memoria justificativa sobre la experiencia, equipos e infraestructura necesario, personal cualificado suficiente e imparcialidad y ausencia de conflicto de interés. Respecto de las obligaciones (art.9): la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, emisión de informes, inspecciones y auditorías, expedición de los certificados de conformidad, la suspensión o retirada de la certificación de conformidad, así como llevar el registro de las actuaciones y su conservación, y el deber de comunicar e informar a la administración (trimestralmente y mediante un informe anual).

correspondientes a personas físicas³⁸. Además, se regulan los supuestos de retirada de la delegación a petición de la persona física u organismo de control y de suspensión o retirada de oficio por el MAPA.

La CNMC se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la delegación del control para la verificación del cumplimiento de los pliegos de condiciones.

Concretamente, en el **Informe sobre el proyecto de Real decreto de DOP e IGP de ámbito supraautonómico ([IPN/CNMC/010/16](#))**, se cuestionó la atribución en exclusiva del control oficial a una única entidad y la preferencia hacia los consejos reguladores, es decir, un modelo similar al planteado en el PRD ahora analizado. Se considera que el modelo restrictivo implica una reserva de actividad en el mercado de los servicios de certificación al atribuir de manera exclusiva para prestar los servicios de control delegado de cada IG al consejo regulador correspondiente, en detrimento del resto de entidades de certificación. Solo se permite la entrada de terceros operadores cuando no exista consejo regulador o no cumplan los requisitos de acreditación.

La CNMC ha recomendado apostar por un modelo de concurrencia abierto a distintos organismos de certificación o personas físicas que cumplan con los requisitos y obligaciones establecidos. Para ello, debería instaurarse un proceso transparente para la designación de los organismos de control y personas físicas con el fin de fomentar la competencia en esta actividad de verificación oficial³⁹.

En resumen, se recomienda:

- **Separar la función de gestión de la calidad diferenciada o acreditación a cargo de las entidades de gestión (i.e consejos reguladores) de la del control oficial de la calidad.** No parece justificado que los consejos reguladores puedan ejercer funciones de certificación, de modo directo e

³⁸ Nuevo artículo 8 *bis* en el que se requiere: DNI; procedimientos de control y memoria justificativa sobre la imparcialidad e independencia, la infraestructura, los recursos y la competencia técnica necesarias, y compromiso de llevar a cabo su actuación bajo la tutela de la Subdirección General de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios, del MAPA. En cuanto a las obligaciones (art. 9 bis): verificar el cumplimiento del pliego de condiciones, emitir informes y resultados de controles, conservar la documentación durante al menos cinco años, e informar a la autoridad competente sobre los resultados obtenidos.

³⁹ Impugnación de la CNMC contra el Reglamento de las denominaciones geográficas de calidad alimentaria Castilla y León ([LA/01/2019](#)). La sentencia de 5 de noviembre de 2020 del TSJ de Castilla y León desestima el recurso de la CNMC contra el artículo 49 del Decreto 50/2018, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de las Denominaciones Geográficas de Calidad Alimentaria de Castilla y León, que atribuía preferentemente y con exclusividad las funciones de control delegado a los Consejos Reguladores frente a otros modelos de delegación.

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, todo ello sin perjuicio de que sea una obligación de las entidades de control actuar con objetividad, imparcialidad y en ausencia de conflictos de interés.

- **Favorecer que el control oficial de la calidad no esté cerrado a un solo operador por reserva legal, sino que se realice por entidades de certificación autorizadas en régimen de libre competencia por sus propios méritos, a través de un proceso abierto, concurrente y competitivo.** El régimen de delegación a las entidades debidamente acreditadas debería someterse en cualquier caso a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. En este sentido, debe alegarse la razón imperiosa de interés general que se pretende proteger con esta medida y, especialmente, justificar por qué los Consejos reguladores salvaguardan la protección de estos intereses con mayor eficiencia que en el caso de que el control se realice por otros operadores privados. Ni el PRD ni su MAIN motivan estas cuestiones ni valoran posibles alternativas menos restrictivas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el Reglamento (UE) 2024/1143⁴⁰ y el Reglamento (UE) 2017/625⁴¹, prevén la delegación de las funciones de control en organismos

⁴⁰ Considerando 52: Con el fin de garantizar su imparcialidad y su efectividad, las autoridades competentes designadas para verificar el cumplimiento del pliego de condiciones deben cumplir una serie de criterios operativos. Deben preverse disposiciones para delegar determinadas funciones de control oficial en organismos delegados y de certificación de productos y en personas físicas, a fin de facilitar la tarea de las autoridades de control y conseguir que el sistema sea más eficaz. La información sobre las autoridades competentes, los organismos delegados y de certificación de productos y las personas físicas debe hacerse pública para garantizar la transparencia y para que las partes interesadas puedan ponerse en contacto con ellos. A su vez, el art. 39.3 determina que antes de la comercialización de un producto designado mediante una indicación geográfica y originario de la Unión, se llevará a cabo una verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, que será efectuada por: a) **una o varias autoridades competentes** en el sentido del artículo 3, punto 3, del [Reglamento \(UE\) 2017/625](#), o b) **uno o varios organismos delegados o personas físicas en los que se hayan delegado determinadas funciones de control oficial** a que se refiere el título II, capítulo III, del Reglamento (UE) 2017/625.

⁴¹ [Reglamento \(UE\) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017](#), relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios. Concretamente el art. 28 determina que: *“Las autoridades competentes podrán delegar determinadas funciones de control oficial en uno o más organismos delegados o en personas físicas de conformidad con las condiciones establecidas en los artículos 29 y 30, respectivamente. La autoridad competente se asegurará*

y personas físicas que cumplan con una serie de requisitos y obligaciones. **En ningún caso, el Derecho de la UE limita tal delegación en una única entidad ni da preferencia a los Consejos Reguladores en cuanto a entidades delegadas.**

No hay que perder de vista que tanto la normativa UE como la nacional imponen unos requisitos y obligaciones para llevar a cabo estas funciones de verificación con todas las garantías de objetividad, imparcialidad y por entidades debidamente capacitadas y acreditadas. Es más, en virtud del principio de proporcionalidad, debería acreditarse que el modelo propuesto es el menos distorsionador de la competencia y el menos perjudicial para los consumidores, para los propios operadores económicos y, en definitiva, para el interés general.

Una vez más, esta CNMC insiste en que la ausencia de competencia en el mercado de las certificaciones genera una barrera injustificada a los certificadores privados, reduciendo los incentivos a la innovación, y limitando el aprovechamiento de las economías de escala debido a la fragmentación del mercado, lo que, en última instancia, puede generar un sobrecoste para los productores que se trasladará en el precio final del producto certificado.

Por todo lo anterior, se recomienda una adecuada justificación de las razones imperiosas de interés general que se pretenden salvaguardar con las prerrogativas que se proponen atribuir a los consejos reguladores, así como la acreditación de su adecuada proporcionalidad.

Finalmente, respecto a la nueva redacción del art. 10 que regula los supuestos de suspensión y retirada de la delegación, se sugiere que se haga una remisión expresa a las infracciones de la Ley 6/2015, de 12 de mayo de la que pueden derivar. En la redacción vigente del RD 267/2017 se remite expresamente a infracciones graves reguladas en el artículo 31.2 y 31.3, o de una infracción muy grave de las reguladas en el artículo 32.2. y 32.3 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo. **Por ello, en aras de dotar mayor seguridad jurídica a los operadores, se recomienda una remisión expresa a las infracciones graves o muy graves que pueden conllevar la suspensión o retirada de la delegación.**

3.2.3 Desarrollo de la fase nacional del procedimiento de inscripción, modificación y cancelación de IG (Títulos II, III y IV)

En términos generales, el PRD se alinea con la regulación del Reglamento UE 2024/1143 que desarrolla sobre el procedimiento y requisitos para la inscripción o

de que el organismo delegado o la persona física en quien se hayan delegado tales funciones dispongan de las facultades necesarias para llevarlas a cabo eficazmente”.

cancelación en el registro de la Unión, la modificación de los pliegos, y sobre el ejercicio de oposición a estas actuaciones. No obstante, se han identificado dos cuestiones del PRD sobre las que se realizan las siguientes observaciones:

- Se considera conveniente introducir mayor claridad sobre las organizaciones y agrupaciones de productores legitimadas para solicitar el registro de un producto con IG o para modificar el correspondiente pliego de condiciones. **Se recomienda recoger la definición completa de estas agrupaciones y de las “reconocidas” en el propio texto del PRD (en línea con los arts. 32, 33 y 34 del Reglamento UE 2024/1143).**
- El artículo 65 PRD regula la facultad de las autoridades competentes para otorgar la “protección nacional transitoria de las indicaciones geográficas” sobre las que se haya remitido solicitud de inscripción a la Comisión Europea (fase de la Unión del procedimiento), como prevé el art. 11 del Reglamento UE 2024/1143. Teniendo en cuenta que se trata de una facultad atribuida a los órganos competentes para la tramitación de la fase nacional del procedimiento de inscripción, y que el número de registros está aumentando considerablemente (y en 2023 constaban 9 productos con *protección nacional transitoria*) **se recomienda precisar los criterios que dichos órganos consideran al ejercerla, con el fin de reducir un posible margen de excesiva discrecionalidad.**

3.2.4 La Mesa de Coordinación de la Calidad Diferenciada (art. 68 PRD)

El artículo 68 señala textualmente “*Se crea la Mesa de coordinación de la calidad diferenciada, adscrita a la Dirección General de Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Debe puntualizarse que esta Mesa ya fue creada por la [Ley 28/2015 para la defensa de la calidad alimentaria](#)⁴².*”

Por otro lado, llama la atención que el PRD elimine entre sus funciones, la relativa a: “*Informar sobre la solicitud de registro o de modificación del pliego de condiciones de las denominaciones de origen o indicaciones geográficas, y sobre las oposiciones a la misma, cuando su ámbito geográfico se extienda a más de una comunidad autónoma. En este caso sólo se convocará a las comunidades autónomas territorialmente afectadas.*”. **Se sugiere que el PRD señale el órgano competente para realizar dicha función.**

⁴² Se advierte que el reglamento de desarrollo de esa ley ([Real Decreto 1335/2011](#)) también hace referencia a la “creación” de la Mesa.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión ha analizado el PRD que desarrolla la fase nacional del procedimiento para la inscripción y cancelación en registro de la Unión de las indicaciones geográficas (DOP, IGP y ETG) y las modificaciones de los pliegos de condiciones de productos con IG y, por otro lado, actualiza el régimen jurídico de la Mesa de coordinación de la calidad diferenciada. El PRD también regula por primera vez las normas vinculantes para la regulación de la oferta de productos con IG y cambia el modelo de verificación del cumplimiento de los pliegos de condiciones.

La CNMC recuerda que el derecho originario de la UE somete al sector agrario a la normativa de la competencia, si bien en la forma determinada por su regulación sectorial y siempre con vinculación a los objetivos de la PAC. Igualmente, se insiste en que cualquier intervención pública en el mercado debe venir justificada por los principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad y mínimas distorsión) para evitar restricciones injustificadas a la competencia.

Adicionalmente, se formulan los siguientes aspectos susceptibles de mejora desde la óptica de promoción de la competencia y principios de buena administración:

- **Normas vinculantes para la regulación de la oferta de productos con IG:** se recomienda, con carácter previo a la Resolución sobre la conformidad de las normas por parte de las autoridades competentes, solicitar el informe de la CNMC para analizar el impacto de las concretas medidas de intervención que se propongan con el fin de garantizar que la intervención sea la mínima imprescindible y respete, en la mayor medida posible, el funcionamiento competitivo del mercado, en coherencia con el art. 166 bis del Reglamento OCM.

Igualmente, se propone que en el Plan se justifiquen suficientemente las condiciones de mercado que motivan la intervención respecto de cada una de las medidas propuestas y ajustar la duración de estas (que en algunos casos pueden superar los 6 años) para garantizar que su implementación sea proporcionada y adecuada a los fines que se persiguen, y, en consecuencia, minimizar el riesgo de afectación a la competencia en el mercado. En cuanto a las labores de seguimiento y verificación del cumplimiento de las condiciones, se propone aclarar los sujetos obligados a remitir el informe anual y los organismos competentes para su verificación, así como prevenir el riesgo de intercambio de información comercialmente sensible entre operadores.

- **Modelo de verificación del cumplimiento de los pliegos de condiciones:** se recomienda que no se modifique el modelo vigente de concurrencia de distintos organismos de certificación o personas físicas que cumplan con los requisitos y obligaciones establecidos y se elimine del PRD la atribución taxativa de las funciones delegadas de verificación a los consejos reguladores. El sistema de verificación que propone el PRD (modelo restrictivo) implica una reserva de actividad al atribuir de manera exclusiva para prestar los servicios de control delegado de cada IG al consejo regulador correspondiente, en detrimento del resto de entidades de certificación.
- **Desarrollo de la fase nacional del procedimiento de inscripción, modificación y cancelación de IG:** el PRD va en la línea de las previsiones del Reglamento UE 2024/1143 si bien se sugiere mayor claridad sobre las entidades o personas físicas legitimadas y sobre los criterios para aplicar la protección nacional transitoria hasta que se pronuncie la Comisión Europea sobre la conformidad o no de la solicitud de inscripción.
- **Mesa de coordinación de la calidad diferenciada:** el PRD debería eliminar las referencias a su creación y justificar la eliminación de una de sus funciones de informe sobre la solicitud de inscripciones de IG supraautonómicas.