COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.4.2022
SWD(2022) 116 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

sobre la protección de las indicaciones geográficas de los productos artesanales e industriales

que acompaña al documento

Propuesta de
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo a la protección de las indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1001 y (UE) 2019/1753 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión (UE) 2019/1754 del Consejo

{COM(2022) 174 final} - {SEC(2022) 193 final} - {SWD(2022) 114 final} -
{SWD(2022) 115 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto sobre una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo relativo a la protección de las indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

A escala de la Unión, se ha establecido una protección específica o *sui generis* de las indicaciones geográficas («IG») para los vinos, las bebidas espirituosas, los vinos aromatizados y los productos agrícolas y alimenticios. Sin embargo, no existe actualmente ninguna protección armonizada ni unitaria de las indicaciones geográficas de los productos artesanales e industriales a escala de la Unión. Dieciséis Estados miembros disponen de sistemas *sui generis* relativos a las indicaciones geográficas que abarcan los productos artesanales e industriales. Estos regímenes son distintos en términos de protección, administración o tasas, y no ofrecen protección a los productores más allá del territorio nacional. Otros Estados miembros no disponen de ningún sistema de protección, a escala nacional, de las IG de los productos artesanales e industriales y basan la protección de los consumidores en normas o marcas. Cuando los productores de productos artesanales e industriales buscan protección en el conjunto de la UE, solo pueden hacerlo en cada Estado miembro por separado en la medida en que esté disponible a escala nacional. Esta situación puede desincentivar la inversión en artesanía tradicional en la Unión, contribuyendo a un incremento de los costes y a la inseguridad jurídica para los productores.

La ausencia a escala de la Unión de protección de los productos artesanales e industriales no es solo una cuestión interna. En noviembre de 2019, la UE se adhirió al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas, un tratado administrado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). El Acta de Ginebra ofrece una vía para obtener protección de las indicaciones geográficas independientemente de la naturaleza de las mercancías a las que estas son aplicables, incluidos los productos artesanales e industriales. Mientras que la Unión debe cumplir las obligaciones internacionales que le corresponden en virtud del Acta de Ginebra y establecer un sistema de protección para los productos artesanales e industriales a escala de la Unión, sigue habiendo margen de maniobra sobre la forma de hacerlo para que sea lo más rentable posible.

En su Comunicación de 25 de noviembre de 2020 titulada «Aprovechar al máximo el potencial innovador de la UE: un plan de acción en materia de propiedad intelectual e industrial para apoyar la recuperación y la resiliencia de la UE» [COM(2020) 760 final], la Comisión anunció su intención de estudiar la viabilidad de un sistema de protección de las IG para productos no agrícolas a escala de la Unión.

La iniciativa tiene por objeto abordar, en particular, dos grandes problemas. El primer problema se refiere a los límites de la protección internacional de las IG de productos artesanales e industriales. En ausencia de una protección a escala de la UE, la Unión no puede garantizar en terceros países la protección de las indicaciones geográficas para los productos artesanales e industriales originarios de la Unión a través de la vía de Lisboa/Ginebra, puesto que, para empezar, estos no pueden estar registrados a escala de la Unión. La Unión también debe rechazar la protección de las indicaciones geográficas de los productos artesanales e industriales originarios de terceros países, puesto que dicha protección no está disponible a escala de la Unión. Además, la Unión no puede conceder protección a las IG de productos artesanales e industriales en virtud de acuerdos comerciales bilaterales mediante la inclusión de las IG de productos artesanales e industriales en la lista de IG que deben recibir protección en virtud de estos acuerdos. El segundo problema se refiere a la pérdida de oportunidades de los productores de la Unión. Debido a un panorama complejo de vías de protección disponibles en la Unión (marca de la UE, marca colectiva de la UE, Derecho

nacional sobre indicaciones geográficas en caso de que exista o marca de certificación nacional, en caso de que esté disponible), resulta complicado para los productores avanzar hacia la obtención de protección y la observancia de su cumplimiento. Las discrepancias entre las distintas vías de protección resultan en vías complicadas y costosas para garantizar la protección que son inasumibles para un grupo típico de pequeñas empresas de elaboración de productos artesanales e industriales. Además, la variedad y divergencia de iniciativas nacionales da lugar a la inseguridad jurídica para los productores, puede inducir a error a los consumidores, debilita el comercio dentro de la Unión y da paso a abusar de las infracciones de las IG tanto en línea como fuera de línea.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

El objetivo general de la iniciativa es permitir el cumplimiento efectivo de las obligaciones de la Unión en virtud del Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa, y maximizar los beneficios, para los productores en la UE, de la adhesión de la Unión al sistema de Lisboa y de los acuerdos comerciales bilaterales. Además, tiene por objeto crear un mercado interior operativo para los productos artesanales e industriales vinculados geográficamente mediante el establecimiento de un marco reglamentario eficiente y armonizado para su protección.

Para evaluar cómo lograr el cumplimiento de las obligaciones en virtud del Acta de Ginebra lo más eficazmente posible se han fijado objetivos específicos. En particular, el nuevo sistema debería lograr ser lo siguiente: i) un sistema de registro accesible y fácil de utilizar por los solicitantes; ii) un sistema de control y observancia eficaz y accesible; y iii) económico para las autoridades públicas.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

El problema de la fragmentación normativa se resolvería eficazmente a escala de la Unión. Una iniciativa de la UE podría ofrecer las mismas condiciones de protección en todos los Estados miembros, creando así seguridad jurídica e incentivos para la inversión en productos artesanales e industriales con arraigo geográfico. En comparación, la variedad y divergencia de iniciativas nacionales da lugar a la inseguridad jurídica para los productores que buscan protección, puede inducir a error a los consumidores, obstaculiza el comercio dentro de la Unión y abre las puertas a la competencia desigual en la comercialización de los productos de calidad especial con arraigo geográfico.

Un enfoque a escala de la Unión también permitiría a la Unión beneficiarse de las oportunidades que ofrece el sistema internacional de denominaciones de origen e indicaciones geográficas (sistema de Lisboa). Por sí mismos, los sistemas de protección nacionales no pueden alcanzar este objetivo, puesto que en este marco limitado, solo pueden mantener registros y presentar nuevas solicitudes los miembros que son parte del Arreglo de Lisboa.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado?
¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

- **Escenario de referencia — Sin cambios:** El fragmentado marco reglamentario actual en la unión y la falta de protección reconocida a escala internacional.
- **Opción estratégica 1 — Ampliación del sistema de protección de las IG para los productos agrícolas a las IG de los productos artesanales e industriales:** de acuerdo con esta opción, el sistema de protección de las IG para los productos artesanales e industriales quedaría integrado en los regímenes de protección de IG existentes, que cubren los productos agrícolas y alimenticios. En el marco de la reforma propuesta del sistema de IG para los productos agrícolas, los Estados miembros deben seguir un procedimiento de examen preliminar a escala nacional. A escala de la Unión, en la revisión del sistema de IG se deben otorgar facultades a la Comisión para que encargue el examen de las solicitudes y oposiciones a una agencia (probablemente, la EUIPO). De acuerdo con esta opción, la revisión del sector agroalimentario en curso armonizaría el actual sistema de control y

observancia y lo ampliaría para que cubriera también las IG de los productos artesanales e industriales.

- **Opción estratégica 2 — Reglamento de la UE autónomo que cree una protección de las IG específica:** esta opción consistiría en adoptar un reglamento de la UE con objeto de establecer un régimen *sui generis* de protección de las IG para los productos artesanales e industriales. Estaría basado en el régimen de IG existente para los productos agrícolas, pero lo adaptaría más que en el caso de la OE1 a los productos artesanales e industriales. Las IG de los productos artesanales e industriales estarían protegidas por un título de la UE en todos los Estados miembros. En el marco de esta opción, serían posibles las siguientes subopciones:
  - **2.1. Vínculo territorial: 2.1.A.** *DOP:* en el contexto de la protección DOP, la calidad o las características de un producto están fundamental o exclusivamente vinculadas al medio geográfico particular del lugar de origen, y todas las fases de producción, transformación o preparación tienen lugar en la zona geográfica definida. **2.1.B.** *IGP:* en el contexto de la protección IGP, una determinada cualidad, reputación u otra característica del producto artesanal o industrial es esencialmente atribuible a su origen geográfico; y al menos una de las fases de producción, transformación o preparación tiene lugar en la zona geográfica definida.
  - **2.2. Participación de las autoridades nacionales en el proceso de registro: 2.2.A.** *Sistema de dos fases*: la primera fase tendría lugar a escala de los Estados miembros, donde las autoridades nacionales o locales llevarían a cabo un primer examen del pliego de condiciones acordado por los productores locales y de sus solicitudes de IG. La segunda fase se llevaría a cabo a escala de la UE, con una entidad de la Unión que tomaría las decisiones sobre el registro, sin costes adicionales. **2.2.B.** *Sistema de una fase*: las autoridades nacionales no participarían en el examen y el registro, y los productores locales se dirigirían directamente a la Unión para registrar sus IG.
  - **2.3. Una entidad de la Unión encargada del registro a escala de la Unión y a escala internacional: 2.3.A.** La *Comisión Europea* se encargaría de la fase de registro a escala de la Unión y también actuaría en calidad de autoridad competente en el marco del Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa de la OMPI. **2.3.B.** La *agencia especializada en propiedad intelectual, la EUIPO,* se encargaría de la fase de registro al nivel de la Unión y también actuaría en calidad de autoridad competente en el marco del Acta de Ginebra.
  - **2.4. Control y observancia**: **2.4.A.** *Reproducción del modelo de control y observancia de los regímenes de IG del sector agrícola* (ver OE1). **2.4.B.** *Racionalización del control a través de un modelo de observancia sólido:* esta subopción prevé la posibilidad de introducir una autocertificación; inspecciones aleatorias por parte de las autoridades nacionales (o de organismos de certificación delegados), junto con un sistema disuasorio de multas; la simplificación de las obligaciones de presentar informes de las autoridades nacionales; así como el régimen de observancia del sistema de IG agrícolas actualmente en proceso de revisión, con un sistema de alerta de los nombres de dominio para luchar contra los abusos de las IG en internet.
  - **2.5. Coexistencia de títulos y regímenes nacionales y de la UE: 2.5.A.** Las IG de los productos artesanales e industriales estarían protegidas con un *título de la UE que sustituiría a los regímenes nacionales de IG existentes* y reemplazaría los títulos de IG nacionales. **2.5.B.** *Introducción de un título de IG de la UE para los productos artesanales e industriales al tiempo que se mantiene un sistema paralelo para las solicitudes de IG nacionales*.
- **Opción estratégica 3 — Reforma de la normativa sobre marcas:** esta opción consistiría en reformar el sistema de marcas de la Unión, en particular el Reglamento sobre la marca de la Unión Europea (RMUE), de forma que los productores de productos artesanales e

industriales pudieran solicitar el registro, a escala de la Unión, de un nombre que garantizara la calidad de un producto específico con arraigo en una zona geográfica. Podría basarse en la reforma de la marca colectiva de la UE o en la reforma de la marca de certificación de la UE. En el caso de la certificación de la UE, esto requeriría eliminar la actual prohibición de certificación del origen geográfico. En cuanto a la marca colectiva de la UE, la opción 3 requeriría introducir la función de certificación del vínculo «calidad-procedencia geográfica» en la marca colectiva. Además, tanto la marca colectiva de la UE como la marca de certificación de la UE se tendrían que adaptar para ajustarse a los requisitos de las disposiciones del Acta de Ginebra relativas al alcance de la protección.

Opciones que se descartaron en una fase temprana:

- **Recomendación**: esta opción consistiría en adoptar una recomendación a escala de la Unión, alentando a los Estados miembros a establecer sistemas de protección nacionales para certificar el vínculo entre las cualidades específicas del producto y el origen de los productos artesanales e industriales.
- **Aproximación de las legislaciones nacionales**: esta opción consistiría en adoptar una directiva de la UE con objeto de armonizar las legislaciones nacionales relativas a la protección de las IG para los productos artesanales e industriales. Mediante una directiva, la Unión crearía obligaciones dirigidas a alcanzar objetivos específicos para la protección de las IG, por ejemplo, en lo que se refiere a los términos y el alcance de la protección, el vínculo territorial y aspectos procedimentales. Los productores podrían obtener títulos de IG nacionales registrados a escala nacional. No se crearía ningún título de IG de la UE.

La opción estratégica preferida es la **OE2**: **un Reglamento de la UE autónomo.** El paquete de opciones con mayores preferencias es una combinación de las subopciones **2.1.B, 2.2.A, 2.3.B, 2.4.B y 2.5.A**.

2.1.B porque en el caso de los productos artesanales e industriales, el vínculo a una zona geográfica determinada se basa principalmente en la historia del producto y en un saber hacer y unos métodos de producción tradicionales distintivos del producto, y no tanto en el vínculo con elementos del entorno geográfico, como las condiciones climáticas o del suelo. La mayoría de los productos artesanales e industriales no pueden acogerse a la protección sobre la base del último vínculo mediante una DOP. Por tanto, un sistema de IGP se adapta mejor a las características de los productos artesanales e industriales protegidos por una IG.

2.2.A porque la participación de las autoridades nacionales en la primera fase permitiría basarse en los conocimientos especializados regionales y locales y regionales necesarios para evaluar los pliegos de condiciones. Asimismo, sería más fácil para los microproductores y los productores artesanales locales poder comunicarse en su propia lengua, interactuar con una administración con la que están familiarizados y recibir cualquier otra orientación y ayuda necesarias.

2.3.B porque la EUIPO es la agencia especializada en propiedad intelectual e industrial de la Unión, con una experiencia probada en la tramitación del registro o de otros derechos de PII a escala de la Unión. La EUIPO dispone de avanzadas herramientas informáticas que podría ampliar a fin de cubrir también el nuevo derecho relacionado con las IG de los productos artesanales e industriales. La EUIPO también puede basarse en sus redes y conocimientos especializados establecidos en materia de cooperación con las oficinas de propiedad intelectual e industrial de los Estados miembros. Se podrá lograr una mayor eficacia mediante el uso del órgano de apelación de la EUIPO (Salas de Recurso). Finalmente, por lo que se refiere a la función de la autoridad competente en el marco del sistema de Lisboa, la EUIPO desempeña actualmente las mismas funciones que otros dos sistemas de registro internacionales administrados por la OMPI, por lo que también puede basarse en estos conocimientos institucionales.

2.4.B porque establecería un sistema de control que se adaptaría al mercado de los productos artesanales e industriales protegidos mediante IG, que es a la vez diverso y reducido. La

autodeclaración puede considerarse como una opción accesible para las microempresas y los artesanos autónomos. Iría acompañada de un sistema de controles aleatorios de oficio efectuados por las autoridades públicas y de multas elevadas por el incumplimiento cuyo objetivo sería desincentivar posibles comportamientos fraudulentos por parte de los productores. La observancia se reforzaría, en primer lugar, ampliando los controles a los productos artesanales e industriales protegidos mediante IG «en tránsito» y, en segundo lugar, introduciendo un sistema de alerta para abordar los registros abusivos de nombres de dominio de IG de productos artesanales e industriales. Las obligaciones de las autoridades nacionales de presentar informes a la Comisión serían proporcionadas.

2.5.A porque, debido al heterogéneo enfoque normativo actual para proteger los productos artesanales e industriales con arraigo geográfico, la coexistencia implicaría la armonización de unas legislaciones nacionales muy diversas en los Estados miembros. La armonización podría crear una carga normativa y administrativa desproporcionada y requeriría una inversión continua con objeto de mantener la convergencia entre los sistemas de protección nacionales. La sustitución de las IG nacionales por el marco de la Unión presenta la ventaja de establecer un marco reglamentario único en el mercado interior, creando seguridad jurídica y unos costes previsibles y relativamente bajos para los productores. Además, un marco de la Unión permitirá el desarrollo de indicaciones geográficas y proporcionará así un enfoque más uniforme.

¿Quién apoya cada opción?

Los productores de productos artesanales e industriales protegidos mediante IG, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, nueve Estados miembros (mayoría cualificada) y el entorno académico apoyan firmemente el establecimiento de un régimen *sui generis* de IG con arreglo a la opción 2, incluido el apoyo a la combinación preferida de subopciones.

Cuatro Estados miembros apoyan la opción de referencia de mantenimiento del *statu quo* y opinan que la protección de la marca proporciona elementos adecuados en los que basarse.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

En el caso de los productores: todos los productores de la UE pueden obtener protección a escala de la Unión para las IG de los productos artesanales e industriales. Dicha protección fomenta la cooperación de los productores, refuerza el suministro local, crea mercados especializados y promueve la cooperación de los productores con las autoridades locales. Al igual que en el sistema de IG de los productos agrícolas, los productores pueden publicitar la IG protegida utilizando un logotipo en el etiquetado del producto. A escala internacional, la opción preferida permite que los productores de la Unión soliciten la protección internacional para sus productos artesanales e industriales disponible en otras partes del Acta de Ginebra, y permite que los terceros países u organizaciones que son parte del Acta de Ginebra obtengan protección de las IG de sus productos artesanales e industriales en todo el territorio de la Unión. También permite que los productores de productos artesanales e industriales de la Unión puedan beneficiarse de una mayor protección en los mercados de terceros países, como China, Rusia o la India, a través de unas disposiciones sólidas sobre indicaciones geográficas en los acuerdos comerciales bilaterales concluidos por la Unión.

En el caso de los consumidores: Los consumidores, que a menudo están dispuestos a pagar un precio más elevado por los productos protegidos mediante IG, están mejor informados.

Para el público: La opción estratégica preferida protege los productos con arraigo geográfico en interés del público en general, aprovechando al máximo los conocimientos especializados y el patrimonio locales y fomentando actividades como el turismo, especialmente en zonas rurales o regiones menos desarrolladas (muy pertinente, en particular después de la COVID-19).

Para la Unión en su papel de agente político mundial: La opción preferida contribuye también a defender el liderazgo de la Unión en la escena internacional en lo que se refiere a la promoción de un sistema *sui generis* de IG y del máximo nivel de protección posible para todos los productos designados mediante una IG.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Una entidad de la Unión deberá gestionar la actividad principal del sistema de registro de IG para los productos artesanales e industriales y obtener la experiencia operativa y las competencias especializadas de las que actualmente carece en este ámbito.

Los Estados miembros también deberán crear un marco. Incluso si de la experiencia se deriva que en el sector agrícola esta carga puede ser ligera, un sistema público-privado de control y observancia en su totalidad es por definición menos costoso para las autoridades públicas. Finalmente, la posibilidad para los productores de presentar una autodeclaración sobre el cumplimiento de las condiciones sostenido en el tiempo, por ejemplo, una vez se haya concedido el título de IG, también puede hacer que disminuyan los costes.

A continuación, se muestra una estimación de los costes anuales en euros para una IG:

Acción	**Agrupación de productores**	**Autoridades**		**Total**
		Nacional	**UE**	
Registro*	15 000	7 500	17 000	39 500
Verificación/control*	5 700	100	0	5 800
Observancia y gestión**	3 000	3 900	0	6 900
Total	23 700	11 500	17 000	52 200

** Coste único ** Coste recurrente*

Fuente: cálculos propios basados en VVA & AND International (2021)

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Ver los beneficios para los productores que figuran más arriba.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Las autoridades de los Estados miembros (oficinas de propiedad intelectual e industrial nacionales u otros departamentos) tendrán que hacer frente a unos costes de ejecución proporcionales como consecuencia del establecimiento de una infraestructura administrativa que se encargue de la fase nacional del procedimiento de registro. Actualmente, estos costes se estiman en 1 EJC o la participación parcial de dos examinadores.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

No se esperan otras repercusiones significativas.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

Tras la entrada en vigor de la opción preferida, la Comisión realizará un seguimiento de su aplicación con miras a evaluar su eficacia. La iniciativa podría considerarse un éxito si resulta atractiva y es utilizada por las comunidades locales; mejora la situación de los productores de IG y genera efectos locales indirectos, contribuyendo a un incremento general de la riqueza, mejoras en el empleo, particularmente de las mujeres, y las condiciones demográficas, así como al desarrollo del turismo sostenible.