

EL PAPEL DE LAS REGIONES EN EL PROCESO DE MODIFICACIÓN DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS

Giulia Scaglioni

Policy Officer

Asociación de las Regiones Europeas de los Productos de Origen (AREPO)

policyofficer@arepoquality.eu

RESUMEN

En la presentación se analiza la forma en que las Regiones apoyan a las asociaciones de productores en el proceso de modificación de los pliegos de condiciones de las indicaciones geográficas (IG). En Francia, Italia y España, las administraciones regionales son un actor clave en el proceso de definición de los pliegos de los productos. Gracias a su experiencia en la política de desarrollo rural, apoyan activamente a los productores a lo largo de todo el proceso de registro de las IG: desde la evaluación preliminar de los efectos y la identificación de las normas de calidad del producto hasta la presentación de solicitudes de modificación de las IG registradas. La presentación se centrará en particular en varios ejemplos prácticos, analizando la forma en que las diferentes prácticas regionales tratan de abordar el equilibrio entre la tradición y la innovación, mediando entre las diferentes categorías de actores, durante el proceso de modificación. Se presentarán las prácticas exitosas y los problemas recurrentes.

ÍNDICE

Introducción	2
Definición del contexto	2
Región Nouvelle-Aquitaine (Francia).....	3
Región Emilia-Romagna (Italia).....	4
Región Catalunya (España)	7
Problemas recurrentes	9
Conclusiones	9

INTRODUCCIÓN

En la presentación se analiza **la forma en que las Regiones apoyan a los grupos de productores en el proceso de modificación de los pliegos de condiciones de las IG.**

Las autoridades regionales pueden ser un actor clave en el proceso de definición de los pliegos. Sin embargo las situaciones son muy diferentes en distintos países. Gracias a su experiencia en materia de política de desarrollo rural, prestan apoyo a los productores a diferentes niveles durante el proceso de registro: desde la evaluación preliminar de los efectos y la identificación de las normas de calidad de los productos, hasta la presentación de las solicitudes de modificación de las IG registradas.

¿Por qué centrarse en el procedimiento de enmienda? La tendencia general es que las solicitudes de registro de nuevas IG disminuyen gradualmente, mientras que **las solicitudes de modificación aumentan rápidamente.** En particular, en los Estados Miembros con un sistema histórico de reconocimiento de las IG, **las solicitudes de modificación son más elevadas que los nuevos registros.**

La presentación se centrará en varios ejemplos prácticos, analizando la forma en que las diferentes prácticas regionales tratan de abordar el equilibrio entre la tradición y la innovación, mediando entre las diferentes categorías de actores durante el proceso de modificación.

Para ello, el análisis se centra en **3 Estados miembros (EM) con un sistema histórico de reconocimiento de IG, pero con diferentes modelos y niveles de centralización/descentralización de las competencias regionales:** Italia, Francia y España. Se presentará un estudio de caso para cada Estado Miembro:

1. **Región de Emilia-Romaña - Italia**
2. **Región Catalunya - España**
3. **Región Nouvelle-Aquitaine - Francia**

La información sobre los estudios de casos se reunió mediante entrevistas telefónicas con los contactos de la AREPO en esas regiones. Se presentarán las prácticas exitosas y los problemas recurrentes.

DEFINICIÓN DEL CONTEXTO

Como dicho, el análisis se centra en **3 EM con un sistema histórico de reconocimiento de IG, pero con diferentes modelos y niveles de centralización/descentralización en lo que respecta a las competencias sobre las IG regionales:** Italia, Francia y España.

- **Francia es un ejemplo de fuerte centralización: las Regiones no tienen un papel formal reconocido** en la definición y modificación de los pliegos de condiciones de los productos, ya que todo el proceso a nivel nacional está gestionado por el INAO (Instituto Nacional de Origen y Calidad). Sin embargo, algunas regiones **apoyan (indirectamente)** a los productores mediante **los conocimientos técnicos** de los institutos regionales de calidad agroalimentaria, o estructuras similares.

Italia y España son ejemplos de descentralización, a un nivel diferente, y sus **regiones tienen competencias específicas** definidas en la legislación nacional.

- La descentralización **es más ligera en Italia:** aunque las Regiones tienen competencias formalmente definidas, el proceso de registro/modificación es gestionado a nivel nacional por el Ministerio de Agricultura.
- Por otra parte, **en España, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva** en lo que



respecta al proceso de registro y modificación de las IG, así como una competencia exclusiva más general en lo que respecta a la regulación del sector agroalimentario.

Atención: En los tres países, el procedimiento de modificación sigue los mismos pasos que el procedimiento de registro.

REGIÓN NOUVELLE-AQUITAINE (FRANCIA)

En Francia, el Instituto Nacional de Origen y Calidad (INAO) se encarga de la aplicación de la política de calidad a nivel nacional y gestiona todo el proceso de registro/modificación de las IG. Por lo tanto, un grupo de productores que desee registrar una nueva DOP/IGP o modificar una IGP existente debe ponerse en contacto directamente con el INAO, que se encarga de todo el proceso de registro/modificación (véase aquí una representación gráfica del procedimiento de [registro](#) y [modificación](#)). **Las administraciones regionales no tienen un papel oficial en este proceso.**

Sin embargo, a nivel territorial, se han creado los Institutos Regionales de Calidad de los Alimentos (IRQUA) en 5 regiones diferentes: 1) Gran Este: [Alsace Qualité](#), 2) Hauts-de-France: [Groupement Qualité Nord-Pas-de-Calais](#), 3) Normandía: [IRQUA Normandie](#), 4) Nouvelle-Aquitaine: [AANA](#) y 5) Occitanie: [Irqualim](#).

Estos Institutos son asociaciones regionales que reúnen a los actores territoriales interesados en los productos de calidad y origen (representantes regionales, cámaras de agricultura, productores, procesadores, distribuidores, restaurantes y consumidores)¹. Su misión es apoyar y promover el desarrollo de productos de calidad y origen en sus regiones.

En 2012², el INAO y el IRQUA firmaron un acuerdo de asociación en el que se reconocía la experiencia de estos organismos en el desarrollo y la promoción de productos agroalimentarios de calidad.

L'Agence agro-alimentaire de la Nouvelle-Aquitaine (AANA) es un ejemplo de estos institutos. Se creó en 2016, tras la fusión de tres agencias (AAPra, IRQUA y CREPAL), a raíz de la reorganización administrativa a nivel nacional que creó las nuevas regiones y, en particular, la Nouvelle-Aquitaine. La AANA cuenta con el apoyo financiero de la Región. Sus principales misiones son las siguientes:

1. Elaboración y aplicación de una estrategia regional para los productos de calidad y origen de la Nouvelle-Aquitaine;
2. Promover y comunicar la imagen y la reputación de los productos de calidad y origen de la reputación a nivel local, nacional e internacional. Para educar y concienciar a los consumidores sobre el sabor y la dieta equilibrada;
3. Apoyar y promover las empresas agroalimentarias de la Nouvelle-Aquitaine a nivel nacional e internacional, organizando y participando en ferias, exposiciones y encuentros.

De conformidad con su misión, la AANA también presta apoyo técnico a los productores durante el proceso de registro de una nueva DOP/IGP. Este servicio incluye el apoyo a la estructuración de la asociación y la redacción de los pliegos de condiciones. **La AANA también puede ayudar a una asociación de productores de una DOP/IGP registrada a presentar solicitudes de modificación.** Estos servicios no

¹ La composición de los institutos no sigue el mismo modelo, de modo que se integran diferentes actores en diferentes organismos. Esta es una lista indicativa de los principales actores que pueden integrarse.

² INAO, Rapport d'activité 2012 ; INAO, Contrat d'objectifs et de performance 2014-2017.

son gratuitos y **el costo es asumido por los grupos de productores.**

Sin embargo, la Nouvelle-Aquitaine también asigna fondos regionales para reembolsar a los productores el costo del servicio de consultoría para el registro o la modificación de una IG. Esta ayuda regional no es específica por el apoyo recibido por la AANA, ya que la agencia es uno de los actores que apoya a los grupos de productores en este proceso. De hecho, las agrupaciones de productores también pueden decidir consultar a profesionales independientes expertos en materia de IG. Sin embargo, las asociaciones de productores también pueden internalizar este trabajo y pedir apoyo financiero a la región.

REGIÓN EMILIA-ROMAGNA (ITALIA)

En Italia, el Ministerio de Agricultura (MIPAAF) se encarga de la aplicación de la política de calidad a nivel nacional y gestiona todo el proceso de registro/modificación de las IG. En 2013, el Ministerio aprobó un **Decreto Ministerial** para la aplicación del nuevo Reglamento europeo 1151/12 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

El Decreto **reconoce formalmente las competencias de las Regiones italianas** en el proceso de registro y modificación de las IG. En particular, una vez que el MIPAAF haya informado a la(s) región(es) interesada(s) por la zona geográfica de la IG:

- La(s) Región(es) solicita(n) una **reunión con el Ministerio** para evaluar el expediente (registración/modificación) (en un plazo de 60 días);
- **La(s) Región(es) debe(n) preparar una opinión sobre la registraci3n/modificaci3n y enviarla al Ministerio (en un plazo de 90 días).**

El decreto aprobado el 14 de octubre de 2013 actualiz3 el procedimiento nacional de conformidad con el nuevo Reglamento 1151/12 de la UE. Esta actualizaci3n dio a las regiones italianas la oportunidad de solicitar un mayor papel en el proceso de registro/modificaci3n de las IG. Gracias a la actividad de los grupos de presi3n regionales, por primera vez se ha dado a las regiones interesadas la posibilidad de **solicitar una reuni3n con el Ministerio de Agricultura** para evaluar el registro/modificaci3n. Esta nueva experiencia regional ha supuesto una mejora significativa en el reconocimiento del papel de las Regiones en el proceso de registro y modificaci3n.

De hecho, la reuni3n con el Ministerio es muy importante para aclarar la posici3n de ambas instituciones y encontrar un compromiso desde el principio. De esta manera, la **opini3n** de la(s) Regi3n(es) es m3s consistente con la posici3n del Ministerio. Esto asegura la uniformidad de criterios y evita enviar indicaciones contradictorias a los productores.

Estas son las competencias regionales más importantes en el proceso de registro/modificación de las IG. Para una lista completa, ver la siguiente tabla:

Italia - Emilia-Romagna	
Legislación Nacional <u>Decreto ministeriale 14 ottobre 2013</u>	Legislación Regional ³ <u>Allegato A alla Delibera Regionale n. 1682 del 27 ottobre 2014</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud/modificación enviada al Ministerio de Agricultura y a la(s) región(es) interesada(s) • La(s) Región(es) solicita(n) una reunión con el Ministerio para evaluar el expediente (registro/enmienda) (dentro de los 60 días siguientes a la presentación de la solicitud de registro/modificación) • La(s) Región(es) debe(n) elaborar una opinión sobre la solicitud de registraci3n/modificaci3n y enviarlo al Ministerio (en un plazo de 90 días a partir de la presentaci3n de la solicitud de registraci3n/modificaci3n) • Los solicitantes envían sus respuestas al Ministerio y a la(s) región(es) • El Ministerio y la(s) Región(es) participan conjuntamente en la reuni3n pública (en caso de modificaci3n, sólo si se modifica el territorio de producci3n definido) • Los solicitantes deberán enviar sus respuestas a la(s) observaciones(es) al Ministerio y a la(s) Región(es) 	<ul style="list-style-type: none"> → Para la preparaci3n de la opinión: <ul style="list-style-type: none"> • El servicio competente requiere una evaluaci3n técnica; • La Región publicará un resumen de la solicitud en el Boletín Oficial Regional para informar a las partes interesadas; • Las partes interesadas pueden presentar sus observaciones → La opini3n debe analizar: <ul style="list-style-type: none"> • Coherencia de los pliegos condiciones de los productos con la estrategia regional de valorizaci3n de los productos agroalimentarios; • La existencia de intereses en conflicto; • Otros aspectos relevantes para el registro de DOP/IGP.

Cuadro 1 - Competencias nacionales y regionales en el proceso de registro/modificaci3n de las IG en Italia.

A fin de definir mejor las competencias regionales en el proceso de registro y modificaci3n de las IG, algunas regiones italianas han adoptado una legislaci3n regional. Este es el caso de la Regi3n de Emilia-Romagna que, en el Anexo A de la Resoluci3n Regional nº 1682 de 27 de octubre de 2014, **describe en detalle la forma de redacci3n de la opini3n**:

- El servicio competente requiere una **evaluaci3n técnica** de la solicitud de registro/modificaci3n;
- La Regi3n publicará un **resumen** de la solicitud en el **Boletín Oficial Regional para informar a las partes interesadas**;
 - Las partes interesadas pueden enviar **observaciones** (esto no forma parte del procedimiento de oposici3n a nivel nacional, pero es útil para hacer participar a todos los interesados en el proceso y lograr un equilibrio entre todos los intereses representados).

³ Para más informaci3n sobre la legislaci3n regional, véase este [enlace](#).

Por último, la opinión debe analizar:

- **Coherencia** de los pliegos de los productos con la **estrategia regional de valorización de los productos agroalimentarios**;
- La existencia **de intereses en conflicto**;
- Otros aspectos relevantes para el registro de DOP/IGP.

Además de esta función oficial, la Región de Emilia-Romagna tiene también una **función oficiosa**, no reconocida por el decreto, pero asumida de hecho por la Región. En particular, como parte de la evaluación preliminar, la región de Emilia-Romagna también presta apoyo técnico a los productores interesados en registrar una nueva IG o modificar una existente.

Gracias a este primer contacto informal y al informe, los expertos regionales y el grupo de solicitantes evalúan conjuntamente las ventajas y desventajas de solicitar el registro de una nueva IG o de modificar el pliego de condiciones.

Si el registro de una DOP/IGP no se considera la mejor opción, los expertos regionales y el grupo de solicitantes examinan y evalúan las alternativas.

Por el contrario, si el registro de una DOP/IGP se considera una buena oportunidad para promover y proteger el producto, los expertos regionales empiezan a evaluar (informalmente) el impacto sobre los productores, teniendo en cuenta los aspectos económicos y operacionales. Además, examinan con el grupo de solicitantes el vínculo entre las características de calidad/producción y el entorno geográfico, así como entre la calidad de un producto específico, la reputación del producto u otras características y su origen geográfico.

En caso de solicitud de modificación, el procedimiento a nivel regional es el mismo: las enmiendas al pliego de condiciones se discuten con los grupos de productores antes de que presenten oficialmente la solicitud.

La organización interna de la Región de Emilia-Romagna refleja esta función, ya que existe un departamento responsable de las DOP/IGP. Sin embargo, la región de Emilia-Romagna **no tiene ni un programa proactivo ni objetivos específicos** para proponer cambios. La solicitud siempre proviene de los productores, mientras que la Región puede sugerir la introducción de un cambio para resolver los problemas presentados por los productores.

La Región también desempeña un papel de **mediación** para encontrar un equilibrio entre todos los intereses representados. **Se considera que el proceso institucional es eficaz para encontrar un compromiso**. En casos complicados, la Región interviene organizando reuniones informales con los productores antes de que se presente la solicitud de modificación.

En lo que respecta al equilibrio entre tradición e innovación, la Emilia-Romagna considera que los cambios tecnológicos no deben modificar la calidad de un producto descrito en el pliego de condiciones, pero que la innovación es ampliamente aceptada.

Actualmente, Emilia-Romagna sólo tiene solicitudes de modificaciones pendientes de aprobación por la Comisión Europea.

REGIÓN CATALUNYA (ESPAÑA)

La Constitución española reconoce la autonomía jurídica y administrativa de las Comunidades Autónomas en un marco de fuerte descentralización que en muchos aspectos se asemeja a la estructura de los estados federales. Las Comunidades Autónomas tienen autonomía política y financiera. Esto implica la atribución de poderes para aprobar leyes sobre las facultades reconocidas en su estatuto, así como el cumplimiento de las tareas ejecutivas asignadas en su estatuto⁴.

La Constitución Española también introduce el deber de cooperación entre las administraciones públicas en el ejercicio de las competencias de la administración central del Estado, así como las de las Comunidades Autónomas.

En este contexto, las **Comunidades Autónomas** tienen **competencia exclusiva** en la regulación del sector agroalimentario y, en particular, **en el registro y modificación de las IG**.

Para aclarar esta división de funciones entre el Ministerio de Agricultura español y las Comunidades Autónomas, es necesario distinguir entre las **IG protegidas a nivel supraautonómico**, cuyo ámbito territorial abarca más de una Comunidad Autónoma ([Ley 6/2015](#)) y las **IG protegidas a nivel autonómico**, cuyo ámbito territorial no supera una Comunidad Autónoma ([Real Decreto 1335/2011](#) y [Real Decreto 149/2014](#)).

En el caso de las **IG supraautonómicas**, el Ministerio de Agricultura, Alimentación, Pesca y Medio Ambiente de España (MAPAMA) se encarga de todo el procedimiento de registro y modificación a nivel nacional. De esta manera, el MAPAMA recibe la solicitud, gestiona el procedimiento nacional de oposición y publica el registro/modificación de una IG supraautonómica en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Sin embargo, antes de su publicación, el MAPAMA debe pedir a las comunidades autónomas interesadas que presenten un informe y se reúnan con ellas para discutir el tema.

Por el contrario, **una IG que no se extienda más allá del territorio de una región es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma correspondiente**. La Comunidad se encarga de todo el procedimiento de registro y modificación, recibe las solicitudes y gestiona todas las etapas del procedimiento nacional. El Ministerio sólo es responsable de enviar la solicitud a la Comisión Europea.

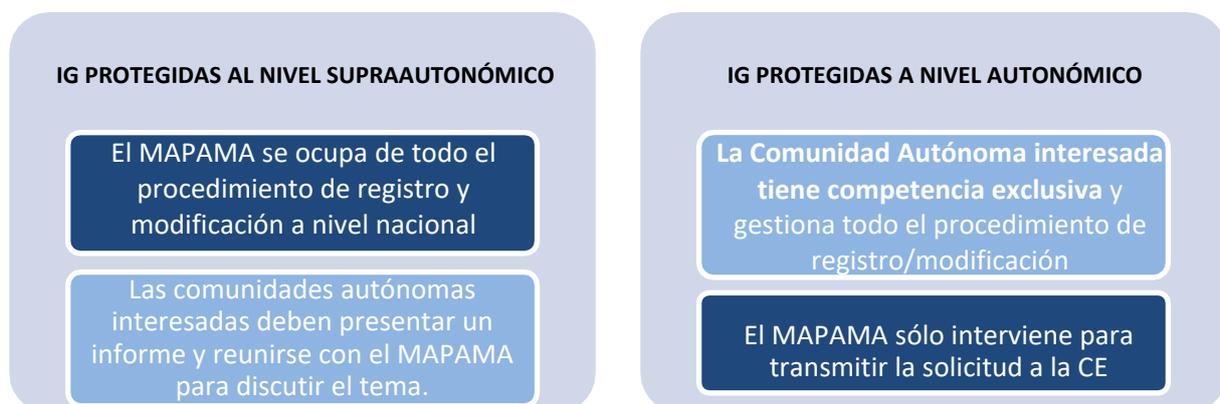


Tabla 2 - Distribución de funciones en el proceso de registro/modificación de IG entre MAPAMA y las Comunidades Autónomas en España

⁴ http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html?idioma=es

Se presentará el estudio de caso de la Región de Catalunya para describir mejor las competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las IG.

El Estatuto de Autonomía de Catalunya otorga a la Generalitat **competencia exclusiva** sobre el sector agroalimentario (Art. 116) y **las IG** (Art. 128). Esto incluye la creación y aplicación del marco jurídico y de las normas reglamentarias.

Catalunya no cuenta con IG supraautonómicas entre sus DOP/IGP registradas. **Por lo tanto, la evaluación y la gestión de las solicitudes de nuevas IG y las solicitudes de modificación de productos catalanes son realizadas exclusivamente por la Generalitat de Catalunya.** El Ministerio sólo es responsable de enviar la solicitud a la Comisión Europea.

El marco legislativo catalán para las IG está constituido por la Ley de Calidad Agroalimentaria 14/2003⁵ y el Decreto 285/2006⁶, que desarrolla la Ley 14/2003 y establece el procedimiento de solicitud de registro/modificación de una IG.

Tal y como establece el Decreto 285/2006, **los procedimientos de registro y modificación son exactamente los mismos y se llevan a cabo en todas las fases por la Generalitat:**

1. La solicitud de registro/modificación debe dirigirse al Ministerio Regional de Agricultura;
2. Tras un análisis inicial por la Dirección General competente, la solicitud se publica en el Boletín Oficial;
3. Las objeciones deben ser presentadas al Ministerio Regional;
4. Si la solicitud se considera admisible, el Departamento de Agricultura aprobará la **protección provisional** e informará al Ministerio de Agricultura, que remitirá la solicitud a la Comisión Europea;
5. Una vez que la Comisión haya aprobado la solicitud, el Ministerio Catalán publicará la decisión en el Boletín Oficial.

La organización interna de Catalunya refleja este papel, ya que existe un departamento responsable de las DOP/IGP.

A pesar de esta competencia exclusiva en el procedimiento de registro y modificación de las IG, Catalunya **no tiene un papel proactivo ni objetivos específicos** en la propuesta de modificaciones y la solicitud siempre procede de los productores. Así pues, el equilibrio entre la tradición y la innovación suele ser encontrado por los propios productores y no a través de la intervención activa de la Región.

Sin embargo, la Región actúa como **mediadora** para encontrar una posición común y un equilibrio entre todos los intereses representados.

PROBLEMAS RICURRENTES

Tanto Emilia-Romagna como Catalunya han encontrado un problema en la **duración del proceso de modificación**, en particular:

- Paradójicamente, las modificaciones menores suelen tardar más tiempo en aprobarse. Incluso si se saltan el proceso de oposición y simplemente deben ser aprobadas o rechazadas por la Comisión Europea, están sujetas a un mayor escrutinio por parte de la propia CE.

⁵ [Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria](#)

⁶ [DECRET 285/2006, de 4 de juliol](#)

- Además, el Reglamento 1151/12 **ha eliminado la posibilidad de aprobar el reconocimiento transitorio para la modificación de los pliegos del producto**. Como resultado, la duración del proceso es aún más problemática.
- Por último, en algunos casos, la solicitud de modificación ha dado paso a una especie de evaluación por parte de la CE de los pliegos originales del producto. Este es el caso de los productos aprobados antes de la introducción del documento único. Para estos productos, la CE sólo disponía de un resumen del pliego, por lo que tendía a considerar como modificaciones algunos elementos originales de los pliegos del producto que no estaban incluidos en el resumen.

CONCLUSIONES

A diferentes niveles, las tres Regiones proporcionan alguna forma de apoyo (técnico) a los productores durante el proceso de registro/modificación:

- Cuando la Región desempeña un papel oficial en el proceso de registro o modificación, también tiene una importante y eficaz función de mediadora entre las diferentes categorías de los sujetos interesados;
- Ninguna de las tres Regiones tiene un papel proactivo en la propuesta de modificación, pero apoya a los grupos de productores sólo cuando los cambios son necesarios;
- Sin embargo, el número de procesos de modificación va en aumento y supera el número de procesos de registro.