



DICTAMEN 5/2010

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
DENOMINACIONES DE ORIGEN E  
INDICACIONES GEOGRÁFICAS  
AGROALIMENTARIAS DE EXTREMADURA

# **PROPUESTA DE DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DENOMINACIONES DE ORIGEN E INDICACIONES GEOGRAFICAS AGROALIMENTARIAS DE EXTREMADURA**

## **I.- ANTECEDENTES.**

El pasado 15 de octubre de 2009 se solicitó por el Ilmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

### **“El Anteproyecto de Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Agroalimentarias de Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 4 de mayo de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

## **DICTAMEN**

### **II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte dispositiva (Exposición de Motivos), y un texto articulado de cincuenta y un artículo que se estructura en Título Preliminar y ocho Títulos, conforman además este Anteproyecto diez disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y tres finales.

La Exposición de Motivos recoge que el objetivo fundamental de esta norma es crear un marco jurídico adecuado para la gestión y protección de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agroalimentarios susceptibles de protección dentro de la Unión Europea. El Anteproyecto pretende, pues, definir un nuevo modelo de entidad de gestión que permita integrar las finalidades públicas y privadas así como la regulación de las potestades administrativas precisas para garantizar el cumplimiento de las normas para la protección de los productos de calidad.

Este norma surge como necesidad de adaptar los reglamentos de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas extremeñas a la nueva normativa comunitaria dictada, así la Exposición de Motivos contiene una relación detallada de esta normativa comunitaria que son esenciales en la materia objeto de regulación de esta Ley.

También, como es habitual, recoge los títulos habilitantes para legislar sobre esta

materia remitiéndose a los artículos 7.1.6, 7.1.34 y 8.7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura donde se atribuye a esta Comunidad competencia exclusiva en materias de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía y de denominaciones de origen, en colaboración con el Estado, así como la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa de consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y la coordinación general de la sanidad, en los términos de los dispuesto en los artículos 38,131 y 149.1.11,13 y 16 de la Constitución Española.

Como ya hemos señalado este Anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Título Preliminar, “Objeto y definiciones”, establece el objeto de la regulación así como definiciones que sirvan de aclaración a la lectura e interpretación de la norma.

Título I, “ Régimen Jurídico de las Denominaciones Geográficas y Obligaciones Generales”, determina las fuentes que inciden en la regulación de las denominaciones geográficas y establece obligaciones de ámbito general de las empresas sometidas voluntariamente al régimen de dichas figuras de calidad diferenciada, de sus consejos reguladores y de los organismos independientes autorizados para comprobar que se cumplen los procesos que garantizan la conformidad de los productos con las normas específicas de calidad.

Título II, “Protección de las Denominaciones de Origen”, contiene prescripciones que garantizan la adecuada protección de las denominaciones geográficas de calidad alimentaria.

Asimismo se establece este título breves prescripciones en cuanto al procedimiento de solicitud de registro o protección comunitarios de las denominaciones geográficas, por la incidencia de normas comunitarias precisas, otros preceptos de ámbito estatal y el necesario desarrollo reglamentario ulterior.

Título III, “Normativa Específica de cada Denominación de Origen”, se refiere a los instrumentos jurídicos específicos reguladores de cada denominación geográfica: el pliego de condiciones y sus propios reglamentos y estatutos.

Se contemplan especialidades en el procedimiento de elaboración de los reglamentos de las denominaciones geográficas, que no tendrán carácter ejecutivo según precisa la disposición adicional quinta, y serán aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

Los estatutos establecerán normas complementarias sobre las actividades, relaciones con los operadores inscritos, organización y funcionamiento de la entidad, dentro de lo establecido en la presente Ley, el reglamento que pueda desarrollarla y el específico de la denominación, previa comprobación de su adecuación a la legalidad.

Título IV, “Consejos reguladores de las Denominaciones Geográficas”, sobre los consejos reguladores de las denominaciones geográficas, los configura como corporaciones de derecho público, precisa su capacidad de obrar, sus ámbitos competenciales, las normas

esenciales sobre principios de organización, composición y órganos de gobierno, su finalidad y funciones, sus recursos financieros, su régimen presupuestario y contable y la posible asunción del ejercicio de funciones por delegación o encomienda de gestión.

Título V, “Régimen Jurídico de los actos, acuerdos y negocios jurídicos del Consejo Regulador”, define el régimen jurídico de los actos, acuerdos y negocios jurídicos de los consejos reguladores; distingue los de naturaleza administrativa y los de carácter privado y determina la responsabilidad patrimonial que pudiera derivar de su ejercicio.

Título VI, “ Sistema de Garantía del Cumplimiento del Pliego de Condiciones”, está dedicado al sistema de garantía del cumplimiento del pliego de condiciones, estructurado sobre la base fundamental de la obligación de los operadores agroalimentarios de garantizar la conformidad de sus productos a aquél y la sujeción a un control externo por un organismo de certificación de producto, acreditado conforme a la Norma UNE-EN 45011 o norma posterior que la sustituya, que podrá ser una entidad privada o el propio consejo regulador a través de una estructura independiente. Excepcionalmente se posibilita que el control externo pueda ser realizado por administraciones o empresas públicas de la Comunidad Autónoma.

Título VII, “Potestades de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, regula las potestades de supervisión, inspección, de adopción de medidas de restauración de la legalidad y sancionadora. Con relación a esta última, se contrae la ley a tipificar infracciones específicas sobre las materias reguladas y a incorporar el régimen básico sancionador de la Ley estatal 24/2003 de la Viña y el Vino.

Título VIII, “Colaboración y Cooperación entre la Administración de la comunidad Autónoma y las Entidades de Gestión”, articula cauces de colaboración y cooperación entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los consejos reguladores.

En las disposiciones adicionales se realiza una extensión provisional de lo establecido en el articulado para las indicaciones geográficas de bebidas espirituosas susceptibles de registro, de conformidad con el Reglamento ( CE) Nº 110/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008; se habilita a la Junta de Extremadura para regular los regímenes especiales de gestión de las denominaciones geográficas, cuando por tratarse de un único productor o de agrupaciones reducidas de productores con un volumen de comercialización no suficientemente significativo, no resultara viable el modelo corporativo diseñado en la Ley; se establecen previsiones para los organismos independientes de inspección y los laboratorios de ensayos que participen en actividades de verificación del pliego de condiciones; se dispone la sucesión de los actuales consejos reguladores por las nuevas corporaciones de derecho público; se posibilita la certificación respecto a procesos productivos de acuerdo a modificaciones de dichos pliegos publicados pendientes de tramitación, se contienen otras referencias a normativas conexas y una cláusula de salvaguardia frente a la posible exigibilidad por el ordenamiento jurídico de protección de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de ámbito territorial no limitado a Extremadura.

Las disposiciones transitorias contemplan las situaciones coyunturales motivadas por los cambios normativos que habrán de conllevar nuevos reglamentos y estatutos de cada denominación geográfica, la posibilidad de integrar estructuras de control independientes que satisfagan los requisitos de organismos independientes de certificación

de producto susceptibles de ser acreditados dentro de los propios consejos reguladores y la desaparición del vigente régimen de tasas por el de cuota obligatorias y de tarifas por prestaciones de servicios. Se concreta también el régimen transitorio respecto de procedimiento en tramitación a la entrada en vigor de la ley.

La disposición derogatoria contiene además una previsión de mantenimiento de las disposición adicional tercera de la Ley extremeña 12/2002 y los Decretos y Órdenes autonómicos que establecen los reglamentos de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas existentes en Extremadura hasta que entren en vigor los reglamentos y estatutos de cada denominación geográfica adaptados a lo previsto en la presente Ley.

Las disposiciones finales se refieren a habilitaciones reglamentarias, a la declaración de aplicabilidad de preceptos concretos sobre medidas cautelares y de restauración de legalidad a la persecución de los fraudes agroalimentarios y de comercialización de productos pesqueros y a la entrada en vigor de la Ley.

### **III.- VALORACIONES**

#### **A) De carácter general.**

Con carácter previo a examen del texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se examinarán algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Documentación aneja al Anteproyecto: Del texto presentado a dictamen cabe valorar positivamente la documentación que se acompaña, y en concreto, que la misma vaya acompañada de aquellos informes, memorias y dictámenes a que se refieren de manera específica los precitados artículos 69, en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

No obstante, además de informar sobre las razones de índole material y jurídica que justifican el Anteproyecto en general y los contenidos concretos del texto articulado, dada la naturaleza del Consejo Económico y Social de Extremadura, órgano al que se solicita este Dictamen, valoramos positivamente el documento que refleja la incidencia en la economía y sociedad extremeña de las diferentes Denominaciones de Origen así como de los Indicadores Geográficos de Calidad Agroalimentaria remitidas por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural a petición de este Órgano.

**Memoria económica.** Se circunscribe la Memoria Económica a la reseña de que el Anteproyecto de Ley de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de calidad agroalimentaria de Extremadura no parece suponer incremento del gasto o disminución de ingresos.

Entendemos que la conclusión de la Memoria no se ajusta en el fondo ni en la forma a la esencia de la Memoria Económica, ya que al incluir la expresión “no parece suponer” no refleja certeza alguna en cuanto a que no suponga incremento de gasto o

disminución de ingresos y desvirtúa lo que debe entenderse por la conclusión de un informe cualquiera que sea la materia de este.

**Informe de Necesidad y Oportunidad.** Acompaña al Anteproyecto el informe explicativo de la necesidad y oportunidad de llevarlo a cabo en el momento actual. Se justifica la necesidad de la norma por dos razones fundamentales:

1.- Referida a la propia normativa autonómica que se entiende en estos momentos insuficientes para garantizar la adecuada protección de los productos agroalimentarios con denominación de origen e indicaciones geográficas en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2.- La oportunidad y urgencia de dotar a la denominación de origen e indicaciones geográficas de un marco jurídico clarificado con rango legal que facilite procedimientos de acreditación de los consejos reguladores, que deberían estar concluidos para el 1 de mayo de 2010, según exigencia europea.

Una vez más debemos dejar constancia de la necesidad de una mayor previsión a la hora del cumplimiento de los plazos de la normativa europea, para que el análisis y el estudio de las normas pueda hacerse de un modo más sosegado.

**Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos:** no se acompaña a la documentación del Anteproyecto de Ley de denominación de origen e indicaciones geográficas de calidad agroalimentaria de Extremadura, por lo que hemos de reiterar la indicación formulada en anteriores dictámenes, de que la documentación remitida para la elaboración de los dictámenes sea lo más completa posible

**Informe de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural,** preceptivo ya que se trata del órgano administrativo responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general y que permite conocer la finalidad perseguida con la elaboración de la norma (artículos 66 a 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura). En él se recoge el objeto de la Ley, el título habilitante para regular esta materia, así como relación detallada de la normativa europea a la que deben adaptarse los reglamentos de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas extremeñas y finalmente expone la estructura de la Ley.

**Informe de Impacto de Género.** Se acompaña igualmente, el informe de impacto de Género, elaborado por el Instituto de la Mujer de Extremadura, que lo esencial reseña que el Anteproyecto de Ley no contiene nuevos derechos ni obligaciones en materia de igualdad entre hombres y mujeres, y por tanto no se produce una vulneración de normativa en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación. A pesar de esto, entendemos que sería muy adecuado, en este caso, que se analizara el impacto de la aplicación de esta norma en el empleo rural, especialmente referido al empleo femenino.

Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente el Informe de la **Asesoría Jurídica** de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural

## Consideración general del texto.

Como se recoge en el Informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, la principal justificación de esta norma es cumplir con las exigencias establecidas por la normativa europea sobre protección de denominación de origen e indicaciones geográficas protegidas, así son numerosas las referencias al derecho comunitario desde la propia Exposición de Motivos y a lo largo del texto articulado: “La Ley persigue fundamentalmente crear un marco jurídico adecuado para la gestión de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agroalimentarios susceptibles de protección dentro de la Unión Europea”

No obstante es apreciable desde hace algunos años el interés de los consumidores por productos que cumplen determinadas características de calidad, especialmente en lo referente a productos agroalimentarios, así la “marca diferenciada” se convierte en algo más que un elemento identificador del producto, es la garantía del mismo.

Así pues, en el documento del “Pacto social y Político de Reformas para Extremadura” suscrito por los agentes sociales y económico presentes en este Consejo, se recoge dentro de la “Reformas Estructurales de la Agricultura” un apartado dedicado a la *producción diferenciada y de calidad*, que se inicia definiendo la llamada “calidad estándar” en contraposición a la “calidad diferenciada”, entendida esta última como la establecida en normas relativas a las características organolépticas, los modos y procesos de elaboración o el origen del alimento que establecen exigencias adicionales a las de calidad estándar obligatorias para el alimento.

Este mismo documento afirma que “el fomento de calidad diferenciada de los alimentos va a incrementar su valor añadido y mejora la competitividad en el mercado global, al tiempo que contribuye a la fijación de la población en el medio rural y a la diversificación de su economía”

Entendiendo que con esta norma se pretenden dos cosas, por un lado la homologación del sistema de gestión de nuestros productos de “calidad diferenciada” a la normativa europea y por otro dotar a los consumidores de un sistema de garantías para los productos agroalimentarios, no podemos sino valorar positivamente el contenido de la misma.

Este Anteproyecto tiene mayor alcance desde un punto de vista socio-económico que el señalado en su propia Exposición de Motivos. El sector agroalimentario extremeño debe tener una consideración esencial y específica por su gran capacidad de desarrollo. La política de calidad debe entenderse como un instrumento que puede utilizarse de manera eficaz para crear nuevas fuentes de ingreso y como una vía para conseguir una mayor competitividad de productos y productores.

El concepto de calidad diferenciada implica también una producción respetuosa con el medio ambiente, la utilización de métodos de producción sostenible que contribuirán a preservar las zonas rurales. Así la valoración del sistema de denominaciones e indicaciones no puede medirse únicamente por indicadores numéricos y estadísticos ya que la repercusión de las mismas van ligadas a otros aspectos de la realidad económica y social de un territorio y una población.

Ahora bien, buscando precisamente un mayor desarrollo de esos sistemas de garantías quisiéramos destacar desde el Consejo que la norma debería haber ido más allá en cuestiones como la promoción y protección tanto de los productos como de los territorios origen de los mismos, ya que entendemos que estamos ante una regulación excesivamente, por no decir exclusivamente técnica en la que se han dejado fuera aspectos tan importantes como los arriba mencionados de fijación de la población en zonas con productos “Denominación de Origen” , fomento y protección de los procesos de elaboración, transformación y comercialización de estos productos como instrumento de desarrollo en zonas rurales y con especial atención a su incidencia en el empleo, así como su relación con aspectos fundamentales como son la investigación y las nuevas tecnologías.

Finalmente, este Consejo Económico y Social de Extremadura recomienda al Ejecutivo Regional la necesidad de abordar una regulación global sobre calidad agroalimentaria.

Para poder entender que suponen estos productos de “calidad diferenciada” en nuestra Comunidad debemos tener en cuenta algunos datos, Extremadura cuenta actualmente con las siguientes Denominaciones de Origen E indicaciones Geográficas Protegidas (además de cuatro compartidas con otras Comunidades Autónomas: Guijuelo, Jamón de Huelva, Cava y Carne de Ávila),

DENOMINACIÓN	PRODUCTO	CREACIÓN <sup>(1)</sup>
Dehesa de Extremadura	Jamones	1.996
Queso de la Serena	Quesos	1.996
Ribera del Guadiana	Vinos	1.997
Cereza del Jerte	Cerezas	2.000
Gata-Hurdes	Aceites	2.000
Torta del Casar	Quesos	2.001
Ternera de Extremadura	Carnes	2.001
Aceite Monterrubio	Aceites	2.001
Queso Ibores	Quesos	2.002
Pimentón de la Vera	Condimentos	2.003
Cordero de Extremadura	Carnes	P.R.(Protección nacional)
Villuercas-Ibores	Miel	P.R.

<sup>(1)</sup> Fecha de recepción de la solicitud de inscripción en el Registro Comunitario.

P.R.: Pendiente de Registro.

En el caso de Dehesa de Extremadura y Queso de la Serena( con reconocimiento previo en 1990 y 1992 en España, respectivamente)

Fuente: Junta de Extremadura.

Además cabe señalar que si bien Extremadura no ha aumentado su cartera de denominaciones de origen agroalimentarias en los últimos años, el número de empresas y



cooperativas inscritas en ellas no ha parado de crecer. En el año 2009, 280 empresas y cooperativas están inscritas en sus 13 denominaciones de origen y sellos de calidad, incluido el de agricultura ecológica del CRAEX que cuenta con 57 firmas inscritas. Las empresas de jamón ibérico de la D.O. Dehesa de Extremadura, con 87 inscritas, y los vinos de la D.O. Ribera del Guadiana con 47 firmas son las más numerosas, seguidas de la Cereza del Jerte, el Queso de la Serena, el Pimentón de la Vera, Queso de la Serena, la Torta del Casar (que suma dos nuevas queserías) y Queso Ibores (con dos nuevas queserías). Las dos denominaciones de origen de aceite de oliva virgen extra cuentan con 11 empresas y cooperativas entre las dos, menos de las almazaras reconocidas por el CRAEX para envasar aceite de oliva ecológico. Mientras, Corderex y Ternera de Extremadura agrupan a 12 empresas del sector cárnico.

Del análisis de los últimos datos disponibles facilitados por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, la producción de alimentos acogidos a una DOP extremeña se cifró en torno a los 70 millones de euros. Así los productos protegidos con mayor presencia son, por orden de importancia económica el jamón, la cereza, el vino y el queso.

Completando estos datos de producción con los de comercialización podemos destacar lo siguiente:

En 2007 el 7 % de las DOP ratificadas por la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios del MARM tenían su ámbito de aplicación en Extremadura, ya sea de forma exclusiva o compartida con otras comunidades autónomas, Así en 2007 Extremadura era la cuarta región, junto a Castilla la Mancha, en número de DOP/IGP, tras Andalucía (21), Cataluña (16) y Castilla La Mancha (16). Ahora bien en su conjunto, las denominaciones de origen extremeñas se pueden catalogar como de pequeño y mediano tamaño en producción de productos amparados comparación al conjunto de las españolas.

Particularmente destacan los datos de la Denominación Ribera del Guadiana es la octava denominación del sector en cuanto a superficie (24.322 has.) y en cuanto a número de bodegas inscritas (110). Sin embargo, se trata de una denominación pequeña en cuanto a volumen de comercialización nacional, representando en la campaña 2006/2007 únicamente el 0,08% del total de hectolitros comercializado en España por los vinos de calidad Producidos en Regiones determinadas ( VCPRD).

A la vista de los datos expuestos, este Consejo Económico y Social no podemos sino insistir en la necesidad de una mayor protección y promoción de nuestros productos de calidad, así como de todos aquellos sectores que participan en su proceso de elaboración, transformación, investigación y comercialización.

Finalmente señalar, como ya hemos dicho anteriormente, que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene cuatro Denominaciones de Origen compartidas con otros territorios en este sentido quisiéramos hacer la siguiente reflexión en cuanto si no cabría plantearse la ampliación de esta ley también a las denominaciones geográficas que no estando sólo en Extremadura y, por tanto, dependiendo jurídicamente de la Administración General del Estado tengan su base en la comunidad y también podrán ser objeto de atención por parte de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

## **B.- De carácter específico.**

### **B.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Precede a este Anteproyecto una amplia Exposición de Motivos técnicamente correcta con una completísima justificación normativa desde el punto de vista autonómico, estatal y europeo y que refleja detalladamente la estructura de la norma, así como una suscita referencia al contenido de cada uno de los títulos que la conforman.

Entendemos que sin caer en expresiones de contenido laudatorio que quedan fuera de las reglas de las buenas prácticas mencionadas en la Resolución de 28 de Julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se le da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, que si bien no serían de estricto cumplimiento si se hace conveniente su aplicación, si consideramos escasa la fundamentación de fondo, hubiera sido más adecuado una mayor referencia a las características geográficas y ambientales de la Región que son las que dotan a nuestros productos de esos elementos extraordinarios de calidad, así como la importancia que tiene en la economía extremeña el sector agropecuario.

A la vista de lo anterior, proponemos la siguiente estructura y contenido de la Exposición de Motivos:

Un apartado específico, cuyo contenido de forma indicativa podía ser la alimentación y su importancia, los rasgos característicos del sector agroalimentario y su importancia estratégica en Extremadura, con su variedad de productos.

El apartado siguiente sería el dedicado a los títulos competenciales, donde se arrancarían desde artículo 51 de la Constitución, pasando por el Estatuto de Consumidores de Extremadura, y desembocando en el artículo 130.1 de la CE, que encomienda a los poderes públicos la atención a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, la pesca, etc., así como el marco competencial específico de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Otro apartado sería el referente al marco legislativo europeo, donde podría señalarse el compendio de Reglamentos Comunitarios y otras normas de la Unión Europea, e incluso alguna consideración sobre la Política Agraria Comunitaria, diferenciando convenientemente la normativa que impulsa las denominaciones de origen de aquellas que regulan las indicaciones geográficas, para terminar con un último apartado, donde se haga una referencia a la estructura y contenido de la norma.

### **B.2) AL ARTICULADO**

#### **Título Preliminar ( artículos 1 y 2)**

El denominado Título preliminar consta de dos artículos, el primero que regula el objeto de la Ley y el segundo que comprende un conjunto de definiciones a los efectos de esta norma. Es necesario aquí hacer mención a la propia denominación de Título Preliminar, inédito en el Derecho autonómico comparado, ya que ninguna Comunidad Autónoma de las que ha legislado sobre la materia en contenidos similares lo utiliza, y más bien son unas Disposiciones Generales o Principios Generales.

## Artículo 1

Al determinar el objeto en este Anteproyecto se unifica la regulación de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agroalimentarios junto con la de los productos derivados de la vid, regulaciones que hasta ahora se habían establecido diferenciadamente debido a las peculiaridades de este último, y que por tanto entendemos que hubiera sido más aconsejable regular por separado estos productos, estableciendo grados de protección del vino, como lo han hecho en otras Comunidades Autónomas, así como la utilización del corcho, que al tratarse de un producto 100% natural puede darle un valor añadido al vino mejorando el sector vitivinícola en Extremadura. Además nos cuestionamos desde este Consejo si esta unificación no significa crear una regulación que a fuerza de ser más amplia se convierte también en más imprecisa e insuficiente para regular las peculiaridades y especialidades de los productos objeto de la misma.

Así la normativa europea numerosas veces invocada en este Anteproyecto, regula productos derivados de la vid de una manera específica, el Reglamento nº 1493 del año 1999, la distinción entre Vinos Ordinarios o de Mesa y Vinos de Calidad Producidos en Regiones Determinadas (VCPRD)

En este mismo sentido se ha pronunciado el CESE ( Comité Económico y Social Europeo) en el Dictamen NAT 448 “Política de calidad de los productos agrícolas” de 5 enero de 2010 que señala que “La puesta en práctica de regímenes de indicaciones geográficas ha resultado ser una iniciativa fructífera, de interés tanto para los consumidores como para los productores-transformadores. Por este motivo, el Comité considera que los tres sistemas de registro de indicaciones geográficas (para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y alimentarios) deberían mantenerse en la actualidad, así como los dos instrumentos vigentes (la DOP-Denominación de Origen Protegida, y la IGP-Indicación Geográfica Protegida)”.

Igualmente recomendamos que el objeto de la Ley no se limite a una mera regulación de la Denominación de Origen e Indicaciones Geográficas sino que debiera prever un compromiso por parte del Gobierno Regional de apoyo a los productos objeto de regulación e incentivar a los productores para que operen con los distintivos de calidad. Por tanto consideramos que debería ampliarse el objeto de la ley, añadiendo algún artículo referido al fomento, difusión y programas de ayudas, reforzando de esta forma los recursos económicos destinados a la promoción de los productos agroalimentarios extremeños.

Por otro lado señalar que al explicitar que todo el objeto de la ley solo afecta a denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agrícolas y alimenticios, cuya demarcación territorial se encuentre comprendida íntegramente en Extremadura, se está poniendo de relieve que una parte de las denominaciones de origen extremeñas no se regularán por la presente ley (DO compartidas)

## Artículo 2

Las definiciones recogidas en la norma proceden del derecho comunitario, la Unión Europea propuso en el Reglamento nº 2081 del año 1992 unos sistemas de protección con el objetivo de defender los productos agroalimentarios. Dicho Reglamento ha sido

modificado por otro de reciente aprobación, que es el nº 510 del año 2006 en el que se definen dos formas principales de protección de productos agroalimentarios:

— *Denominación de Origen Protegida (DOP)*, que se refiere al nombre de una región o zona determinada que sirve para denominar un producto agroalimentario que se produce o elabora en esa área y que posee unas características que se derivan del medio geográfico del que procede. La calidad o características del producto, por tanto, se deben fundamentar o exclusivamente al medio geográfico, con sus factores naturales y humanos. Además, producción, transformación y elaboración se realizan en dicha zona geográfica.

- *Indicación Geográfica Protegida (IGP)*, que hace referencia a una región determinada que se emplea para designar a un producto agroalimentario que posee una reputación reconocida que puede atribuirse al lugar de origen en el que se ha llevado a cabo, al menos, la producción y/o la transformación y/o la elaboración.

Quizás este artículo 2 del Anteproyecto es demasiado prolijo en el detalle de las definiciones, llegando a solaparse unas con otras.

Señalar además que si bien en el artículo 1 del Anteproyecto se distingue entre Denominación de Origen e Indicación Geográfica Protegida, es a partir de este precepto cuando se acuña un nuevo término, el de Denominación Geográfica, que no coincide ni con las definiciones de la norma comunitaria de referencia, la normativa estatal o autonómica hasta ahora utilizadas y que puede conducir a error o imprecisión.

### **Títulos I, II y III (artículos del 3 al 13)**

En primer lugar señalar que habría que replantearse la sistemática de los Títulos debiendo ir orientados en tres grandes bloques: normativa general o régimen jurídico de las denominaciones geográficas, la titularidad y protección de las denominaciones geográficas y régimen jurídico particular de cada una de las denominaciones.

Así desde este Consejo se propone lo siguiente:

#### **Artículos del 3 al 8 (Título I propuesto por el CES)**

Aún teniendo en cuenta que no corresponde plenamente a un órgano como el Consejo Económico y Social de Extremadura una valoración de carácter jurídico de la norma, sí consideramos que es necesario señalar, lo que a nuestro entender, es una incorrecta sistematización del contenido de los Títulos I y II de este Anteproyecto. Aconsejamos que estos dos Títulos se conviertan en uno sólo que abarque desde el artículo 3 al 8 ambos inclusive, bajo la denominación “Régimen Jurídico de las Denominaciones de origen e Indicaciones Geográficas Protegidas”, ya que todos los preceptos responden a las generalidades y principios que van a marcar el desarrollo normativo posterior y un Título II que incluiría del artículo 9 al 13 de este Anteproyecto, bajo la denominación “Protección de las Denominaciones de Origen”

Además con la finalidad de una más fácil lectura y comprensión de lo que sería este nuevo “Título I” aconsejamos igualmente que se modifique la ordenación del artículo 4 “Obligaciones Generales” y artículo 5 “Titularidad de las denominaciones geográficas”.

Respecto a estos dos preceptos sería necesario matizar

#### Artículo 4.

Exigir a los operadores la colaboración con los consejos reguladores establece una obligatoriedad quizá demasiado subjetiva. Por ello, se plantea la supresión en el mencionado artículo punto 1 del último inciso: “y colaborar con los consejos reguladores”.

El punto 5 del artículo 4 que recoge la obligatoriedad de facilitar las comunicaciones sería más propio del desarrollo reglamentario que de un punto específico de la ley. Por tanto, se sugiere su eliminación.

#### Artículo 5

Se valora positivamente el reconocimiento, de las llamadas en la norma denominaciones geográfica, como bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Extremadura. A diferencia de la propiedad industrial, que presupone un derecho individualizado de utilización en exclusiva, la denominación de origen se caracteriza por no ser «apropiable», objeto de propiedad individualizada o colectiva... Este concepto responde a la lógica de que afecta a un bien de interés público, «la defensa de los intereses de las localidades o regiones que tienen productos o tipos de modalidades de éstos, característicos de la comarca o lugar»

Por ello la denominación de origen se encuentra sometida a un régimen jurídico distinto que no permite el uso exclusivo e individualizado de la denominación y que exige la calidad y la procedencia del producto que se asegura además a través de los oportunos controles. En ello se distingue también de la simple indicación de procedencia que sólo señala el origen geográfico del mismo, pero ni se usa como denominación, ni designa un tipo de calidad y características del producto propias del lugar geográfico, elementos que son consustanciales de la denominación de origen.

En este sentido y con objeto de completar el contenido de este precepto se podría haber introducido alguna referencia a la marca de calidad “Alimentos de Extremadura” como marca promocional de la Región.

#### Artículo 6

Consideramos que son obvias y por ello no es necesario que se incluyan en el texto las prohibiciones que aparecen detalladas en las letras a) y b) de este artículo, debiéndose circunscribir el precepto al párrafo c), que es donde realmente se establecen las prohibiciones y las conductas frente a las que se amparan las denominaciones geográficas de productos agrícolas, alimenticios y de los productos derivados de la vid.

#### Artículo 7

Entendemos que su redacción debía ser mejorada en cuanto a la ordenación de su contenido por lo que se refiere a los apartados 1º y 3º, a la vez que se propone que el apartado 2º de este precepto forme parte del artículo 12 donde encaja más correctamente.

## Artículos de 9 al 13 ( Título II propuesto por el CES)

### Artículo 9

La redacción del artículo 9, nos parece desacertada y que en aras a conseguir una mayor claridad y simplificación del procedimiento debería determinar a quien le corresponde la iniciativa de la solicitud del registro.

Del apartado 1 del artículo 9 se desprende que es a la Consejería a la que corresponde únicamente la tramitación de la solicitud, pero tras la lectura del apartado 3, vemos que no sólo le corresponde la tramitación sino también dictar la resolución, sin que el procedimiento quede minimamente determinado en el texto dejándose el establecimiento del mismo a un desarrollo reglamentario posterior.

Además consideramos que este artículo debería recoger que las solicitudes de registro o protección deberían contener como mínimo el pliego de condiciones y los estatutos de la Denominación de origen o indicaciones geográficas.

Con respecto al apartado 4 del artículo 9 referido al silencio administrativo negativo, entendemos que la Administración tiene obligación de resolver en aras de no perjudicar ningún derecho de los interesados.

Llama especialmente la atención la insistencia del legislador en este y en otros preceptos, que veremos posteriormente, la exigencia de motivación de la resolución, ya sea estimatoria o desestimatoria, cuando esta cuestión queda resuelta por la aplicación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que marca cualquier procedimiento administrativo.

## **Título III (artículos 11-13)**

### Artículo 11

En relación con la regulación de “pliego de condiciones” que está sujeta en su contenido mínimo a la normativa comunitaria, no se determina de ningún modo el procedimiento de modificación de esos pliegos. El CESE ( Comité Económico y Social Europeo) afirmaba ya en su **Dictamen NAT/ 372 (12 de marzo 2008)** de “ Indicaciones geográficas y denominaciones de origen” refiriéndose a los puntos débiles de la regulación europea sobre denominación de origen *“el procedimiento de los pliegos de condiciones, a menudo demasiado lento e incompatible con las exigencias de los solicitantes ( dificultad de planificación de las ventas, estrategias de comunicación etc.) y por tanto, perjudicial sobre todo para las denominaciones de origen potencialmente más penetrantes y visibles en el mercado”*

De nuevo en este precepto se hace una regulación redundante sobre la necesidad de motivar la resolución.

En el apartado 3 del artículo 11 nos reiteramos en la recomendación realizada en el apartado 4 del artículo 9.

### Artículo 12

En relación con este precepto señalar por un lado que en su apartado primero se confunde el contenido del Decreto que aprueba el reglamento con el contenido del propio reglamento por lo que sugerimos una más clara redacción del mismo , y por otro lado y referido al apartado segundo de este precepto entendemos que este tendría una lógica cabida en el artículo 9, que aborda la “solicitudes de registro y protección” ya que señala que a las solicitudes de registro debe acompañar un reglamento provisional.

Por otro lado consideramos que la ley debería dejar claro el procedimiento a seguir para la implantación de una denominación de origen

### Artículo 13

Reiteramos lo dicho para el apartado 2 del artículo 12 para el artículo 13.4

## **Título IV. ( artículos 14 al 22)**

### Artículo 14

Del título que acompaña a este precepto entendemos que es fundamental y básico comenzar definiendo claramente la naturaleza jurídica de los consejos reguladores, cuestión ésta que no aparece suficientemente determinada.

Por otro lado este artículo, dividido en dos apartados, contiene dos afirmaciones que entendemos contradictorias en el inicio de cada uno de ellos, así el artículo 14.1 comienza: “Para cada denominación geográfica existirá un consejo regulador ...” por su parte el apartado dos de este mismo precepto comienza “Se podrá constituir un único consejo regulador para varias denominaciones geográficas...”. Entendemos complicada la interpretación de este artículo y aconsejamos una más clara redacción

### Artículo 15

Una vez se determine la naturaleza jurídica de los consejos reguladores, como se ha señalado en el comentario del artículo 14, el artículo 15 además de determinar cuando se entiende que el consejo regular adquiere capacidad jurídica y capacidad de obrar, debería a nuestro entender señalar que en su funcionamiento estarán sujetos al régimen de derecho Privado como regla general, salvo cuando ejerza potestades públicas, en cuyo caso estarán sometidos a las normas de Derecho Administrativo.

### Artículo 17

Este precepto debería tener un mayor desarrollo especialmente cuando aborda las cuestiones de organización y funcionamiento de los consejos reguladores. Deberían establecerse unos criterios generales en la ley en cuanto a cuestiones tan importantes como: número de miembros, a la elección del Presidente, régimen de acuerdos, funciones, duración de mandatos, incompatibilidades, revocación..., porque tal y como está establecido en la ley cada Consejo podrá tener una regulación diferente.

Por otro lado en el apartado 4 de este artículo referido a la elección y renovación de los órganos de gobierno de los Consejos Reguladores, consideramos que hubiera sido más aconsejable que un precepto específico recogiese los criterios generales para llevarlas a cabo y no dejarlo al arbitrio de cada Consejo Regulador.

#### Artículo 18

En este artículo consideramos que algunas de las indicaciones que se señalan serían más propias de decretos de desarrollo y de los estatutos del propio consejo.

Por otra parte, al principio del punto 3 del artículo 18 habría que señalar al principio “que el consejo regulador podrá asumir la certificación de producto” para que el resto tenga sentido, ya que en el apartado 2 del mismo no se establece como función la certificación.

#### Artículo 20

Llama la atención a este Órgano Consultivo lo establecido en este artículo dedicado al régimen presupuestario, concretamente que no se determine claramente la cifra por la que los consejos reguladores podrán ser exonerados de la obligación a ser auditados o a someter sus cuentas a censura, dejando por tanto, un amplio margen de discrecionalidad a la Administración.

### **Título V. Cap I( artículos 23 a 28)**

#### Artículo 24

Este artículo comienza con una reiteración de lo establecido en la Ley 30/92, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero además como sucede a lo largo del texto legal, se confunden términos jurídicos, ya que este precepto se refiere a la notificación y publicación, para posteriormente hablar de la obligación regulada en el artículo 4.5 referida a la obligación de informar a los operadores por parte de los consejos reguladores, remisión que en opinión de este Órgano consultivo no tiene cabida en este artículo y que en su caso debería incluirse en el propio precepto de referencia.

#### Artículos 25, 26, 27 y 28

Como ya sucede en varias ocasiones a lo largo de este texto legal estos preceptos no son sino una reiteración de lo establecido en la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por tanto su contenido se nos muestra como innecesario.

#### Cap. 2 Artículos 29 a 33 (ambos inclusive).

Como hemos manifestado anteriormente, la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores no está claramente determinada en el Anteproyecto, y esto en opinión de este Órgano queda puesto claramente de manifiesto en el artículo 29, ya que en el párrafo primero establece que los actos, acuerdos y negocios jurídicos se regirán por el derecho laboral o por el derecho privado para posteriormente al referirse a la selección del personal utiliza las premisas básicas de la función pública ( principios de igualdad, mérito y capacidad).



### Artículo 31.

El Anteproyecto de Ley no define si la contratación de los servicios externos debe ser regulada por la Ley de Contratos del Sector Público, por tanto entendemos que este artículo debería especificar si se ajusta o no esta contratación a la legislación mencionada anteriormente.

## **Título VI ( artículos 35 al 40)**

### Artículo 35

En este artículo se establece la obligación al operador de garantizar mediante sistemas de autocontrol el cumplimiento de lo señalado en el pliego de condiciones. En nuestra opinión, los sistemas de autocontrol deberían ser generalizados para todos los operadores de una determinada denominación geográfica.

Por otro lado, a nuestro juicio existen dudas sobre que sean los propios consejos reguladores quienes certifiquen a los productos que ellos mismos tienen que regular. A nuestro juicio deberían ser entidades acreditadas de certificación externas las que realizaran esa labor, asegurándose así la más absoluta imparcialidad.

De otra parte es inexcusable que en el caso de no atenderse nuestra sugerencia, los consejos reguladores debieran estar acreditados cumpliendo la norma EN 45011 a partir del 1 de mayo de 2010. Lo que supone algunas exigencias difícilmente cumplibles por los mismos.

### Artículo 37

En este artículo consideramos que debería especificar los casos en que la Administración de la Comunidad Autónoma pueda realizar excepcionalmente la verificación del pliego de condiciones.

### Artículo 39

Este precepto referido a los controles oficiales y administrativos para la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, consideramos que deberían indicarse dichos controles para no dejarlo al arbitrio subjetivo de la administración.

## **Título VII ( artículos 41 a 49)**

### Artículo 41

Durante el desarrollo del precepto una vez se utiliza la Consejería competente y otras la Dirección General competente, situación que a juicio de este órgano consultivo podría solucionarse, mencionando al "órgano competente", que incluiría a una u otra indistintamente.

Por otro lado parte de la regulación está ya contenida en el Título IV y V, referente a los Consejos Reguladores y a los actos y decisiones de los mismos, por lo que supone una reiteración innecesaria, que baja en exceso a los detalles, tales como el valor mínimo de los bienes muebles e inmuebles y derechos reales que han de constar en el inventario, cuestión que correspondería más al ámbito reglamentario, o la necesidad de recibir en la sede de la

Dirección General las convocatorias de las reuniones del Consejo Regulador, así como facilitar la personal de la Dirección General la información, documentación y colaboración en los procesos electorales de los mismos.

#### Artículo 42

En este artículo referido a la Inspección, consideramos que habría que darle una mejor redacción porque en un principio se desprende que la inspección corresponde en exclusiva al Consejo Regulador, sin embargo a lo largo del mismo señala que habrá inspecciones o controles a operadores.

Por otro lado entendemos que debería indicar si esta inspección va a ser realizada por un cuerpo existente o por el contrario por uno específico.

#### Artículo 44

Aunque la titularidad y el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a la administración, se debería especificar que podrá ser el consejo regulador el que ponga en conocimiento los hechos para que se inicie el procedimiento sancionador y también que podrá instar para que se actúen contra las intromisiones por la usurpación o imitación de las características de la denominación geográfica.

### **Titulo VIII ( artículos 50 y 51)**

#### Artículo 50

En el apartado 2 de este artículo señala la posibilidad que mediante determinados Convenios de Colaboración, los Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura puedan asumir la representación y defensa jurídica ante los juzgados y tribunales del Consejo Regular, sin establecer límites.

Este Consejo Económico y Social entiende que hubiera sido más correcto que en la propia Ley se hubiera establecido un órgano de representación de los Consejos Reguladores ante los juzgados y tribunales, como por ejemplo la Federación o Confederación de Consejos reguladores o bien que se hubiera establecido un marco regulador de los Consejos Reguladores entre sí, donde puedan participar o crear asociaciones, sociedades o fundaciones para el mejor desempeño de sus funciones así como la posibilidad de celebrar convenios de colaboración entre sí.

La Disposición Adicional Primera constituye un intento de ampliar el ámbito de la Ley a las Indicaciones Geográficas de las bebidas espirituosas, en tanto no se dicte sobre ellas normativa específica, cuestión que tiene su origen en la restricción del ámbito de la Ley.

La Disposición Adicional Segunda habilita al Consejo de Gobierno para que mediante Decreto establezca el régimen jurídico de las denominaciones geográficas solicitadas por una sola persona física o jurídica y cuando por el número de productores, elaboradores y

comercializadores, no resulte viable técnica, económica o jurídicamente la constitución del Consejo Regulador, entendemos que esto deja un ámbito discrecional a favor de la administración y que deberían de haberse señalado los requisitos para llevarlo a cabo.

La Disposición Adicional Tercera señala como regla general que a los organismos de inspección y a los laboratorios de ensayo que intervengan en el sistema de verificación del Pliego de Condiciones se les aplicará el mismo régimen jurídico sancionador que a los organismos de certificación de los Consejos Reguladores, regla general que al final entendemos que contempla una excepción, y es que esto será así cuando los citados organismos sean parte de los Consejos Reguladores, que no será lo normal.

La Disposición Adicional Cuarta a nuestro juicio resulta innecesaria, y además constituye un solape con la Disposición Transitoria Primera.

La Disposición Adicional Quinta consideramos que también sería innecesaria si en el texto articulado del Anteproyecto, concretamente en el artículo 12 se hubiera establecido la naturaleza jurídica del Reglamento de la Denominación Geográfica.

La Disposición Adicional Sexta resulta en su redacción poco comprensible, ya que no parece lo mismo lo anunciado en el título con lo regulado en el precepto.

La Disposición Adicional Séptima y Octava entendemos que habría que adaptarla a la actual normativa de consumidores y usuarios.

La Disposición Adicional Novena cumple la función de amparar por esta Ley las denominaciones compartidas entre varias Comunidades Autónomas, si bien como ya hemos mencionado a la largo del presente Dictamen hubiera sido oportuno que este Anteproyecto de Ley hubiera abordado en el articulado las denominaciones de origen compartidas.

Las Disposición Transitoria Primera regula el plazo de presentación de Estatutos y Reglamento adaptados a la nueva Ley, siendo quizás éste muy perentorio, al cifrarlo en menos de 1 mes, siendo oportuno y competente lo señalado en la Disposición Transitoria Segunda.

Las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta son las típicas disposiciones en cuanto recoge los procedimientos puestos en marcha en la interinidad de la Ley.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

La principal justificación de esta norma era cumplir con las exigencias establecidas por la normativa europea sobre protección de denominación de origen e indicaciones geográficas protegidas, estableciendo que para el 1 de mayo de 2010 deberían de estar concluidos los procedimientos de acreditación de los organismo de certificación de productos, destacamos así la necesidad de una mayor previsión a la hora del cumplimiento de los plazos de la normativa europea, para que el estudio y el análisis de la norma pueda hacerse de una manera más sosegada, así como que este Consejo Económico y Social de Extremadura ha tenido conocimiento de la aprobación de esta norma sin que este órgano consultivo haya emitido el preceptivo Dictamen.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 4 de mayo de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Agroalimentarias de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura