

## **DISTINTIVOS DE CALIDAD AGROALIMENTARIA EN CASTILLA-LA MANCHA (ESPAÑA) Y PROBLEMAS EN LA GOBERNANZA TERRITORIAL<sup>1</sup>**

*Ángel Raúl Ruiz Pulpón<sup>2</sup>  
Julio José Plaza Tabasco<sup>3</sup>*

### **RESUMEN**

Este artículo aborda la significación de las Indicaciones Geográficas Protegidas y de las Denominaciones de Origen como instrumentos para la gobernanza territorial. Entendidas como asociaciones empresariales con determinados apoyos públicos, las IGP y DO promueven acuerdos y actuaciones en torno a sus producciones certificadas que deben interpretarse económicamente por su valor en clave de generación de rentas para la población local; socialmente, por la cooperación entre el tejido productivo, las instituciones y la ciudadanía; ambientalmente por el cuidado de las especificidades naturales, los recursos patrimoniales y el sentimiento de pertenencia colectiva; e institucionalmente por la colaboración y cooperación con las administraciones públicas para un mejor gobierno del territorio. A partir del análisis de cuatro estudios de caso en Castilla-La Mancha (España), aplicando entrevistas semiestructuradas y revisión de estadísticas, observamos una gran diversidad de soluciones y resultados que cuestionan su aportación al propósito común que es el desarrollo. Algunos de los problemas detectados se refieren a la dispersión geográfica, a las disociaciones de los productos respecto a sus territorialidades, o a la débil cohesión entre los actores implicados, y cuestionan la eficacia de la gobernanza.

**Palabras clave:** Gobernanza Territorial. Indicaciones geográficas. Castilla-La Mancha. España.

## **DISTINCTIVE OF QUALITY AGROALIMENTARIA IN CASTILLA-LA MANCHA (SPAIN) AND PROBLEMS IN TERRITORIAL GOVERNANCE**

### **ABSTRACT**

This paper deals with the importance of the Protected Geographical Indications (PGI) and protected Designations of Origin (PDO) as instruments of development and territorial governance. This framework should be interpreted economically for its value in terms of generating income for the local population; socially, by cooperation between the productive fabric, the institutions and citizens; environmentally by care natural specificities, the heritage resources and sense of collective belonging; e institutionally by the sponsorship of public

<sup>1</sup> Este artículo, en la primera versión, fue presentado en el *II Congreso Internacional SETED-ANTE*, en Santiago de Compostela, España (julio, 1-3 - 2015).

<sup>2</sup> Profesor Titular de Geografía Humana. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Castilla-La Mancha, España. E-mail: [AngelRaul.Ruiz@uclm.es](mailto:AngelRaul.Ruiz@uclm.es)

<sup>3</sup> Profesor Ayudante Doctor de Análisis Geográfico Regional. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Castilla-La Mancha, España. E-mail: [Julio.Plaza@uclm.es](mailto:Julio.Plaza@uclm.es)

administrations. Based on an analysis of four case studies in Castilla - La Mancha (Spain), using semi-structured interviews and review of statistics, we can obtain a wide variety of solutions and results questioning its contribution to the government of the territory. Some of the detected problems are referred to: geographical dispersion; dissociation between the products and their territorialities; and the weak cohesion among the involved actors.

**Key words:** Territorial governance. Protected Geographical Indications. Castilla-La Mancha. Spain.

## **1 LOS DISTINTIVOS DE CALIDAD AGROALIMENTARIOS Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO TERRITORIAL**

Las zonas rurales del mundo occidental están sufriendo un importante proceso de reestructuración económica que se manifiesta en la renovación de los sistemas de producción, en la diversificación económica, en la multifuncionalidad, y en la búsqueda de nuevas fórmulas de organización agroalimentaria en torno a la calidad y a la diferenciación para hacer frente a las producciones estandarizadas. En general, se trata de cualificar recursos genéricos en específicos, descubriendo y valorizando los factores culturales y territoriales que caracterizan y determinan su identidad como producto único, ligado a un espacio geográfico. De ahí que los distintivos de calidad agroalimentarios o indicaciones geográficas se hayan convertido en una de las marcas o señas de identidad de muchos territorios, y ayuden a mejorar y ampliar los modelos de gobernanza territorial.

El carácter alternativo de los distintivos de certificación se pone de manifiesto fundamentalmente, en su significación económica a partir de estrategias que apuestan, entre otras, por la calidad alimentaria y por el valor añadido de las producciones, es decir, por ventajas diferenciadoras que se apoyan en las especificidades territoriales antes que en ventajas comparativas centradas en el precio (DALLABRIDA, 2012). Dichas cualidades se explican en base a tres conceptos interrelacionados entre sí (ILBERY et al., 2005): las peculiaridades del producto; el procedimiento de elaboración; y el lugar de procedencia, que sirven para optimizar el desarrollo económico local a distintas escalas de actuación (LORENZINI, 2010). También son significativos otros procesos como la superación de las condiciones marginales que protagonizan determinadas comunidades agregando más valor a su trabajo (GOULART; TULLA, 2015, p. 71); el fomento de nuevas sinergias entre los productores, el tejido productivo y los poderes institucionales; o en la protección de la propiedad intelectual frente a posibles usurpadores (TREGGAR et al., 2007, p.13). En consecuencia, la creación de distintivos de calidad para determinados productos a nivel internacional, y en particular en España mediante las Indicaciones Geográficas Protegidas (I.G.P.), Denominaciones de Origen (D.O.) y Especialidades Tradicionales Garantizadas (E.T.G.), ha servido para dinamizar social y económicamente los territorios, reforzando unas estructuras y redes territoriales que ejercen un importante papel en los procesos de cohesión territorial mediante la interacción entre la industria agroalimentaria y su entorno social e institucional (APARICIO et al., 2008; SÁNCHEZ et al., 2009).

La trascendencia de estas producciones de calidad en la ordenación y la cohesión territorial ha sido abordada desde distintos puntos de vista. En primer lugar, la propia

naturaleza geográfica de los distintivos de calidad relaciona un producto agrario o alimenticio con un lugar determinado. Esta correspondencia es mucho más clara en las DO porque es necesaria que la producción, la elaboración, y la transformación del mismo se realicen en la zona geográfica determinada (MOSCOSO, 1998); mientras que en la IGP no se requiere que coincidan a la vez, y en las ETG sólo se certifican los métodos de producción tradicional e ingredientes específicos que se aplican al producto.

En segundo lugar, y desde un punto de vista más teórico, distintos enfoques ponen el énfasis en la respuesta de los agentes territoriales frente a este tipo de estrategias (TREGGAR et al., 2007). La oportunidad de afianzar el desarrollo rural en estas áreas depende tanto de la organización colectiva de los actores locales, como de la valoración de otros recursos que son indispensables para reforzar las especificidades del producto y que forman parte de una “estrategia territorial ampliada” (PACCIONE, 2001, p. 11). En la misma se destacan elementos como la naturaleza del producto, el modo de elaboración, la estructura de la cadena de distribución, la presencia de un marco regulador que permita la asimilación de beneficios, y en definitiva, la capacidad de estímulo para el impulso de otras actividades económicas que abarcan desde la comercialización, hasta la revalorización de otros recursos ambientales y culturales. Por tanto, el desarrollo de las zonas rurales radicaría en la estrecha relación que presentan los factores culturales que aportan identidad al territorio, el tejido asociativo y un sólido marco institucional que apueste por maximizar las características integradoras, sostenibles y endógenas de la producción (BELLETI et al., 2002, p. 385).

Esta misma preocupación por la integración de los elementos sociales, económicos e institucionales los encontramos en otras aportaciones procedentes de la teoría económica. Entre las más conocidas figuran la Teoría de las Convenciones, que asocia el desarrollo territorial a la consolidación de un sistema de organización y de decisión entre productores y consumidores en torno a la calidad de un producto (BARHAM, 2002, p. 12); y la Teoría del Medio Innovador, que vincula la capacidad innovadora de las empresas con su entorno social (AYDALOT, 1986; APARICIO et al., 2008). En esta propuesta, la innovación depende de variables internas de los propios territorios, que proporcionan los activos que las empresas no pueden procurarse por sí solas, debido a su pequeño tamaño o la naturaleza pública y colectiva de los mismos (SÁNCHEZ et al., 2009). Al hilo de estas consideraciones, las Indicaciones Geográficas pueden interpretarse en clave de innovación territorial porque el producto final es el resultado de la interacción y del aprendizaje de una red de actores locales con su territorio (MÉNDEZ, 2002). Una vez que se activa el capital territorial, que está configurado, entre otros, por productos y empresas transformadoras, por los proveedores, por la identidad cultural, por las decisiones institucionales y por la sostenibilidad ambiental, el entorno se convierte en innovador y supone un factor de desarrollo territorial integrado (MÉNDEZ, MICHELINI; ROMERO, 2006). De este modo, la puesta en marcha de distintivos territoriales se erige como “los instrumentos más usuales para impulsar procesos multidimensionales de cualificación territorial” una vez demostrada sus fuertes implicaciones económicas, sociales, institucionales y ambientales (SÁNCHEZ et al., 2009, p. 69-70), aunque también presentan importantes debilidades en la medida que precisan de una significativa impronta de territorialidad e identidad (DALLABRIDA, 2015a).

El conjunto de marcos teóricos propuestos hacen referencia al concepto de gobernanza territorial, que se sitúa en el centro del debate científico sobre la capacidad de alcanzar acuerdos entre los distintos actores territoriales públicos y privados para la mejora de las comunidades, en torno a un espacio geográfico o territorio común, mediante estrategias de

desarrollo territorial, consensos para la acción colectiva, y definición de visiones prospectivas de futuro (DALLABRIDA, 2011). La gobernanza territorial incluye un conjunto muy amplio de dimensiones económicas, sociales, ambientales o institucionales, entre las que podríamos destacar las relaciones entre actores, los procesos de decisión, la coordinación de políticas o los mismos resultados de los procesos de gobierno del territorio como es la territorialización de los procesos de desarrollo (DALLABRIDA, 2015b). En todas ellas, su eficacia está condicionada por la dimensión o escala geográfica del territorio que se gestiona. La escala geográfica entendida como nivel o ámbito territorial de observación y como espacio en red u operacional de determinados procesos (GUTIERREZ, 2001), es un elemento que descubre aspectos esenciales de la articulación de la gobernanza. En nuestro caso nos interesa la articulación de las indicaciones geográficas en el territorio y el papel que ejercen o pueden ejercer en su gobierno.

La hipótesis o problema de investigación que suscita este trabajo reside precisamente en la influencia que ejerce la dimensión o escala geográfica en las organizaciones que gestionan los distintivos de calidad agroalimentaria y su contribución al desarrollo y a la cohesión territorial. Consideramos que el mayor nivel de cohesión correspondería a certificaciones donde las implicaciones económicas, sociales, institucionales y ambientales son muy homogéneas, lo que a priori corresponde con territorios bien definidos en los que los agentes están coordinados y relacionados, en parte gracias a la proximidad o cercanía que se deriva de un ámbito geográfico limitado. En cambio, la realidad nos descubre que existe una gran diversidad de soluciones en la aplicación de las IGP, desde el punto de vista de su dimensión territorial, lo que introduce factores que distorsionan y cuestionan la eficacia de estos instrumentos para mejorar el gobierno del territorio y su sostenibilidad, a la vez que la organización eficaz de los productores y sus relaciones con las instituciones.

En concreto, observamos que las indicaciones geográficas de grandes dimensiones tienen altas probabilidades de no satisfacer los preceptos de un entorno innovador o de una estrategia territorial ampliada, y la respuesta de las instituciones es fundamental para la puesta en marcha y funcionamiento de las mismas, y para convertir la producción calificada en señas propias de identidad territorial, aunque no se llegue en muchos casos a este objetivo sino al mínimo de agrupar adecuadamente a los productores y demás actores implicados para defender la marca de calidad. Al contrario, en zonas de distintivos de calidad con extensiones más limitadas la escala facilita aparentemente la comunicación y relación de los actores, aunque no termina de ser un argumento suficiente para consolidar los proyectos de distintivos de calidad debido a otros factores, como la densidad de productores, que pueden alterar el resultado organizativo.

Para contrastar esta hipótesis, este trabajo analiza hasta qué punto distintas D.O. e IGP de Castilla-La Mancha con diferentes escalas y dimensiones territoriales han optimizado su funcionamiento, y éste repercute en términos de cohesión territorial. Desde el punto de vista del desarrollo territorial integrado, estas relaciones podemos determinarlas en clave económica observando la generación de rentas para la población local; socialmente a través de la cooperación entre el tejido productivo, las instituciones y la ciudadanía; ambientalmente por el cuidado de las especificidades naturales, los recursos patrimoniales y el sentimiento de pertenencia colectiva; e institucionalmente por la participación de las administraciones públicas en el patrocinio y la promoción de los productos protegidos. El análisis se centra en cuatro distintivos de calidad agroalimentaria que se ajustan a cuatro escalas territoriales: supra-autonómica, autonómica, provincial y local-comarcal.

## 2 METODOLOGÍA Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS

El estudio de este problema se ha llevado a cabo empleando un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, basado en el análisis exploratorio de las indicaciones geográficas de España y luego de Castilla-La Mancha y en entrevistas semiestructuradas que se han complementado y validado mediante un proceso de triangulación con otras fuentes de distinta procedencia, con el fin de asegurar la consistencia de los resultados obtenidos, ofreciendo por tanto, una perspectiva más amplia del fenómeno en cuestión (CISTERNA, 2005; OKUDA; GÓMEZ, 2005).

En primer lugar, hemos analizado la información disponible sobre las DO e IGP a nivel nacional, seleccionando después aquellas con presencia en Castilla-La Mancha, es decir, incluyendo también las que tienen sus Consejos Reguladores fuera del territorio autonómico. El conocimiento y la visión de conjunto de estos instrumentos de calidad diferenciada nos lleva a una clasificación de las mismas en función de la escala territorial a la que operan, y a su análisis atendiendo a cuatro factores: su extensión geográfica, la representatividad de los productores en el conjunto del territorio, el papel de las instituciones, y las identidades y problemas territoriales y paisajísticos. En segundo lugar, y tras el análisis pormenorizado de estos factores que hacen posible la activación del capital territorial, se ha diseñado un modelo de entrevista semiestructurada con la que hemos completado la comprensión global de las dinámicas que están influyendo sobre los territorios acogidos a cada distintivo, y por otra, el contraste de las principales conclusiones extraídas en la aproximación cuantitativa. La entrevista se ha aplicado a agricultores, productores y gerentes de sociedades agrarias y consejos reguladores de los distintivos de calidad agroalimentaria seleccionados.

### 2.1 FUENTES

Las fuentes empleadas provienen directamente de la bibliografía seleccionada y de la información ofrecida por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente (MAGRAMA). Concretamente, el MAGRAMA ofrece en su página web un importante volumen de información gestionada mediante una base de datos sobre las DO, las IGP y las ETG bajo el epígrafe “Calidad diferenciada”, que nos ha permitido ordenar los distintivos de calidad por escala territorial. Cada una de estas indicaciones se desarrolla en una ficha que incluye los datos de contacto y todos los documentos que acompañan a su declaración y registro como producto diferenciado. En total se han ordenado 330 distintivos de calidad, 42 de los cuales corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Además, el MAGRAMA también ofrece una Infraestructura de Datos Espaciales que permite la descarga de cartografía digital en archivos tipo shapefile sobre las zonas geográficas con calidad diferenciada, que nos ha facilitado crear una base de datos geográfica a escala municipal que recoge los distintivos de calidad disponibles en cada municipio y analizar su concentración espacial.

## 2.2 METODOLOGÍA. JUSTIFICACIÓN DE CASOS Y TRATAMIENTO

En primer lugar, se ha estudiado el conjunto de las DO e IGP a nivel nacional, cuyo resultado es un escenario donde destacan los territorios que han apostado por políticas de calidad diferenciada para sus producciones agroalimentarias. De este primer acercamiento se desprende que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha sido sensible a este tipo de estrategias de diferenciación productiva como veremos más adelante y, junto a la de Aragón, alberga distintivos de calidad en todas las escalas territoriales posibles: supra-autonómica, autonómica, provincial, y local/comarcal.

Seguidamente, de los distintivos de Castilla-La Mancha, hemos escogido uno por cada uno de estos cuatro niveles territoriales, atendiendo a las hipótesis de partida: extensión geográfica de cada distintivo; la organización y participación de los productores; el papel de las instituciones en el apoyo de estos procesos; y la identidad territorial y paisajística en relación con la sostenibilidad.

En cada uno de estos territorios se han realizado entrevistas semiestructuradas siguiendo las líneas temáticas del Cuadro 1, que hacen referencia a aspectos institucionales, sociales, económicos y ambientales, relacionados con las aportaciones que pueden hacer estas asociaciones empresariales a los modelos de gobernanza territorial. Estos resultados cualitativos se han complementado mediante triangulación con las informaciones estadísticas recogidas en las webs institucionales.

Cuadro 1 – Principales líneas temáticas del cuestionario

<b>Línea temática</b>	<b>Cuestiones relativas a:</b>
<b>Institucional</b>	-Nivel de relaciones con los gobiernos locales y regionales -Cauces de participación
<b>Social</b>	-Nivel de participación en la toma de decisiones -Servicios a los socios -Gestión de aspectos culturales y patrimoniales -Actividades de mecenazgo -Apoyo a valores identitarios
<b>Económico</b>	-Valoración de pertenecer a un distintivo de calidad -Defensa de los intereses económicos -Fomento de prácticas asociadas a la calidad -Incentivo de actividades turísticas
<b>Ambiental</b>	-Estrategias de defensa de paisajes/cultivos tradicionales -Producción agroecológica -Organización de seminarios de sensibilización

Fuente: Elaboración propia.

## 2.3 DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS FIGURAS DE CALIDAD EN ESPAÑA

Los primeros distintivos de calidad en España fueron las Denominaciones de Origen reconocidas en el Estatuto del vino de 1932. Se concedieron a distintas zonas de producción vitivinícola tradicional en una norma que aún no aclaraba expresamente la naturaleza jurídica de las mismas o las funciones de los Consejos Reguladores (PINO, 2005, p.107). El hecho de que fueran fundamentalmente vitivinícolas se debía a que estos lugares eran los que mejor transmitían las características del medio natural y el saber hacer de la sociedad rural. Décadas después, en el artículo 50 del Estatuto de la vid y el vino de 1970, se dispuso la ampliación del régimen de protección a otros productos agroalimentarios cuyo interés económico y social así lo requiriera (MOSCOSO, 1998). Esta Ley fue ampliada después en otros preceptos como el Real Decreto 157/88 que establecía la normativa a la que debían ajustarse las D.O. de vinos y las D.O. de vino calificadas, o el Real Decreto 728/88 que regulaba la normativa para otros productos no vínicos. Tras la entrada de España en la CEE, la aprobación del Reglamento CEE 2081/92 del Consejo relativo a la protección de las Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen propició la apertura hacia nuevas catalogaciones de productos agroalimentarios.

Según los datos del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente, actualmente existen 330 figuras de calidad en España divididas en distintas categorías (Indicaciones Geográficas Protegidas, Denominaciones de Origen, Denominaciones de Origen Protegidas y Calificadas, Marcas de Calidad y Especialidades Tradicionales Garantizadas) que se reparten entre 10 sectores agroalimentarios. Especialmente representativos son los vinos con Denominación de Origen, con 90 certificaciones; seguidas por las concedidas a frutas, hortalizas y cereales frescos o transformados con 60; los Vinos de la Tierra con IGP con 41; los aceites y grasas con 31; y los quesos con 28. La importancia comercial es especialmente relevante. En concreto, el vino con Denominación de Origen supone hasta un 25% del total de vino español comercializado en el exterior.

Cuadro 2 – Distintivos de calidad por escala territorial

	<b>Supra-autonómica</b>	<b>Autonómica</b>	<b>Provincial/Insular</b>	<b>Local-comarcal</b>	<b>TOTAL</b>
Andalucía	4	-	1	57	62
Aragón	4	1	1	14	20
Comunidad Foral de Navarra	5	2	-	10	17
Canarias	-	6	7	6	19
Cantabria	-				
Castilla-La Mancha	6	1	2	33	42
Castilla-León	3	1	2	27	33
Cataluña	1	1	-	31	33
Comunidad de Murcia	3	3	-	6	12
Comunidad Valenciana	1	-	-	21	22
Extremadura	2	2	-	11	15
Galicia	-	5	-	26	31
Islas Baleares	-	1	13	3	17
La Rioja	4	2	-	5	11

Madrid	1	-	-	3	4
País Vasco	2	1	-	4	7
Principado de Asturias	1	3	-	6	10
<b>TOTAL</b>	<b>12*</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>263</b>	<b>330</b>

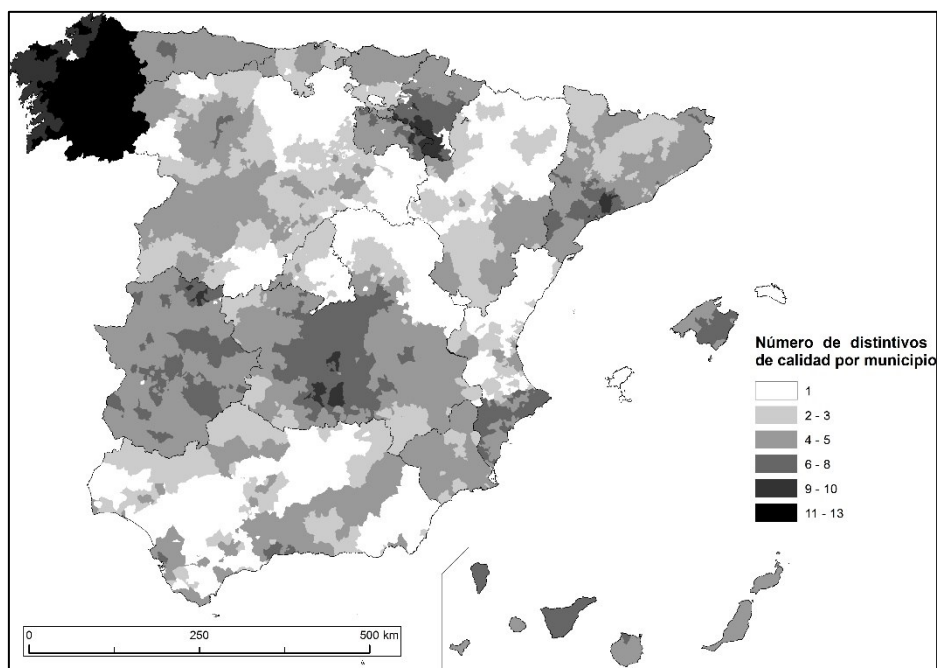
Fuente: MAGRAMA (elaboración propia). \*Es el total de distintivos supra-autonómicos identificados por el Ministerio.

Para descubrir la trascendencia territorial de estas marcas de calidad hemos elaborado el Cuadro 2, donde aparecen las figuras de calidad divididas por Comunidades Autónomas y el ámbito geográfico en el que se insertan, según su correspondiente Pliego de Condiciones. Andalucía es la región con mayor número de certificaciones territoriales (un total de 62), seguida por Castilla-La Mancha con 42. El 80% presentan un marco geográfico local-comarcal, siendo especialmente relevantes en la Comunidad Valenciana con el sector de las frutas y hortalizas, y en Cataluña con las Denominaciones de Origen vitivinícolas. Los territorios insulares tienden a tener una lógica de especialización ajustada a su realidad geográfica promovida por los cabildos y consejos insulares y por los respectivos gobiernos autonómicos, mientras que las zonas de interior son más proclives a sellos de calidad supra-autonómicos con una significativa variedad productiva. Por su parte, las estrictamente autonómicas suelen estar vinculadas con los productos cárnicos (País Vasco, Navarra, Extremadura, y Aragón) y el vino (Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura). A esta escala merece especial atención el caso de Galicia que, a excepción del archipiélago canario, es la Comunidad Autónoma con mayor número de calificaciones regionales, abarcando una amplia gama de productos agroalimentarios: desde verduras (grellos gallegos) y carnes (Lacón Gallego y Ternera Gallega), hasta otros productos como la Tarta de Santiago y la Miel de Galicia, que han ayudado a convertir la marca Galicia en una fuerte seña de identidad territorial de esta comunidad autónoma.

El impacto territorial de esta política la observamos fácilmente en la Figura 1, que representa el número de indicaciones de calidad por municipio. Gran parte del territorio gallego revela un alto grado de incorporación de sellos de calidad en cada uno de sus municipios, lo que necesariamente debe traducirse en clave de mayor cohesión y desarrollo territorial directamente apoyado por la administración regional, dando así amparo a productores y transformadores para diferenciar adecuadamente sus productos. En otras Comunidades Autónomas no se contempla, sin embargo, tanta integración municipal en este tipo de procesos, especialmente en aquellas zonas con importantes limitaciones del medio físico y humano como puede ser el norte de las provincias de Cuenca y Guadalajara en Castilla-La Mancha o gran parte de Castilla y León, aunque es notable el número de marcas en Extremadura, las comunidades del litoral cantábrico, La Rioja, Navarra, Murcia, Baleares, Castilla-La Mancha y Cataluña.



Figura 1 – Número de distintivos de calidad por municipio



Fuente: MAGRAMA (Elaboración propia)

## 2.4 LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS EN CASTILLA-LA MANCHA

Las primeras categorías de calidad reconocidas en la región fueron la D.O. La Mancha y la D.O. Valdepeñas, recogidas junto a otras zonas de producción españolas en el mencionado Estatuto del Vino de 1932. A estas áreas se les unirían a principios de la década de los sesenta, las D.O. de Jumilla, de Almansa y de Mérida, todas relacionadas con la producción vitivinícola. Las últimas aprobadas en la región han sido los aceites con Marca de Calidad (MC) de Hellín y del Valle de Alcudia, y la Denominación de Origen vitivinícola Pago Calzadilla.

Actualmente existen 42 figuras de calidad alimentaria en Castilla-La Mancha, divididas entre Indicaciones Geográficas Protegidas (con un total de 9), Denominaciones de Origen Protegidas (9), Denominaciones de Origen (17, 8 de ellas pertenecientes a Vinos de Pago), Especialidades Tradicionales Garantizada (1) y Marca de Calidad (6). En el Cuadro 3 distinguimos la relación de las Figuras de Calidad castellano-manchegas.

Cuadro 3 – Figuras de calidad certificadas en Castilla-La Mancha (2014)

<b>Indicación Geográfica Protegida (IGP)</b>	<b>Denominación de Origen (DO)</b>	<b>Denominación de Origen Protegida (DOP)</b>	<b>Marca de Calidad (MC)</b>	<b>Especialidad Tradicional Garantizada (ETG)</b>
-Vino de la Tierra de Castilla -Berenjena de Almagro -Cordero Manchego -Mazapán de Toledo -Ajo Morado de las Pedroñeras -Melón de la Mancha -Pan de Cruz de Ciudad Real -Carne de Ávila -Cordero Segureño	-Valdepeñas (vinos) -La Mancha (vinos) -Almansa (vinos) -Méntrida (vinos) -Mondéjar (vinos) -Manchuela (vinos) -Ribera del Júcar (vinos) -Uclés (vinos) -Jumilla (vinos) -Vinos de Pago con DO propia (8 en total)	-Queso Manchego -Miel de la Alcarria -Aceite Montes de Toledo -Aceite de la Alcarria -Aceite Campo de Montiel -Aceite Campo de Calatrava -Azafrán de la Mancha -Calasparra (Arroz) -Guijuelo (Jamón)	-Cordero de la Alcarria -Cebolla de la Mancha -Aceite asociación de la Sierra de Alcaraz -Cueva (vinos espumosos) -Aceite Campo de Hellín -Aceite Valle de Alcudia	-Jamón Serrano

Fuente: elaboración propia a partir de la Consejería de Agricultura del Gobierno de Castilla-La Mancha.

Comprobamos como casi la mitad corresponden al sector vitivinícola. Esta consideración radica más en el interés de mejorar la competitividad de los caldos regionales que en la preocupación sobre la trascendencia estructural del viñedo en el modelo territorial regional, tanto en relación con su peso en los usos del suelo como su impacto social y económico. Así se observa que el 19% de las figuras de calidad corresponden a Vinos de Pago con Denominación Propia, un tipo de denominación que se encuentra en las principales categorías de vinos recogidas en la última Reforma de la OCM del vino, y dónde sólo Castilla La Mancha acoge ocho de las catorce distinciones que existen en España (RUIZ, 2013). Del mismo modo, el 100% de las Denominaciones de Origen también corresponden al sector vitivinícola en el afán por asociar el mayor valor añadido del producto a gran parte del territorio regional en que el viñedo se ha adaptado con gran facilidad.

Frente al predominio de los vinos, observamos que la mayor variedad productiva se concentra en las Indicaciones Geográficas Protegidas, donde aparecen seis distintivos con entidad suprarregional que pertenecen fundamentalmente a productos cárnicos. Tres cuentan con una importante dispersión territorial a lo largo de diversas regiones (Cordero Segureño, Carne de Ávila, Jamón de Guijuelo); dos corresponden al sector alimentación (Arroz de Calasparra y D.O. Jumilla); y otra es una Especialidad Tradicional Garantizada (Jamón Serrano). En todos los casos, sólo los profesionales acogidos a los pliegos de condiciones de cada distintivo pueden usar estas certificaciones en el producto final.

### 3 ESCALAS TERRITORIALES E INDICACIONES GEOGRÁFICAS. ESTUDIOS DE CASO

#### 3.1 INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA “CARNE DE ÁVILA”

Esta IGP responde en nuestro análisis a un caso de estudio supra-autonómico repartido por varias comunidades autónomas españolas, cada una de ellas con una política propia en materia de promoción económica y territorial. Los orígenes de la IGP los encontramos en la Orden de 20 de abril de 1988 en el que se registraba, de forma provisional, la Denominación Específica “carne de avileño” que era la forma tradicional de designar a los animales de raza avileña negra, propios de la provincia homónima. Poco después, la Orden Ministerial de noviembre de 1993 modificaba el nombre de esta Denominación por la de “Carne de Ávila”, y ampliaba las zonas de producción y de elaboración en un intento de integrar áreas que también contaban con este tipo de explotaciones. Así se explica la importante dispersión geográfica que ostenta actualmente la IGP, puesto que la zona de producción se distribuye a lo largo de distintas comarcas agrarias de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Madrid; mientras que la de elaboración está circunscrita a Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid. Finalmente, el Reglamento (CE) 1107/96 de la Comisión relativo al registro de las Indicaciones Geográficas y de las Denominaciones de Origen proponía a la Carne de Ávila como Indicación Geográfica Protegida, convirtiéndose en una de las primeras certificaciones de carne fresca aprobada en España.

Las especificidades territoriales que dotan al producto de la calidad y de la reputación actual se basan fundamentalmente en la tradición de la actividad ganadera de la IGP, consolidada a lo largo de la historia a través de un modelo de explotación ganadera extensiva y trashumante. La seña de identidad consiste por tanto en el pasto de un tipo específico de ganado bovino en paisajes adeshados salpicados de matorral y monte mediterráneo.

Actualmente esta IGP está formada por 583 ganaderías y más de 4.400 cabezas de ganado. Destacan los más de 30 puntos de venta a nivel nacional y los cerca de 350 criadores que están inscritos en la Asociación Española de Criadores de Ganado Vacuno Selecto de Raza Avileña-Negra Ibérica, asociación creada en el año 1971 para fomentar la crianza, la mejora, la selección y el conocimiento de esta clase de ganado. Otras funciones se corresponden con el incremento de la rentabilidad de las explotaciones y el fomento de las exportaciones, la calificación e inscripción del ganado en los diferentes registros del Libro Genealógico, la puesta en marcha de programas de calidad que dotan al producto final de un mayor valor añadido, y la colaboración en distintos proyectos de investigación con instituciones públicas y privadas.

#### 3.2 INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA “VINOS DE LA TIERRA DE CASTILLA”

La IGP Vinos de la Tierra de Castilla abarca a todos los vinos que se producen en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y que no están adheridos a ninguna

Denominación de Origen. Se constituyó mediante Ley en 1999 fruto del consenso liderado por el gobierno autónomo con las organizaciones agrarias, bodegueros y demás instituciones para intentar ofrecer una salida comercial a los vinos de mesa. La puesta en marcha de esta IGP es coetánea a la aprobación de la OCM del vino de 1999 (Reglamento 1493/1999), donde se apostaba por la comercialización y por la mayor competitividad de los vinos europeos. Esta motivación viene recogida en las disposiciones generales de la Ley subrayando la importancia de la industria vitivinícola regional y la necesidad de dar amparo a todos los vinos regionales a partir de su identificación como producto diferenciado.

Los inicios de la IGP no fueron fáciles. A la necesidad de elección de un nombre idóneo para los vinos regionales que no llevara en su etiquetado “La Mancha”, para no coincidir con la D.O. del mismo nombre, se le añadió los problemas legales derivados de la denuncia del Gobierno de Castilla-León, del Ministerio de Agricultura, y de algunas bodegas por la apropiación de la designación geográfica “Castilla”. Finalmente, el rechazo de los recursos del Gobierno castellano-leonés por parte del Tribunal Constitucional, y el desistimiento de dicho Gobierno a elevar el conflicto a instancias supranacionales, dio luz verde a esta IGP.

Los datos relativos a las últimas campañas de comercialización de los vinos de la IGP muestran que es la más importante a nivel nacional, tanto a nivel de bodegas y de viticultores inscritos, como a nivel de producción y de comercialización nacional e internacional (Cuadro 4). Un tercio de las bodegas españolas pertenecientes a alguna IGP se sitúan en Castilla-La Mancha, además de contar con un volumen de comercialización que supone casi las tres cuartas partes de la producción nacional de esta clase de vinos. El volumen de negocio generado en la campaña 2012/2013 es de unos 63 millones de euros, seguida muy de lejos por la IGP “Vinos de Castilla-León” con unos 24 millones de euros.

Cuadro 4 – Datos generales y de comercialización de la IGP “Vinos de la Tierra de Castilla” (Campaña 2012/2013)

	<b>Bodegas</b>	<b>Viticultores</b>	<b>Producción obtenida (hl)</b>	<b>Comercialización total (hl)</b>
Vinos de la Tierra de Castilla	213	5.085	1.297.665	1.308.284
Porcentaje del total español con IGP	32,9%	57,1%	64,7	72,3%

Fuente: elaboración propia a partir del MAGRAMA.

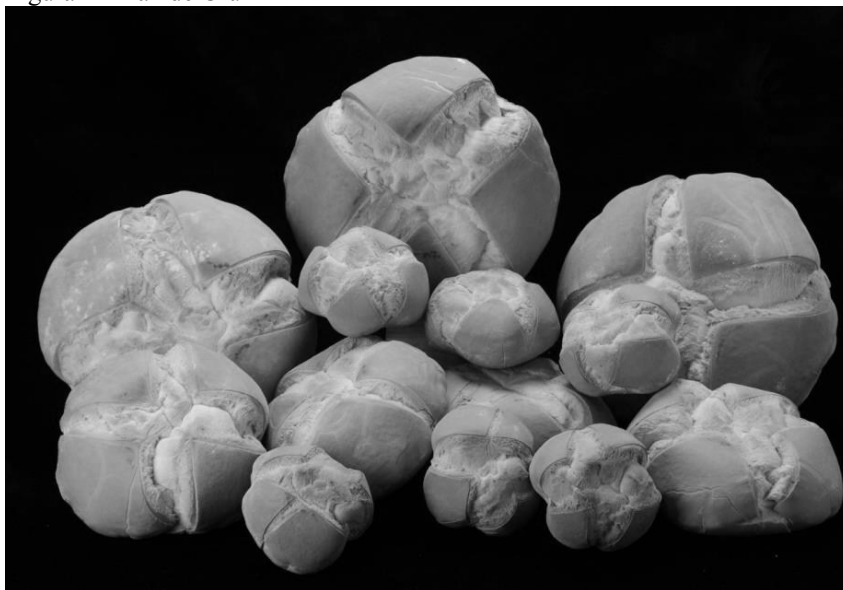
### 3.3 INDICACIÓN GEOGRÁFICA PROTEGIDA “PAN DE CRUZ”

El Pan de Cruz, junto al Pan de Cea de Galicia, el Pa de Pagès de Cataluña y el Pan de Alfacar de la provincia de Granada constituyen las únicas IGP vinculadas con la producción panadera en España. El Reglamento 725/2009 reconocía esta protección a un tipo de pan específico elaborado en la provincia de Ciudad Real, dando satisfacción a la solicitud presentada por la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Ciudad Real (AFEXPAN), que agrupa, desde 1977, a las más de 80 empresas dedicadas a la elaboración y venta de pan de la provincia. Sin embargo, a pesar de este importante número de establecimientos, sólo 6 empresas se dedican a la elaboración específica de este producto,

situadas en los términos municipales de Valdepeñas (dos hornos), Carrión de Calatrava, Tomelloso y Ciudad Real.

Según el Pliego de Condiciones de esta IGP, el Pan consiste en una pieza compacta de trigo candeal, con forma de hogaza abombada, textura esponjosa, miga blanca y corteza lisa, cuya particularidad reside en que lleva dos profundos cortes perpendiculares en forma de cruz en su cara anterior que se correspondería con la de la Orden Militar de Calatrava (Figura 2).

Figura 2 – Pan de Cruz



Archivo fotográfico del Diario Lanza (Ciudad Real-España).

Las especificidades geográficas que confieren al producto su singularidad se relacionan con su trascendencia histórica y su importancia dentro de la gastronomía tradicional local. La cruz de Calatrava es el elemento más visible que asocia el Pan con la Orden Militar del mismo nombre y con una serie de hechos, no suficientemente contrastados, de que miembros de esta Orden marcaban esta cruz en los panes para repartirlos entre la población del Castillo de Calatrava en el siglo XIII. A lo largo de la Edad Moderna se suceden las referencias históricas de este pan en documentos como el Libro de los Hechos del Ayuntamiento de la villa de Carrión de Calatrava de 1636, en el Catastro del Marqués de la Ensenada de 1752, o más recientemente, en el Diccionario Histórico – Geográfico de Madoz que evidenciarían la importancia de la producción triguera en la provincia de Ciudad Real durante la Edad Moderna y Contemporánea.

Respecto a su papel en la cocina tradicional, este producto ha estado estrechamente conectado con las actividades agropecuarias del territorio. En concreto, la larga conservación de la que hace gala lo convertía en la base de diferentes platos y guisos de labriegos y de pastores que pasaban varios días trabajando fuera de sus casas. Actualmente, se está trabajando para ampliar el periodo de conservación del pan a partir de las investigaciones del Centro Tecnológico de Cereales (CETECE), que con técnicas innovadoras como las de envasado al vacío y mantenimiento a temperatura ambiente, ha logrado que el pan tenga una vida media cercana a las tres semanas.

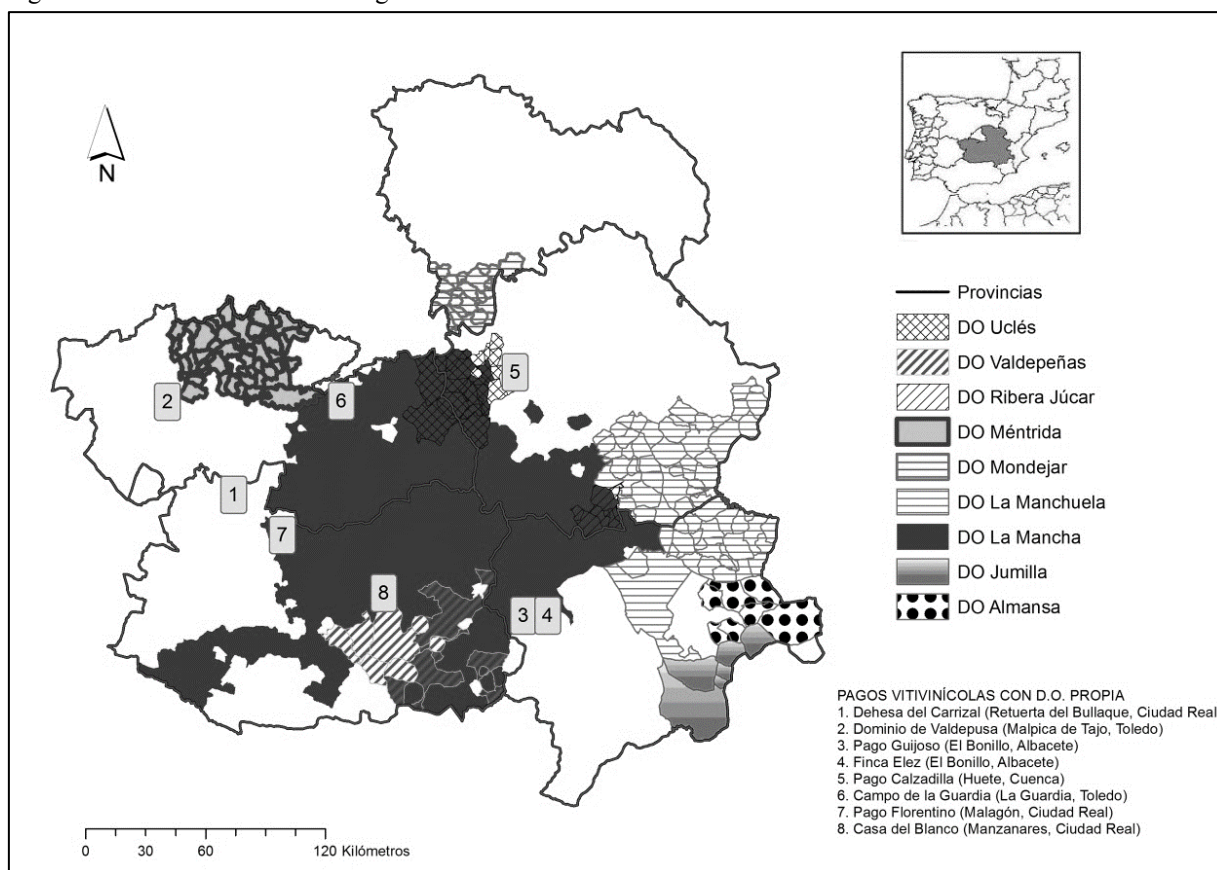
### 3.4 DENOMINACIÓN DE ORIGEN “LA MANCHA”

La Denominación de Origen “La Mancha” se ajusta a un caso de estudio a escala comarcal o local. Es uno de los distintivos territoriales más antiguos del panorama nacional, pues sus orígenes se remontan al Estatuto del Vino de 1932, aunque no será hasta la Orden Ministerial de 2 de junio de 1976 donde se apruebe definitivamente el primer Reglamento de la D.O. y de su Consejo Regulador.

Según el Ministerio de Agricultura, la D.O. cuenta actualmente con 16.130 viticultores y 165.206 hectáreas a caballo entre las provincias de Albacete, de Ciudad Real, de Cuenca y de Toledo (Figura 3), lo que la sitúa como la D.O. vitivinícola de mayor extensión geográfica de España, seguida muy de lejos por la de “La Rioja” con poco más de 63.000 hectáreas. Sus límites geográficos difieren sustancialmente de otras zonificaciones que han tenido a La Mancha como objeto de estudio. Por ejemplo, la comarca geográfica está compuesta por tan sólo 96 municipios e incorpora núcleos de población como Albacete, no contemplados en la D.O. (PANADERO; PILLET, 1999); mientras que la comarca agraria de la Mancha delimitada por el Ministerio de Agricultura, tiene 144 municipios y está dividida en cinco ámbitos de actuación (Mancha Alta y Baja de Cuenca, Mancha de Toledo, de Ciudad Real y Albacete).

En el último Pliego de Condiciones de la D.O., aprobado en mayo de 2011, se exponen una serie de factores propios de la zona geográfica que influyen en la calidad final del vino. Entre los mismos se enumeran la composición caliza de los suelos, que favorece la obtención de vinos tintos para la crianza; la alta insolación, que reduce el riesgo de enfermedades criptogámicas y favorece la maduración de la uva; y la menor producción media por hectárea que permite incrementar la carga de azúcares de la uva. A estos elementos de carácter físico podemos añadirle otros de tipo histórico y social referidos a la consolidación de este aprovechamiento en los paisajes manchegos desde finales del siglo XIX. Los factores de expansión están asociados a la óptima rentabilidad del viñedo tras la caída de la rentabilidad del cereal en la segunda mitad del siglo XIX, la consolidación de la red viaria regional, y la propagación de la plaga de filoxera en los viñedos franceses a partir de 1868 que obligó a las autoridades galas a firmar un tratado comercial con España para cubrir sus necesidades comerciales (ESTEBAN, 1991), implantando viñedos de forma masiva en un proceso de expansión que perdurará hasta la entrada de España en la Comunidad Económica Europea.

Figura 3 – Denominaciones de Origen Vitivinícolas en Castilla-La Mancha



Elaboración propia a partir de datos del MAGRAMA.

Las 261 bodegas que forman parte de la D.O. elaboran unos volúmenes de vino calificado que oscilan en torno al 11% de la producción del mercado español con Denominación de Origen. Exceptuando la inusual cosecha del año 2013, la cifra final de producción se mueve en torno al millón doscientos mil hectólitros anuales. La comercialización va dirigida esencialmente al interior, con un 69% del total de transacciones, que se dirigen sobre todo a la Comunidad Valenciana y Andalucía, mientras que a nivel exterior, destaca las exportaciones al mercado alemán y chino, con más de 97.000 y 23.000 hectólitros respectivamente. El modelo productivo sigue primando la venta a granel. Con la excepción de la campaña 2012/2013, en los últimas diez campañas este tipo de venta orientado al exterior ha oscilado entre el 60 y el 70% del total. Estas cifras evidencian que a pesar de los esfuerzos llevados a cabo en pos de la modernización y de la comercialización, la principal DO de Castilla-La Mancha sigue reproduciendo los patrones comerciales que asocian la viticultura de la Mancha con vinos poco elaborados y al granel.

#### **4 VENTAJAS Y PROBLEMÁTICAS DE LOS DISTINTIVOS DE CALIDAD AGROALIMENTARIA PARA UNA MEJOR GOBERNANZA TERRITORIAL**

El estudio de estos cuatro casos de distintivos de calidad agroalimentaria de Castilla-La Mancha descubre un conjunto de ventajas y problemáticas para la gobernanza territorial que están condicionadas por la escala o dimensión geográfica de cada una de ellas (Cuadros 5 y 6).

Si nos fijamos en primer lugar en la IGP “Carne de Ávila”, con una extensión de 126 305 km<sup>2</sup>, las condiciones de su distintivo exigen que los animales de raza autóctona sean criados en régimen extensivo, lo que supone un importante apoyo a valores reconocidos en el desarrollo territorial, como es el cuidado del paisaje, en este caso dehesas y zonas serranas. La estrecha interrelación con el paisaje confirma el carácter inclusivo de la IGP, superando enfoques regionalistas de la producción para promover otro alternativo basado en una unidad homogénea del paisaje. Todo ello se ve reforzado mediante las ayudas condicionadas que se reciben de la Política Agraria Común, relativas a la regulación de la capacidad de carga ganadera, de modo que la IGP “Carne de Ávila” contribuya positivamente en la sostenibilidad del territorio. Sin embargo, hay dos factores de tipo territorial que limitan estos efectos favorables. Por un lado, que el grueso de explotaciones acogidas a la IGP y que su infraestructura administrativa se concentren en la provincia de Ávila, con 227 de las 417 explotaciones existentes y prácticamente todos los mataderos, salas de despiece y otras entidades comercializadoras salvo un matadero y una sala de despiece en Madrid, según los datos aportados en la web oficial de la IGP<sup>4</sup>, lo que incrementa los costes de producción. Por otro, el impacto territorial en Castilla-La Mancha es mínimo pues sólo hay 19 explotaciones, la mayoría en la zona norte de la provincia de Toledo que es limítrofe con Ávila, donde la cabaña avileña sí es reconocida como un elemento identitario. La dispersión geográfica afecta, por tanto, en la medida que el Consejo Regulador se localiza fuera del territorio de Castilla-La Mancha, lo que ha condicionado el acceso a determinadas líneas de ayuda regionales para la participación en ferias y eventos dedicados a promocionar comercialmente el producto, cuestión que espera ser resuelta en el actual Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 según las respuestas del Consejo Regulador a nuestra entrevista. La dispersión también ha influido, en este caso positivamente, en el desarrollo de aplicaciones informáticas vía web para facilitar el acceso a los procedimientos de gestión de la IGP por los ganaderos, y así reducir el aislamiento de las explotaciones más alejadas de los núcleos de producción principales. Este tipo de distintivos facilitan la creación de proyectos interregionales basados, entre otros, en la transmisión de la innovación y de la cultura asociativa, aspecto muy valorado en la política de gobernanza territorial europea, que promueve la cooperación transfronteriza a distintas escalas.

---

<sup>4</sup> <http://www.carnedeavila.org/>



Cuadro 5 – Aspectos positivos de los indicativos de calidad agroalimentaria en relación con las dimensiones de la gobernanza territorial

ESCALAS TERRITORIALES	ECONÓMICA	SOCIAL	AMBIENTAL	INSTITUCIONAL
SUPRAAUTONÓMICA (IGP Carne de Ávila)	Es inclusiva. Recoge a todos los productores de la raza autóctona superando visiones regionalistas del producto.	Emplea nuevas tecnologías para reducir el aislamiento.	Ganadería en régimen extensivo. Cuidado del paisaje y regulación de la carga ganadera según PAC.	Oportunidad para el desarrollo de proyectos de cooperación interregionales o interterritoriales.
AUTONÓMICA (IGP Vinos de la Tierra de Castilla)	Aporta imagen y da salida comercial a muchas marcas y variedades de vinos regionales, no acogidos a D.O.	Agrupar a todos los posibles productores y elaboradores regionales.	Amplia cobertura del suelo.	Identifica al gobierno regional con la defensa de los productores regionales.
PROVINCIAL (IGP Pan de Cruz)	Facilidad organizativa por proximidad	Distingue a los artesanos panaderos frente a productos industriales.	Oportunidades para valorizar la historia y el patrimonio local.	Relaciona a la administración provincial con la promoción económica.
COMARCAL/LOCAL (D.O. La Mancha)	Gran experiencia en la organización de productores y bodegas	Valoriza los modelos cooperativos	Identificado como el cultivo vocacional, en correspondencia geográfica con el clima y el suelo	Esfuerzo y preocupación compartida por una visión estratégica del futuro del vino

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la IGP Vinos de la Tierra de Castilla, con una superficie de 79 463 km<sup>2</sup> coincidente con los límites autonómicos, la indefinición de la marca territorial afecta considerablemente al producto, que lejos de ser concreto como sucede con la carne avileña, recoge todos los tipos de vinos regionales, sin distinción de paisajes o *terroirs* que particularicen sus cualidades, salvando el esfuerzo que hacen los elaboradores para seleccionar adecuadamente las cosechas y conseguir los mejores caldos. Esta indefinición del producto se deduce también de las entrevistas realizadas, que inciden en la inexistencia de una estrategia productiva común entre elaboradores y viticultores que sea capaz de poner en valor las ventajas de pertenecer a este distintivo de calidad. Mientras los primeros realizan un esfuerzo para etiquetar vinos que no están acogidos a ninguna DO, los viticultores en general no valoran estos intentos, ni implementan métodos que pudieran favorecer la calidad del producto final. En consecuencia, concluimos que el modelo comercial de esta IGP se basa en un producto final indefinido, motivado por la importante extensión y diversidad de zonas productoras, que debilita el factor territorialidad, y por la falta de convencimiento entre los agricultores sobre la idea de estar obteniendo un producto de valor añadido.

Cuadro 6 – Disfuncionalidades y problemáticas de los indicativos de calidad agroalimentaria en relación con las dimensiones de la gobernanza territorial

ESCALAS TERRITORIALES	ECONÓMICA	SOCIAL	AMBIENTAL	INSTITUCIONAL
SUPRAAUTONÓMICA (IGP Carne de Ávila)	Dispersión geográfica de las explotaciones. Aumento de costes.	Escaso conocimiento del distintivo por las comunidades locales.		Políticas de promoción condicionadas por el escaso peso social, por la ausencia de sede social en el territorio, o nombre regional explícito.
AUTONÓMICA (IGP Vinos de la Tierra de Castilla)	No hay estrategias productivas comunes entre productores y elaboradores. Escaso valor añadido del producto.	Desinformación sobre las características del distintivo de calidad.	Escasa defensa de los recursos naturales y del paisaje.	Debilidad para mantener el liderazgo y la imagen del producto.
PROVINCIAL (IGP Pan de Cruz)	Falta de cohesión gremial y competencia desleal.	Escasa valoración por parte de las comunidades locales.	Desconexión del producto con ingredientes autóctonos	Escasa participación de la administración local en la promoción del producto.
COMARCAL/LOCAL (D.O. La Mancha)	La sobreproducción conduce a la comoditización. Debilidad ante las dinámicas de mercado. Escasa diversificación a partir del recurso (enoturismo)	Ausencia de cultura del vino. Olvido del paisaje y el paisanaje.	Disociación del producto con la cultura del territorio. Presión sobre los recursos hídricos	Debilidad de las instituciones ante los productores para implementar nuevas estrategias relacionadas con la regulación de la producción, la calidad y la sostenibilidad.

Fuente: elaboración propia.

De la misma forma, la misma indefinición territorial repercute negativamente en la defensa de formas de cultivo compatibles con el medio ambiente y el paisaje, ya que se aceptan todo tipo de culturas para garantizar la participación de un alto número de explotaciones y bodegas transformadoras. Ello ha dado lugar, por ejemplo, a la introducción de técnicas de cultivo del viñedo en espaldera, financiadas con los Programas de Reestructuración del Viñedo, que rompen con la tradición vitícola porque reducen la mano de obra, exigen el riego sistemático del cultivo, o alteran las condiciones de conservación de los espacios naturales protegidos cuando estas se sitúan próximas a ellos. A efectos de marca, la IGP Vinos de la Tierra de Castilla no se identifica con el territorio de Castilla-La Mancha, pues como se observaba anteriormente, en el deseo de las instituciones por evitar un conflicto con la DO La Mancha, se ha perdido una parte del impacto que se buscaba en su nombre para diferenciar los caldos regionales, y por otro lado, el conflicto con la IGP Vinos de la Tierra de Castilla y León ha conducido a que esta última sí tenga una identidad territorial más definida, un nombre que asocia el producto con el territorio. Por otro lado, el solapamiento de instrumentos de certificación permite a las bodegas a acogerse a IGP o DO según sus

necesidades de gestión comercial, reduciendo así la capacidad de asociación marca-territorio de las DO. De todo ello se constata, como sucede con la IGP “Carne de Ávila”, que no se consiguen los efectos esperados en términos de desarrollo territorial, sumándose en este caso la indefinición del producto a la dispersión geográfica, junto a otros factores como la falta de concienciación sobre los valores ambientales y culturales del viñedo por parte de productores y agricultores. No obstante, y desde un punto de vista positivo, es justo destacar los esfuerzos institucionales en la defensa de los intereses de los productores regionales que, agrupados en distintas zonas de producción, encuentran una posible salida comercial a vinos que no están acogidos a ninguna D.O., si bien, se constata que este esfuerzo no ha sido mantenido en el tiempo para mantener y potenciar la imagen del producto final.

La IGP “Pan de Cruz” se circunscribe al territorio de la provincia de Ciudad Real con 19 813 km<sup>2</sup>. Este distintivo nos introduce en un espacio de mayor proximidad geográfica y cercanía entre los actores con interés en su promoción, donde hipotéticamente el impacto del distintivo de calidad puede tener mayores efectos en el desarrollo territorial, sin olvidar las ventajas que se plantean al distinguir un producto artesano frente a otro industrial y las oportunidades de revalorización histórica y patrimonial que brinda su vinculación a la Orden Militar de Calatrava. Sin embargo, hemos apreciado que la representatividad de elaboradores de Pan de Cruz es mínima respecto al conjunto de fabricantes de pan, y que esta falta de densidad y cohesión gremial perjudica la defensa del distintivo y la aparición de competencia desleal entre ellos, a falta de una labor más activa del organismo de control, en este caso la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Ciudad Real (AFEXPAN). A la falta de cohesión profesional se le añade la nula valorización o el desconocimiento de la existencia de una IGP que protege el pan por parte de la comunidad local, por lo que deducimos la importancia del apoyo institucional, que claramente identificado con el apoyo de la administración provincial, debería incluir también a los ayuntamientos y organizaciones empresariales turísticas para facilitar la concienciación entre los productores y los propios consumidores, siendo relativamente económica su solución al tratarse de un producto asociado a un espacio geográfico bien delimitado y con pocos participantes, y que además puede ofrecer importantes sinergias en la definición del producto turístico provincial y en la gastronomía local.

Finalmente, la Denominación de Origen “La Mancha” con una superficie de 26 062 km<sup>2</sup> y una amplia tradición y experiencia en la organización de sus productores y bodegas elaboradoras, no está sabiendo aprovechar su territorialidad y paisaje como valor añadido para ampliar la diferenciación de sus caldos. Así resulta, como sucedía con la IGP Vinos de la Tierra de Castilla, que mientras las condiciones geográficas basadas en un óptima correspondencia entre el clima y el suelo ayudan a formar unos vinos prácticamente ecológicos, la introducción de espalderas y el riego para reestructurar y diversificar las variedades está provocando unos importantes cambios estructurales que, por la extensión del viñedo, afectan significativamente a todo el sistema territorial. Por ejemplo, se está reduciendo el protagonismo de las variedades más tradicionales y adaptadas a las condiciones naturales, como son la uva Airén dentro de los vinos blancos, y el Cencibel o Tempranillo en los vinos tintos, que se cultivaban con poda baja o en suelo para aprovechar mejor las duras restricciones de humedad; la mecanización de la poda y la cosecha conducen a la desaparición de la vendimia a mano y relaciones sociales vinculadas a la cultura del trabajo; sobre el medio ambiente, se ejerce una fuerte presión sobre las aguas subterráneas y consecuentemente sobre las zonas húmedas (ARAGÓN; PLAZA; SERRANO, 2015); y a nivel económico, si bien se han reducido los costes de producción en las explotaciones, se han agravado los problemas de

sobreproducción que siguen hundiendo los precios de la uva año tras año. En consecuencia el olvido del paisaje y del paisanaje como elementos asociados al producto, en otras palabras el olvido de la territorialidad, descuida la potencial demanda de vinos por un factor cultural que tiene tanto peso o más que las bondades organolépticas de los nuevos vinos. La ausencia de una verdadera cultura del vino en el territorio es denunciada por gran parte de los actores sociales, que reparten culpas a partes iguales entre la Administración, los consumidores, los hosteleros, y los propios productores, aunque se reconoce la labor desempeñada por la D.O. en los últimos años a favor de la crianza, del embotellado y de la comercialización y en el diseño de una visión comercial común de cara al futuro. La marginación de los factores culturales también se refleja en la escasa relevancia de las actividades enoturísticas dentro de la D.O., salvo algunas iniciativas privadas o locales que representan opciones de diversificación económica con un alcance poco representativo dentro de la economía regional hasta el momento.

Desde un punto de vista medioambiental, no se considera ningún esfuerzo por parte de la D.O. para promover prácticas adecuadas o respetuosas con el medio ambiente. Las únicas experiencias de producción de vino ecológico surgen a partir de la propia iniciativa de los viticultores que lo interpretan como una fórmula de rentabilizar sus explotaciones de secano. Por último, se constata la incapacidad de la D.O. para ofrecer una solución real al problema de los excedentes estructurales y para imponer estrategias concernientes a la elaboración del producto que favorezcan la calidad. Resulta explícito de todo esto, el predominio de la venta de vinos a granel en gran parte de las bodegas, calificándose la situación del vino como la de un perfecto producto genérico o *commodity*<sup>5</sup>, que cuestiona los objetivos de cualquier indicación geográfica y enjuicia el esfuerzo realizado, la imagen de los vinos elaborados, y el propio territorio y su modelo de gobernanza.

## 5 CONCLUSIONES

Los instrumentos para certificar la calidad de distintos productos agroalimentarios están siendo empleados por los actores territoriales para distinguirse comercialmente en un escenario postproductivista, en el que los consumidores demandan bienes asociados a nuevos valores. Más allá de buscarse ventajas comparativas basadas en el precio para integrarse en los mercados, se está priorizando la búsqueda y refuerzo de las ventajas diferenciadoras a partir de los elementos específicos del territorio. En España, el esfuerzo por maximizar las características integradoras, sostenibles y endógenas de las producciones se ha traducido en un mapa donde la conjugación del impacto de la identidad territorial, el tejido asociativo y el apoyo institucional, ofrece resultados dispares, atractivos para la investigación geográfica, siempre interesada en señalar los factores que explican precisamente la diversidad espacial. Desde el punto de vista de la Teoría de las Convenciones, de la Teoría del Medio Innovador, y del paradigma de la Gobernanza Territorial, el espacio geográfico a través de sus elementos físicos y humanos influye en el éxito del gobierno del territorio, en la medida que aporta identidad y un ambiente adecuado para fomentar la cohesión de los actores participantes. La escala es uno de los elementos con mayor capacidad explicativa para entender los desafíos a los que se enfrentan estas nuevas estrategias público-privadas.

---

<sup>5</sup> <http://www.elmundo.es/economia/2015/08/20/55d4cd2522601d7d228b4596.html>

En este trabajo defendemos que las Indicaciones Geográficas, aun estando gestionadas desde instituciones empresariales con determinados apoyos y orientaciones desde las administraciones públicas, tienen un papel significativo en el gobierno y la cohesión territorial, que debe ser reconocido, al tiempo que mejorado y ampliado. Para ello proponemos analizar los distintivos de calidad existentes en España clasificándolos en cuatro escalas territoriales: supra-autonómica, autonómica, provincial/insular, y comarcal/local. Cada uno de estos niveles descubre situaciones que debilitan el éxito de los instrumentos, y las conclusiones nos pueden ayudar a mejorar en el futuro la revisión de los distintivos, o proponer otros con mayores garantías de éxito. Estos objetivos de investigación se han materializado observando cuatro distintivos de calidad presentes en Castilla-la Mancha, que se ajustan a las cuatro escalas propuestas: las IGP Carne de Ávila, Vinos de la Tierra de Castilla, y Pan de Cruz, y la DO La Mancha, respectivamente.

De mayor a menor extensión geográfica descubrimos que los factores que debilitan el papel de los distintivos de calidad en el Desarrollo Territorial son la dispersión geográfica, la indefinición del producto, la cohesión entre los productores, el apoyo institucional, el dominio de objetivos mercantilistas, y el olvido del paisaje y la territorialidad como conceptos asociados al producto. Estos seis aspectos están afectados o influidos por la escala y pueden ser abordados desde el gobierno del territorio para que las marcas de calidad tengan realmente un papel activo en el desarrollo sostenible de los mismos.

En este sentido, los Programas de Desarrollo Rural que iniciaron su andadura en 2014 hasta 2020 recogen ampliamente el objetivo de la diversificación y la mejora de la calidad en las producciones para ser más competitivos y generar mayores sinergias en el territorio, apoyándose en el turismo y las nuevas demandas urbanas, pero el desafío recae principalmente en las organizaciones de productores y los Consejos Reguladores, que deben diseñar estrategias para superar los inconvenientes detectados y aprovechar más las fortalezas que motivaron su reconocimiento como hechos diferenciados. Es mediante este tipo de reflexiones como los actores privados pueden contribuir a un mejor gobierno del territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

APARICIO, J. Et al. La Ribera del Duero, Geografía de un medio innovador en torno a la viticultura. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 12, n. 277, 2005.

ARAGÓN, J.R.; PLAZA, J.J.; SERRANO DE LA CRUZ, M.A. El camino hacia la consolidación de la Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda para la valoración y ordenación definitiva del Alto Guadiana. In: **I CONGRESO NACIONAL CIUDAD REAL Y SU PROVINCIA**, Ciudad Real, 2015.

AYDALOT, Phillipe. **Milieux innovateurs en Europe**. París: GREMI, 1986.

BARHAM, E. Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling. **Journal of Rural Studies**, n.19, p.127-138, 2003.

BELLETTI, G.; MARESCOTTI, A.; SCARAMUZZI, S. Paths of rural development based on typical products: a comparison between alternative strategies. In: **Fifth Ifsa European**

**Symposium, “Farming and Rural Systems Research and Extension. Local identities and globalisation”**. Florence, p. 384-395, 2002.

CISTERNA, F. Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. **Theoria**, v. 14, n. 1, p. 61-71, 2005.

DALLABRIDA, V. R. **Governança Territorial e Desenvolvimento**: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Brasília: IPEA, 2011.

DALLABRIDA, V. R. Da vantagem comparativa à vantagem diferenciadora: estratégias de especificação de ativos territoriais como alternativa de desenvolvimento. **Drd – Desenvolvimento Regional em debate**. Año 2, n.1, p. 104-133, 2012.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento territorial e indicação geográfica: apresentação de coletânea e introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R. **Indicação Geográfica e Desenvolvimento Territorial: reflexões sobre o tema e potencialidades no Estado de Santa Catarina**. São Paulo: LiberArs, p. 7-21, 2015a.

DALLABRIDA, V.R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, 215, 1 (2.º), p. 304-328, 2015b.

ESTEBAN, L. **Agricultura y ganadería en Ciudad Real en los siglos XIX y XX**. Ciudad Real: Diputación provincial, 1991.

GOULART, F.; TULLA, A.F. Indicação geográfica de produtos agrícolas: situação y perspectivas para la pequena exploração familiar em Brasil. **Documents D’Anàlisi Geogràfica**, v. 61, n. 1, p. 67-89, 2015.

GUTIERREZ, J.: Escalas espaciales, escalas temporales. **Estudios Geográficos**, n. 242, p. 89-104, 2001.

ILBERY, B. et al. Product, process and place an examination of food marketing and labelling schemes in Europe and North America. **European Urban and Regional Studies** v. 12, n. 2, p. 116-132, 2005.

LORENZINI, E. **Origin labelled products, territorial marks and their contribution to rural development. Evidence from Italy and France**. (Working Paper). Società Italiana di Economia Pubblica, University of Pavia (Italy), 2010.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (MAGRAMA): **Datos de las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGPs) de vinos –vinos de la tierra**. Madrid: MAGRAMA, 2014.

MÉNDEZ, R. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. **Eure**, v. 28, n. 84, p. 63-83, 2002.

MÉNDEZ, R.; MICHELINI, J.J.; ROMERO, P.: Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias. **Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales**, n. 148, p. 377-396. 2006.

MOSCOSO, Antonio. Denominaciones y distintivos de calidad de productos agroalimentarios. In: VV.AA **La comercialización y la distribución de productos perecederos agroalimentarios y pesqueros**. Madrid: Serie Estudios, Secretaria General Técnica del MAPA, p. 85-99, 1998.

OKUDA, M. Y GÓMEZ RESTREPO, C. Métodos en investigación cualitativa: triangulación. **Revista Colombiana de Psiquiatría**, v. 34, n.1. 2005, Disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-74502005000100008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74502005000100008). Última consulta: ago. 2015.

PACCIONI, A. et al. The role of typical products in fostering rural development and the effects of regulation (EEC) 2081/92. In: **73rd SEMINAR, EAAE**, Ancona, Italy, 2001.

PANADERO, M. y PILLET, F. Castilla-La Mancha. In: GARCÍA, J.M<sup>a</sup>; SOTELO, J.A. (Eds.) **La España de las Autonomías**. Madrid: Síntesis, p. 291-330, 1999.

PINO, G. Público y privado en el modelo organizativo de la Denominación de Origen Calificada “Rioja”. Problemática Jurídica. **Anuario Jurídico de la Rioja**, n. 10, p. 105-146, 2005.

RUIZ, A.R. Producción agroalimentaria de calidad y postproductivismo agrario: el caso de los vinos de pago en Castilla-La Mancha. **Anales de Geografía de la Universidad Complutense** v.33, n. 2, p. 137-154, 2013.

SÁNCHEZ, J.L. et al. Las Denominaciones de Origen: ¿una vía hacia el desarrollo territorial? El ejemplo de la D.O. Ribera del Duero. In: SALOM, J.; ALBERTOS, J.M. (eds) **Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España**. Valencia: Publicacions de la Universitat de València, p. 67-98, 2009.

TREGGAR, A. et al. Regional foods and rural development: The role of product qualification. **Journal of Rural Studies**, n. 23, p. 12-22, 2007.

**Artigo recebido em: 15/09/2015**

**Artigo aprovado em: 14/10/2015**