

## CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

**INFORME N 15/2021, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLA EL DECRETO 163/2021, DE 11 DE MAYO, POR EL QUE SE REGULAN LOS ORGANISMOS DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS Y PESQUEROS QUE OPERAN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

### Pleno

#### Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral

#### Vocal Primero

D. Luis Palma Martos

#### Vocal Segunda

D.ª María del Rocío Martínez Torres

#### Secretaria del Consejo

D.ª Mª Ángeles Gómez Barea

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 15 de diciembre de 2021, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 30 de septiembre de 2021, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) oficio de la Dirección General de Industrias, Innovación y Cadena Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, solicitando la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto al proyecto de Orden por la que se desarrolla el Decreto 163/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan los organismos de evaluación de la



FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 1/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Junto al citado oficio, se adjuntaba el borrador del proyecto de Orden (primer borrador del 8 de septiembre de 2021), la Memoria justificativa, la Memoria económica y los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por los que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, en la unidad de mercado y en las actividades económicas

2. Con fecha 8 de noviembre de 2021, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

## III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Orden sometido a informe tiene por objeto desarrollar el Decreto 163/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan los organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en lo que se refiere a las siguientes cuestiones:

\* El procedimiento de delegación de funciones de control oficial y de designación de laboratorio para control oficial

\* Los modelos de solicitud, declaración responsable y comunicación previa

\* La estructura y contenido del Registro de organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía

\* Los términos en los que se han de realizar, por parte de los organismos de evaluación de la conformidad, las comunicaciones relativas a la suspensión temporal, la revocación o a la cancelación de la inscripción

2/23

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 2/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



\* Los términos en los que se han de realizar las comunicaciones a los operadores en relación con la validez de los certificados

El texto normativo consta 25 artículos agrupados en 7 capítulos, 1 disposición derogatoria y 4 disposiciones finales, con el siguiente contenido:

\* El Capítulo I (artículos 1 a 4) recoge las disposiciones generales. Incluye el objeto, el ámbito de aplicación del proyecto de Orden, el órgano competente y la tramitación

\* El Capítulo II (artículos 5 a 7) regula la solicitud de delegación de funciones de control oficial, la verificación previa del cumplimiento de requisitos y la resolución de delegación de funciones de control oficial

\* El Capítulo III (artículos 8 a 10) se dedica a la regulación de la designación de laboratorios para control oficial, la verificación previa del cumplimiento de requisitos y la resolución de designación de laboratorio para control oficial

\* El Capítulo IV (artículos 11 a 13) se ocupa de la declaración responsable y comunicación de inicio de actividad, estableciéndose en este capítulo la declaración responsable de organismos no delegados y de laboratorios para terceros, la tramitación de la declaración responsable y la comunicación de inicio de actividad

\* El Capítulo V (artículos 14 a 17) regula el Registro de organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que se determina la estructura y el contenido del Registro, la modificación de los datos y la ampliación de alcance

\* El Capítulo VI (artículos 18 a 19) describe los procedimientos de suspensión temporal, revocación y cancelación de la inscripción en el Registro donde se regula los procedimientos de suspensión temporal y de revocación de la delegación de funciones de control oficial de los organismos delegados y de la designación de laboratorios para control oficial, así como de los procedimientos de suspensión temporal y de cancelación de la inscripción de organismos no delegados y laboratorios para terceros

\* El Capítulo VII (artículos 20 a 25) contiene los aspectos generales de las comunicaciones relativas a la suspensión temporal, la revocación, la cancelación de la inscripción en el Registro por parte de los organismos de evaluación de la conformidad y a la validez de los certificados

\* Disposición derogatoria única, que deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la presente orden, y expresamente el artículo 33 de la Orden de 14 de noviembre de 2012, por la que se regulan los documentos que deben acompañar al transporte de los productos vitivinícolas, los registros que se han de llevar en el sector vitivinícola, las normas de realización de determinadas prácticas enológicas y las de los vinos varietales

\* Disposición final primera, con las modificaciones de la Orden de 14 de noviembre de 2012, por la que se regulan los documentos que deben acompañar al transporte de los productos vitivinícolas, los registros que se han de llevar en el sector vitivinícola, las normas de realización de determinadas prácticas enológicas y las de los vinos varietales

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 3/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



\* Disposición final segunda, con las modificaciones de la Orden de 19 de septiembre de 2011, por la que se dictan normas para la aplicación, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, del Real Decreto 244/2009, de 27 de febrero, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo al sector vitivinícola español, en relación con los subproductos de la vinificación

\* Disposición final tercera, con las modificaciones de la Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se crea el Sistema de Información sobre la Producción Ecológica en Andalucía

\* Disposición final cuarta, en la que se faculta al órgano directivo competente en materia de organismos de evaluación de la conformidad para dictar cuantas disposiciones y resoluciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta orden

#### IV. MARCO NORMATIVO

A continuación, atendiendo a la materia particular regulada, se destaca la normativa más relevante para el asunto que es objeto del presente Informe.

##### IV.1. Normativa en materia de organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros

###### IV.1.1. Normativa europea y estatal

La legislación de la Unión Europea (en adelante, UE) establece un conjunto de normas armonizadas para garantizar que los productos agroalimentarios y pesqueros sean seguros y saludables y que las actividades que puedan repercutir en la seguridad de la cadena agroalimentaria o la protección de los intereses de los consumidores, en relación con los alimentos, se realicen de conformidad con requisitos específicos.

Así, la política de calidad agroalimentaria de la UE se ha configurado como una línea de actuación estratégica en el seno de la UE que ha sido objeto de un amplio desarrollo legislativo, destacándose en el ámbito de la organización de los controles oficiales y de las actividades distintas de los controles oficiales a lo largo de la cadena agroalimentaria con la publicación del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n° 1/2005 y (CE) n° 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 854/2004 y (CE) n° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (en adelante, Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 4/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Por lo que se refiere a la calidad diferenciada, el citado Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales es aplicable a la verificación del pliego de condiciones y al uso de los nombres de los productos acogidos a denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas y especialidades tradicionales garantizadas, así como en los ámbitos de la producción y etiquetado de los productos ecológicos.

En el ámbito concreto objeto de regulación en el proyecto de Orden susceptible del presente Informe, conviene destacar que el Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales, regula las figuras de los organismos delegados y de los laboratorios oficiales, determinándose los requisitos que éstos deben cumplir. En particular, en el artículo 28 establece que:

“1. Las autoridades competentes podrán delegar determinadas funciones de control oficial en uno o más organismos delegados o en personas físicas de conformidad con las condiciones establecidas en los artículos 29 y 30, respectivamente. La autoridad competente se asegurará de que el organismo delegado o la persona física en quien se hayan delegado tales funciones dispongan de las facultades necesarias para llevarlas a cabo eficazmente.

2. En caso de que una autoridad competente o un Estado miembro decida delegar en uno o más organismos delegados determinadas funciones de control oficial para la comprobación del cumplimiento de las normas mencionadas en el artículo 1, apartado 2, letra i), atribuirá un número de código a cada organismo delegado y designará a las autoridades competentes responsables de su autorización y supervisión.”

Por su parte, en el artículo 29.b) del citado Reglamento europeo se regulan las condiciones para la delegación de determinadas funciones de control oficial en organismos delegados, indicando que: “i) dispondrá de la experiencia, los equipos y la infraestructura necesarios para ejercer aquellas funciones de control oficial que hayan sido delegadas en él; ii) contará con personal suficiente con la cualificación y la experiencia adecuadas; iii) será imparcial y no tendrá ningún conflicto de intereses, y en particular no estará en situación que pueda afectar, directa o indirectamente, a la imparcialidad de su conducta profesional en lo que respecta al ejercicio de aquellas funciones de control oficial que hayan sido delegadas en él; iv) trabajará y estará acreditado de acuerdo con las normas pertinentes para las funciones delegadas de que se trate, incluida la norma EN ISO/IEC 17020 «Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspecciones»; y v) dispondrá de competencias suficientes para ejercer las funciones de control oficial que hayan sido delegadas en él”.

Del mismo modo, en su artículo 30.b) se determinan las condiciones para la delegación de determinadas funciones de control oficial en personas físicas: “i) dispondrán de la experiencia, el equipamiento y la infraestructura necesarios para ejercer aquellas funciones de control oficial que hayan sido delegadas en ellas; ii) tendrán la cualificación y la experiencia necesarias; iii) actuarán con imparcialidad y no tendrán ningún conflicto de intereses en lo que respecta al ejercicio de aquellas funciones de control oficial que hayan sido delegadas en ellas”.

En este mismo precepto se recogen las obligaciones de los organismos delegados y de las personas físicas que han sido objeto de delegación de determinadas funciones de control oficial.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 5/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



De esta forma, la normativa europea sobre regímenes de calidad diferenciada<sup>1</sup>, incluida la producción ecológica<sup>2</sup>, prevé la posibilidad de delegar determinadas funciones de control oficial en organismos delegados, de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo de 2017, exigiendo una supervisión, por parte de la autoridad competente que delega, adicional a la declaración de la competencia técnica para ejercer una actividad de evaluación de la conformidad, realizada por un organismo nacional de acreditación.

Por otro lado, respecto a los laboratorios oficiales, en el artículo 37 del Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales, se regula su designación, indicándose en su apartado 1 que: “Las autoridades competentes designarán laboratorios oficiales para realizar los análisis, ensayos y diagnósticos de laboratorio de las muestras tomadas durante los controles oficiales y otras actividades oficiales en el Estado miembro en cuyo territorio operan dichas autoridades competentes, o en otro Estado miembro o en un país tercero que sea parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo”.

A continuación, el apartado 4 del precitado artículo prevé que: “Las autoridades competentes solo podrán designar como laboratorio oficial un laboratorio que: a) disponga de la experiencia, el equipamiento y la infraestructura necesarios para la realización de análisis o ensayos o diagnósticos de las muestras; b) cuente con personal suficiente con la cualificación, la formación y la experiencia adecuadas; c) garantice que las tareas que tiene encomendadas con arreglo al apartado 1 se realizan de manera imparcial y sin conflictos de intereses en lo que respecta al ejercicio de sus funciones como laboratorio oficial; d) pueda entregar en tiempo oportuno los resultados del análisis, ensayo o diagnóstico efectuado con las muestras tomadas durante los controles oficiales y otras actividades oficiales; y e) funcione de acuerdo con la norma EN ISO/IEC 17025 y esté acreditado de acuerdo con dicha norma por un organismo nacional de acreditación que funcione de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 765/2008.”

En el artículo 38 del Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales, se establecen las obligaciones de los laboratorios oficiales.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, dentro de los laboratorios designados para participar en el control oficial de la calidad comercial agroalimentaria, los que se encargan de la verificación de las características organolépticas de los aceites de oliva vírgenes deben cumplir los requisitos de autorización establecidos en el Reglamento (CEE) n.º 2568/91 de la Comisión, de 11 de julio, relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis. El desarrollo de este Reglamento se ha realizado en España mediante el Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen.

Finalmente, es oportuno indicar que en el ámbito del control oficial de la calidad comercial, la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, de carácter básico, prevé que la inspección sea realizada por las autoridades competentes, sin que esté contemplada la delegación de funciones de control oficial.

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 6/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



#### IV.1.2. Normativa autonómica

En el ámbito del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la calidad agroalimentaria y pesquera de Andalucía (en adelante, Ley 2/2011) y la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de protección del origen y la calidad de los vinos de Andalucía (en adelante, Ley 10/2007), así como el Decreto 163/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan los organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 163/2021, en lo sucesivo), configuran el marco legislativo sobre la calidad de los productos agroalimentarios y pesqueros andaluces, haciendo uso en estas normas, en relación con los regímenes de calidad diferenciada, de la facultad que la normativa de la Unión Europea concede a las autoridades competentes para delegar determinadas funciones de control oficial en organismos de control privados.

Así, la Ley 2/2011 define a los organismos de evaluación de la conformidad en el artículo 3.ñ) como “las personas jurídicas encargadas de hacer, de manera independiente, una declaración objetiva de que los productos o servicios cumplen unos requisitos específicos, de acuerdo con lo establecido en normas de carácter obligatorio o en normas y pliegos de condiciones específicas que incluyen calibración, ensayo, certificación e inspección”, dedicando su Título IV a la regulación de la evaluación de la conformidad de la calidad diferenciada y el Capítulo II del Título V a los sistemas de control para la calidad diferenciada.

De esta forma, el artículo 21 de la Ley 2/2011 establece que los organismos de evaluación de la conformidad (en adelante, también OEC) son:

- Los órganos de control de las denominaciones de origen protegidas (DOP), de las indicaciones geográficas protegidas (IGP) e indicación geográfica de bebidas espirituosas (IGBE)
- Los organismos independientes de control
- Los organismos independientes de inspección
- Los laboratorios de control

A este respecto, cabe subrayar lo establecido en el artículo 22 de la citada Ley 2/2011, que en su apartado 1 indica que los OEC que realicen control oficial, en el marco del Reglamento (UE) 2017/625, deberán contar con una autorización previa al inicio de la actividad, la cual se realizará conforme a un procedimiento que se desarrollará reglamentariamente. Por otro lado, en el apartado 2 de este mismo precepto se señala que los OEC que no actúen en el marco establecido por el Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo, deberán presentar una declaración responsable.

En relación a las obligaciones que los OEC han de cumplir, el artículo 23 de la citada Ley 2/2011 establece que:

“1. Los organismos de evaluación de la conformidad estarán obligados a:

- a) Controlar el cumplimiento de las normas, pliegos de condiciones o protocolos correspondientes a cada producto, de acuerdo con lo establecido en su sistema de calidad implantado.
- b) Estar inscritos en los registros administrativos ligados al desarrollo de su actividad.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 7/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



- c) Realizar en tiempo y forma, a la Consejería competente en materia agraria y pesquera, las comunicaciones establecidas en las disposiciones vigentes en materia de calidad y conformidad que les sean aplicables, mediante los sistemas de información de datos que se establezcan reglamentariamente.
- d) Establecer medidas específicas y documentadas para garantizar su imparcialidad, independencia y ausencia de conflictos de intereses, así como la eficacia de los controles.
- e) Disponer de pólizas de seguro que cubran los riesgos de su responsabilidad, por una cuantía suficiente, de acuerdo con el desarrollo de la actividad.
- f) Evaluar la capacidad de producción de los operadores relacionados con productos acogidos a sistemas de certificación.
- g) Con respecto al proceso de evaluación de la Administración establecido en el artículo 25, deberán:
- 1.º Permitir las visitas de auditoría.
  - 2.º Facilitar copia de la documentación relativa al sistema de certificación o que le sea requerida en el transcurso de la auditoría.
- h) Autorizar a la entidad colaboradora a suministrar la información requerida por la Administración.
- i) Comunicar a los operadores la suspensión temporal o la revocación de la autorización e inscripción en el registro correspondiente.
- j) Comunicar a la Consejería competente en materia agraria y pesquera la existencia de acuerdos, contratos o convenios con organismos de control de países terceros que posibiliten el uso del logo de esos organismos de control en el etiquetado de productos agroalimentarios y pesqueros andaluces.
- k) Denegar o rechazar las solicitudes de clientes que se encuentren en situación de suspensión de la certificación en otro organismo de evaluación de la conformidad o, en caso de encontrarse en situación de retirada de certificación, hasta que haya concluido el período de retirada.
- l) Emitir los certificados en los modelos establecidos, en su caso, por la Consejería competente en materia agraria y pesquera, a quien deberán remitir los mismos en los plazos establecidos en la normativa vigente.
2. Los laboratorios de control, además de las obligaciones previstas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del apartado anterior, estarán obligados a:
- a) Participar en aquellas pruebas o ensayos que les sean solicitados por la Consejería competente en materia agraria y pesquera.
  - b) Realizar las muestras caracterizadas que se les pudiera demandar por la Consejería competente en materia agraria y pesquera.
3. Además de las obligaciones previstas en el apartado 1 de este artículo, los organismos independientes de control, los organismos independientes de inspección y los órganos de control de las DOP, IGP, IGBE e IGPVA estarán obligados a solicitar al operador declaración responsable de su inscripción en los registros

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 8/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



administrativos ligados al desarrollo de su actividad, debiendo transmitir esta información a la Consejería, al objeto de que ésta realice las comprobaciones que procedan.

(...)"

Por otro lado, por lo que respecta en concreto a los laboratorios de control, el artículo 24.1 de la citada Ley establece que los laboratorios que intervengan en la caracterización de productos, como entidades auxiliares en el ámbito de aplicación de la Ley 2/2011, deberán contar con los medios técnicos suficientes y con personal debidamente cualificado de forma que se garantice una adecuada capacidad técnica. En casos excepcionales, los laboratorios podrán subcontratar la realización de análisis que, por determinadas causas, no puedan llevar a cabo, siempre previa información al cliente, derivándose las condiciones de la subcontratación a un desarrollo reglamentariamente. Además, en el apartado 3 de este mismo artículo se indica que se podrán establecer diferentes niveles de reconocimiento y autorización dependiendo de la pretensión del uso que se derive de los resultados aportados por un laboratorio.

Cabe indicar asimismo que, en los procesos de certificación y control, la evaluación de la conformidad de las características medibles de un producto agroalimentario o pesquero podrá ser efectuada, según el artículo 24.4 de la Ley 2/2011, por un laboratorio del organismo independiente de control, cuyos requisitos de autorización se desarrollarán reglamentariamente o, en el caso de las DOP, IGP e IGBE, podrá realizarse, además por un laboratorio de la denominación de calidad que se encuentre adecuadamente separado del órgano de gestión y de control, realizando su actividad con independencia jerárquica de los órganos de dirección del consejo regulador y bajo la tutela de la consejería competente en materia agraria y pesquera, estando autorizado y designado por la misma, de acuerdo a lo que se establezca reglamentariamente.

Por su parte, el artículo 31.1 de la Ley 2/2011 establece que los análisis de las muestras tomadas en los controles oficiales se realizarán en los laboratorios agroalimentarios designados por la Consejería competente en materia agraria y pesquera para participar en el control oficial, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

Del mismo modo, la Ley 10/2007 recoge, en su artículo 31.1, que el procedimiento de autorización de los órganos de control, de los organismos independientes de control y de los organismos independientes de inspección, será regulado reglamentariamente.

Además, según el artículo 34.3 de la Ley 10/2007 se identifica, a los efectos de esta Ley, los OEC como: a) Órganos de control de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas. b) Organismos independientes de control. c) Organismos independientes de inspección. d) Laboratorios de control.

Al objeto de disponer de los desarrollos reglamentarios previstos en la Ley 10/2007 y en la Ley 2/2011, y adaptándolos al marco legislativo establecido Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales, se aprobó el Decreto 163/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan los organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 9/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En el artículo 2 del Decreto 163/2021 se clasifican los OEC en: organismos de control, que engloban a su vez a organismos delegados y organismos no delegados, y en laboratorios de control, que engloban a su vez a laboratorios designados para control oficial y laboratorios para terceros.

Así, los organismos delegados realizan funciones de control oficial en el ámbito de la calidad diferenciada, según lo previsto en el artículo 28 del Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales, y los organismos no delegados actúan fuera del control oficial, no requiriendo de autorización previa, como sí ocurre para los organismos delegados, siendo la declaración responsable el mecanismo de intervención establecido para el inicio de su actividad.

En el caso de los laboratorios designados para control oficial se establecen a los efectos del artículo 37 del Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales, tanto en el ámbito de la calidad comercial que se reserva al sector público y entidades sin ánimo de lucro participadas por la Administración, como en el ámbito de la calidad diferenciada, en el que se contempla también la designación de laboratorios privados en general, mientras que los laboratorios para terceros, que se encuentran referidos a actividades fuera del ámbito de los controles oficiales, no requieren de autorización previa -como sí ocurre para los laboratorios oficiales- siendo la declaración responsable el mecanismo de intervención establecido para el inicio de su actividad.

En relación a los requisitos exigidos a los OEC, se resaltan a continuación los siguientes artículos del Decreto 163/2021:

El artículo 4 que recoge las obligaciones generales de los OEC.

El artículo 6 contiene las obligaciones de los organismos de control.

El artículo 8 trata de los requisitos de los organismos delegados.

El artículo 9 contiene las obligaciones específicas de los organismos delegados.

El artículo 11 establece los requisitos de los organismos no delegados.

El artículo 13 recoge las obligaciones generales de los laboratorios de control.

El artículo 14 regula los requisitos generales de los laboratorios designados.

El artículo 15 aborda las obligaciones específicas de los laboratorios designados.

El artículo 16 establece los requisitos específicos de los laboratorios para terceros.

El artículo 17 contiene las prohibiciones aplicables a los laboratorios para terceros.

Merece la pena mencionar igualmente respecto al contenido del Decreto 163/2021, la creación del Registro de los OEC de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía regulado en el Título V. Concretamente, el artículo 22.2 determina que la inscripción en el Registro carece de carácter habilitante, tiene naturaleza administrativa y carácter público y gratuito, pudiendo acceder a sus asientos cualquier persona o entidad, pública o privada, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación sobre protección de datos de carácter personal. La inscripción en el registro de realizará de oficio (artículo 23.2).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 10/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Finalmente, cabe hacer referencia, en relación con el presente proyecto normativo, a la Orden de 8 de junio de 2021, por la que se aprueba y da publicidad a los formularios de solicitud, declaración responsable y comunicación, previstos en el Decreto 163/2021, de 11 de mayo, por el que se regulan los organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

#### IV.2. Normativa en materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC)
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios)
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas)
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Ómnibus)
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015)
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

#### V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO NORMATIVO E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Según la información del Registro de OEC de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía, disponible a través de la web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible<sup>3</sup>, se puede extraer que, a la fecha de redacción de este informe, existen 54 organismos de control inscritos en el Registro que realizan certificación y 16 órganos de control de los Consejos Reguladores.

<sup>3</sup><https://juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/areas/industrias-agroalimentarias/organizaciones-entidades/paginas/entidades-certificacion.html>

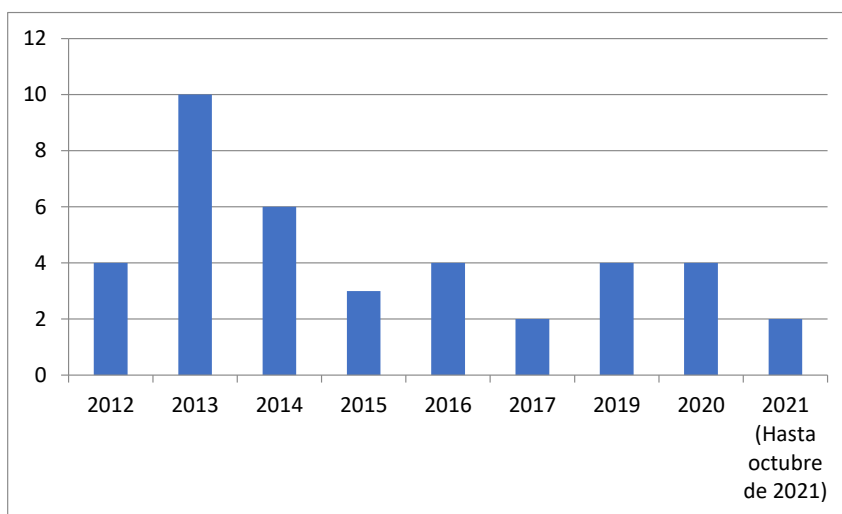
FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 11/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



De los referidos 54 organismos de control que realizan certificación, uno de ellos se encuentra suspendido y 24 tienen su sede en Andalucía. Con respecto a los 16 órganos de control de los Consejos Reguladores, 14 tienen su sede en Andalucía.

Por lo que se refiere a las autorizaciones otorgadas a organismos de control que realizan certificación, como se puede observar en la siguiente gráfica, el número de organismos se mantiene con pocas variaciones anuales desde el año 2012, siendo el 2013 el año en el que mayor número de autorizaciones se concedieron, ascendiendo a 10:

Gráfica 1. Número de autorizaciones otorgadas a organismos de control que realizan certificación por año.



Elaboración propia (ACREA). Fuente. Registro de los organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, en el citado Registro se pueden consultar los organismos de control que certifican producción integrada, existiendo actualmente 8 organismos inscritos, de los cuales 3 tienen su sede en Andalucía, y los organismos de control que realizan inspección (norma de ibéricos), existiendo actualmente 7 entidades inscritas en el Registro, de las cuales 4 tienen su sede en Andalucía.

Por lo que se refiere a los laboratorios designados para control oficial, no se han encontrado datos en la página web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo más allá de los que conforman la Red de Laboratorios Agroalimentarios de la Junta de Andalucía (RELAE) de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera, dependiente de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, la cual cuenta con seis laboratorios agroalimentarios y estaciones enológicas establecidos en: Montilla (Córdoba); Sevilla; Bonares (Huelva); Atarfe (Granada); Córdoba y Jerez de la Frontera (Cádiz).

Por último, respecto a los laboratorios para terceros, la información existente en la página web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible data del 25 de febrero de 2014, existiendo en ese momento 347 laboratorios privados inscritos que realizaban análisis a terceros.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 12/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## VI. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

### VI.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

De esta forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ACREA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Todo ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la LGUM, todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. Así, el artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “Garantía de las libertades de los operadores económicos”, preceptúa que:

*“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.*


Además, cabe destacar que para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, regulador de los “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad” dispone que:

*“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.*

Por otro lado, en lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, enuncia los “Principios de buena regulación” y determina que:

*“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia...”.*

En la misma línea, el Decreto 622/2019, en los apartados 2 y 3 de su artículo 7, establece cuáles son los extremos que deben quedar reflejados en la parte expositiva de los proyectos de disposiciones reglamentarias y anteproyectos de ley, con el fin de que las nuevas disposiciones que se aprueben justifiquen

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 13/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



el cumplimiento de los principios de buena regulación. En este contexto, se realiza el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados anteriormente, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

Con carácter previo, en cuanto al proyecto de Orden que nos ocupa, debe destacarse que las autoridades de competencia vienen insistiendo en la necesaria aplicación de la normativa de competencia, así como de los principios de regulación económica eficiente en el sector agroalimentario, debido a los positivos efectos económicos, en términos de precios, calidad, variedad e innovación, que trae aparejados tanto para los productores como para las personas consumidoras finales.

Así, los modelos de certificación de la calidad diferenciada han sido objeto de especial atención por parte de las autoridades de competencia, directa o indirectamente, pudiéndose destacar al respecto los siguientes informes de la CNMC, cuyos argumentos damos aquí por reproducidos:

IPN/CNMC/015/20, Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

IPN/CNMC/010/16, Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2015 de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico.

IPN/DP/0009/14, Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Informe sobre la certificación de calidad y de seguridad, de 2010.

IPN 47/10, Anteproyecto de Ley de la calidad agroalimentaria.

De los citados informes, cabe resaltar el Informe de la CNMC sobre proyecto de Real Decreto por el que desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico, donde se advierte que los distintos regímenes de protección de la calidad diferenciada establecidos<sup>4</sup> implican una serie de restricciones a la competencia, destacándose la limitación a la competencia existente en relación a los servicios de certificación, debido a la posible inexistencia de competencia en el mercado, al poder asignarse en exclusiva a los órganos de control de los Consejos Reguladores<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> **Artículo 7.1 de la Ley 2/2011:**

A los efectos de esta Ley, los regímenes de calidad diferenciada son los siguientes:

- a) Denominación de origen protegida, en adelante DOP.
- b) Indicación geográfica protegida, en adelante IGP.
- c) Indicación geográfica de bebidas espirituosas, en adelante IGBE.
- d) Indicación geográfica de productos vitivinícolas aromatizados, en adelante IGPVA.
- e) Términos de calidad facultativos en productos agroalimentarios.
- f) Términos tradicionales de vinos.
- g) Especialidades tradicionales garantizadas, en adelante ETG.
- h) Producción ecológica.

<sup>5</sup> **Artículo 33 de la Ley 2/2011:**

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 14/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Otras posibles restricciones a la competencia identificadas en relación con los regímenes de calidad diferenciada son: la naturaleza jurídica de Corporación de Derecho público de los Consejos Reguladores, que entraña el otorgamiento de determinadas facultades que podrían constituir un riesgo potencial de introducir restricciones adicionales, puesto que la decisión sobre la entrada corresponde al Consejo Regulador que está integrado o conformado por los operadores incumbentes, lo cual puede provocar incentivos y posibilidades de introducir barreras de entrada a través de diversas vías, como por ejemplo el establecimiento de límites territoriales que favorezcan relativamente a los operadores ya existentes en el mercado, el establecimiento de requisitos o el procedimiento de registro, así como el diseño del pliego de condiciones que debe cumplir un producto.

Junto a lo anterior, se señala que el fundamento económico para el establecimiento de modelos de calidad diferenciada es paliar asimetrías de información entre productores y consumidores, mejorando la información de éstos sobre la calidad de los productos. El distintivo de la calidad diferenciada facilita la identificación del producto, el cual procede de una determinada Comunidad Autónoma, conllevando asociados determinados estándares de calidad y reputación, si bien, muchas de las restricciones a la capacidad de competir de los operadores presentes en los regímenes de calidad diferenciada derivan de la propia regulación relativa a las funciones y otros aspectos de los Consejos Reguladores y de la normativa de la propia UE.

Por otra parte, este Consejo de la Competencia de Andalucía ha emitido los siguientes informes relacionados con la presente materia, cuyos fundamentos damos aquí por reproducidos:

N 8/2021, sobre el proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 27 de diciembre de 2019, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida «Aceite de Jaén».

N 9/2019, sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan los Organismos de Evaluación de la Conformidad de Productos Agroalimentarios y Pesqueros que operan en Andalucía.

N 02/15, sobre el proyecto de Decreto por el que se establecen las Normas sobre la autorización, registro y control de los organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Y debemos destacar el Informe 9/2019 sobre el Decreto 163/2021, dado que el proyecto normativo que nos ocupa supone su desarrollo, por lo que todas las observaciones que aquí se realizan deben entenderse en el contexto de las ya previamente contenidas en el referido Informe.

1. La verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, antes de la comercialización del producto, de las DOP, IGP, IGBE e IGPVA garantizará los principios de imparcialidad, objetividad y competencia técnica, y podrá ser efectuada por: a) Un órgano de control propio de la denominación o indicación, acreditado en el cumplimiento de la norma UNE-EN ISO/IEC 17065 o norma que la sustituya. b) Un organismo independiente de control. c) Un órgano de control creado a iniciativa de varios consejos reguladores, debiendo cumplir los requisitos exigibles a los organismos independientes de control. d) Un órgano de control de otro consejo regulador, debiendo cumplir los requisitos exigibles a los organismos independientes de control.
2. Cuando se opte por una de las opciones de control, contempladas en el apartado 1, será a ésta a la que deben acogerse todos los operadores agroalimentarios y pesqueros (...).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 15/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Llegados a este punto, y tal como señala el órgano proponente de la norma en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, en la unidad de mercado y en las actividades económicas, las razones de interés general que sustentan la necesidad de esta regulación, son la protección de los consumidores, la protección de los destinatarios de servicios y de los trabajadores y la exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, razones definidas e interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y establecidas en el artículo 3.11 de la Ley Paraguas. No obstante, la protección de dichas razones de interés general, pueden motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, siendo necesaria la conciliación entre esa protección y una regulación favorecedora de la competencia. Por ello, se hace necesario que el establecimiento de una restricción a la competencia quede justificado atendiendo a la necesidad de la protección de dichos intereses generales y, si ésta estuviera justificada, a la proporcionalidad respecto al efecto que persiguen, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Sin perjuicio de lo anterior, se realizan a continuación observaciones particulares sobre el texto del proyecto de Orden.

## **VI.2. Observaciones particulares sobre el contenido del proyecto normativo**

### **VI.2.1 Sobre la tramitación (artículo 4)**

El apartado 3 de este artículo establece que “La delegación de funciones de control oficial y la designación de laboratorio para control oficial estará supeditada a la aceptación expresa, por parte del organismo delegado o del laboratorio designado, respectivamente, de las condiciones y obligaciones incluidas en la correspondiente resolución.”

A este respecto, es preciso señalar que en la medida en que las condiciones, obligaciones y requisitos que deben cumplir los organismos delegados y los laboratorios oficiales están establecidos en el Decreto 163/2021, así como en el proyecto de Orden que nos ocupa, y que los mismos van a ser objeto de verificación por parte de la Administración pública con carácter previo a través del régimen de autorización, cabría cuestionar la necesidad de incorporar este último paso relativo a la aceptación en la tramitación de la autorización, al entender que no se incorpora a la resolución ningún aspecto adicional a tener en cuenta por el operador económico.

En este sentido, y de cara a una mayor simplificación administrativa, se propone que se elimine la necesidad de aceptación final expresa por parte de los organismos delegados y los laboratorios oficiales, de las condiciones y obligaciones incluidas en la correspondiente resolución o bien, en el caso que se considere indispensable, se explique en el expediente de tramitación de la norma su necesidad y proporcionalidad.

Por otro lado, en relación con el apartado 4 del artículo 4 de la propuesta normativa en la que se establecen las direcciones electrónicas en las que se encuentran los distintos formularios que deben cumplimentarse y firmarse por los organismos y laboratorios de control (autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones de los artículos 5, 8, 11, 13, 16, 17 y 18.3), debe señalarse que, actualmente, los referidos

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 16/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



formularios se encuentran regulados en la Orden de 8 de junio de 2021, por la que se aprueba y da publicidad a los formularios de solicitud, declaración responsable y comunicación, previstos en el Decreto 163/2021, de 11 de mayo, debiéndose remarcar que en el referido artículo 4.4, no se hace referencia explícita a esta Orden, aun cuando en las páginas web del Catálogo de Procedimientos y Servicios de la Junta de Andalucía referenciadas sí que aparece como normativa aplicable.

Por ello, dado que la citada Orden de 8 de junio de 2021 no se encuentra de forma explícita entre las normas derogadas en el proyecto normativo, se propone que se incluya en el artículo 4.4 una referencia a que estos formularios se encuentran regulados en dicha Orden. En sentido contrario, debe incluirse una referencia explícita en la Disposición derogatoria, donde se cite expresamente la derogación de la Orden de 8 de junio de 2021, de cara a aportar mayor seguridad jurídica y claridad normativa.

#### **VI.2.2. Respeto a la documentación que debe acompañar a la solicitud de delegación de funciones de control oficial y a la solicitud de designación de laboratorio de control oficial (artículos 5 y 8)**

El proyecto de Orden exige la aportación de la póliza de seguro que cubra los riesgos de su responsabilidad. Del mismo modo, en relación con la solicitud de designación de laboratorio para el control oficial, en la letra d), se establece que, en su caso, se incorpore la póliza de seguro que cubra los riesgos de su responsabilidad, de acuerdo con el desarrollo de su actividad.

La Ley 2/2011 regula en su artículo 23.1.e) como obligación de los organismos de evaluación de la conformidad, el disponer de pólizas de seguro que cubran los riesgos de su responsabilidad, por una cuantía suficiente, de acuerdo con el desarrollo de la actividad, desarrollándose este precepto en idéntico sentido en el Decreto 163/2021, en su artículo 4.e).

Esta medida que trata de garantizar que los posibles daños que pueda causar su actividad queden cubiertos, deberá ser proporcionada a la luz de la finalidad y objetivo pretendido, de manera que no se establezcan unas sumas aseguradas que resulten excesivas respecto al riesgo asegurado, dado que ello supondría una carga administrativa injustificada para los operadores económicos.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la exigencia de estos seguros habrá de respetar la previsión contenida en el artículo 18.2, letra d) de la LGUM, que establece como requisito prohibido la exigencia de un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, que resulte adicional al establecido en la normativa del lugar de origen, o a la suscripción de un seguro con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

Por otro lado, debería aclararse en qué circunstancias se considera necesario el disponer de una póliza de seguro que cubra los riesgos de su responsabilidad por parte de los laboratorios para el control oficial, evitándose de esta forma la posible discrecionalidad existente por parte de la Administración en la redacción dada en el artículo 8.2.d) del proyecto de Orden.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 17/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



### VI.2.3. Respeto a la exigencia de domicilio en Andalucía

En cuanto a los datos que deben inscribirse en el Registro de organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 15.1 del proyecto normativo, indica como dato a inscribir, la sede en la Comunidad Autónoma en Andalucía. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un organismo de evaluación de la conformidad inscribible en el Registro puede no tener sede en Andalucía, como puede ocurrir por ejemplo con la comunicación de inicio de la actividad de organismos no delegados que cuenten previamente con autorización o inscripción en el Registro de otra Comunidad Autónoma (artículo 13.2).

### VI.2.4. Respeto a los procedimientos de suspensión temporal y de revocación

En relación con la suspensión temporal, revocación y cancelación de la inscripción en el registro los artículos 18 y 19 regulan los procedimientos de suspensión temporal y de revocación de la delegación de funciones de control oficial de los organismos delegados y de la designación de laboratorios para control oficial y los procedimientos de suspensión temporal y de cancelación de la inscripción de organismos no delegados y laboratorios para terceros, respectivamente.

En el artículo 18.1 se establece que los procedimientos de suspensión temporal, de revocación de la delegación de funciones de control oficial y de designación de laboratorio para control oficial, podrán iniciarse de oficio o a instancia del organismo de evaluación de la conformidad de que se trate.

La suspensión temporal y la revocación de la delegación de funciones de control oficial o de la designación de laboratorio para control oficial se realizarán mediante resolución del órgano directivo competente en materia de organismos de evaluación de la conformidad (artículo 18.4).

Del mismo modo, los procedimientos de suspensión temporal y de cancelación de la inscripción de organismos no delegados y de laboratorios para terceros, podrán iniciarse de oficio o a instancia del organismo de evaluación de la conformidad que corresponda (artículo 19.1).

La suspensión temporal y la cancelación de la inscripción de organismos no delegados y de laboratorios para terceros se realizarán mediante resolución del órgano directivo competente en materia de organismos de evaluación de la conformidad (artículo 19.3).

De la lectura de tales previsiones, se desprende que, para los procedimientos de suspensión temporal, revocación o cancelación de la inscripción en el registro que se inicien a instancia del OEC, se ha establecido la autorización administrativa como mecanismo de intervención, dado que se encuentran sujetos a una resolución previa por parte de la Administración.

En este sentido, cabe recordar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1 de la LGUM, solo se podrá establecer la exigencia de una autorización en el caso en que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen.

Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley, y que deberá estar motivada en la salvaguarda

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 18/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de una razón imperiosa de interés general, como son el orden público, la seguridad pública, la salud pública o la protección del medio ambiente.

A tal efecto, si se procede a analizar el marco normativo establecido al respecto, se observa que el artículo 33.2 del Reglamento (UE) 2017/625, de 15 de marzo sobre controles oficiales, establece, como obligación de las autoridades competentes que deleguen el deber de revocar total o parcialmente, y sin dilación, la delegación cuando:

“i) existan pruebas de que el organismo delegado o la persona física no está realizando correctamente las funciones que se hayan delegado,

ii) el organismo delegado o la persona física no adopte medidas correctoras adecuadas y en tiempo oportuno para subsanar las deficiencias detectadas, o

iii) la independencia o la imparcialidad del organismo delegado o de la persona física haya quedado comprometida;

Lo dispuesto en la presente letra se entenderá sin perjuicio de la competencia de las autoridades competentes para revocar la delegación por razones distintas de las indicadas en el presente Reglamento.”

Asimismo, la Ley 2/2011 establece en su artículo 22.3 que reglamentariamente se desarrollarán las medidas a aplicar como consecuencia de la evaluación de la Administración prevista en su artículo 25, que podrá implicar la suspensión temporal, la revocación o la cancelación de la inscripción del organismo de evaluación de la conformidad y que éste no pueda operar, desde ese momento, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que deba entregar al operador su expediente completo.

De esta forma, el artículo 25 de la Ley 2/2011 señala que “Reglamentariamente, se establecerá el proceso de evaluación de los organismos de evaluación de la conformidad por parte de la Administración, la cual será realizada por personal de la Consejería competente en materia agraria y pesquera debidamente acreditado.”

Así, el marco establecido en la normativa comunitaria y en la Ley 2/2011 es referido a la suspensión temporal, la revocación o la cancelación de la inscripción del organismo de evaluación de la conformidad cuando esta venga como fruto de una evaluación realizada por la Administración y no por la iniciativa de los propios organismos.

Por lo tanto, el establecimiento de una autorización administrativa como mecanismo de intervención para el caso de suspensión temporal, la revocación o la cancelación de la inscripción del organismo de evaluación de la conformidad, cuando esta se inicie a instancia del interesado, podría entrar en contradicción con el artículo 17.1 de la LGUM, en la medida en que no se encuentre justificada sobre la base de una de las razones imperiosas de interés general establecidas en el citado precepto y que no esté acreditada su proporcionalidad, de tal manera que no existan otros medios alternativos menos restrictivos o distorsionadores para el ejercicio de la actividad económica, como por ejemplo a través de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

Finalmente, se echa en falta la regulación en el proyecto de Orden que nos ocupa, al igual que sucedía en el Decreto 163/2021, del plazo y del sentido del silencio en relación con la resolución de la solicitud de suspensión temporal, la revocación o la cancelación de la inscripción, cuando ésta es a instancia del

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 19/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



organismo de evaluación de la conformidad, por lo que se recomienda en el caso de que se mantenga el régimen de autorización su inclusión.

#### **VI.2.5. Sobre las retiradas bajo control para cumplir con la obligación de eliminación de los subproductos vitivinícolas (Disposición Final Segunda)**

Mediante la Disposición final segunda del proyecto de Orden se modifica el artículo 7 de la Orden de 19 de septiembre de 2011, por la que se dictan normas para la aplicación, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, del Real Decreto 244/2009, de 27 de febrero, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo al sector vitivinícola español, en relación con los subproductos de la vinificación (en adelante, Orden de 19 de septiembre de 2011).

En particular, se establece en el apartado 1 del artículo 7 de la Orden de 19 de septiembre de 2011 que, en el caso de que el productor opte por la retirada bajo control, deberá acompañar a la solicitud en la que indica que va a optar por esta acción, de un certificado emitido por el órgano ambiental competente, sobre la procedencia de dicho proyecto de retirada de subproductos.

A este respecto, cabe destacar que este certificado medioambiental que debe acompañar a la referida solicitud, se solicita conforme a lo dispuesto en el artículo 52 del Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español.

Sin embargo, debe hacerse notar que en el citado artículo 52, este certificado se establece de forma potestativa:

“Se podrá utilizar un procedimiento de retirada controlada para la eliminación de subproductos, cuando se haya comunicado a la autoridad competente que se va a optar por este sistema de eliminación, mediante la presentación de un proyecto detallado.

El citado proyecto deberá contener la referencia al tipo de producto y una descripción detallada del procedimiento propuesto para la retirada. Asimismo, se deberá aportar, cuando la comunidad autónoma lo considere necesario, la conformidad de la autoridad medioambiental sobre la procedencia de dicha retirada...” .

Por ello, debe recordarse conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM, que las autoridades competentes que exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Cualquier límite o requisito establecido, de acuerdo con el precepto anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

No obstante, no se ha encontrado en el expediente de tramitación de la norma, la motivación de que se deba acompañar el certificado medioambiental junto a la solicitud de retirada bajo control, en cualquier caso, teniendo en cuenta su carácter potestativo en la normativa estatal.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 20/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



De esta forma, dado que el certificado medioambiental se debe obtener de forma previa a realizar la solicitud, dilatándose por tanto el plazo efectivo que puede necesitar un productor para obtener la resolución que le permita la retirada bajo control de los subproductos vitivinícolas, se propone al órgano tramitador de la norma que estudie la posibilidad de que se establezca la necesidad del certificado medioambiental solo en determinadas circunstancias, o bien se motive en el expediente de tramitación de la norma, en alguna razón imperiosa de interés general, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la necesidad y proporcionalidad del requisito, en el marco establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Además, debería especificarse en este artículo, la normativa en la que se encontraría regulado el procedimiento de tramitación del certificado medioambiental requerido.


**En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,**

#### DICTAMEN

**PRIMERO.-** Para una mayor simplificación procedimental, se propone que se elimine la necesidad de aceptación final expresa por parte de los organismos delegados y los laboratorios oficiales, de las condiciones y obligaciones incluidas en la correspondiente resolución o bien, en el caso que se considere indispensable, se explique en el expediente de tramitación de la norma su necesidad y proporcionalidad.

Además, este Consejo propone que, dado que la Orden de 8 de junio de 2021 no se encuentra de forma explícita entre las normas derogadas en el proyecto normativo, se incluya en el artículo 4.4 una referencia a que los distintos formularios que deben cumplimentarse y firmarse por los organismos y laboratorios de control son los que se encuentran regulados en la Orden de 8 de junio de 2021, por la que se aprueba y da publicidad a los formularios de solicitud, declaración responsable y comunicación, previstos en el Decreto 163/2021, de 11 de mayo. En sentido contrario, debe incluirse una referencia explícita a que la citada Orden va a resultar derogada en la Disposición derogatoria, de cara a aportar mayor seguridad jurídica y claridad normativa, aspectos fundamentales para el inicio y desarrollo de cualquier actividad empresarial.

**SEGUNDO.-** Este Consejo, en relación a la exigencia de suscripción de la póliza de seguros que deben presentar con la solicitud los laboratorios, quiere incidir en que deberá ser proporcionada a la luz de la finalidad y objetivo pretendidos, evitándose en la medida de lo posible la discrecionalidad de la Administración a la hora de establecer su exigencia. Por lo que se recomienda la revisión e incluso la supresión de este requisito, porque si bien es cierto que la suscripción de un seguro es beneficioso para la cobertura de posibles responsabilidades civiles de las empresas, no se puede justificar en cuanto a requisito exigible para la inscripción en un registro administrativo de estas características, máxime cuando el seguro ya es exigible en su normativa específica.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 21/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**TERCERO.-** Se recomienda suprimir la referencia a la obligatoriedad de indicar la sede en la Comunidad Autónoma de Andalucía como dato necesario a inscribir en el Registro de organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía, requisito que exige el artículo 15.1 del proyecto normativo. Esto no está justificado desde los principios de la LGUM y puede ser discriminatorio.

**CUARTO.-** Este Consejo considera que el establecimiento de una expresa autorización administrativa como mecanismo de intervención para el caso de suspensión temporal, la revocación o la cancelación de la inscripción del organismo de evaluación de la conformidad, cuando ésta se inicie a instancia del interesado, podría entrar en contradicción con el artículo 17.1 de la LGUM, en la medida en que no se encuentre justificada sobre la base de una de las razones imperiosas de interés general establecidas en el citado precepto y que no esté acreditada su proporcionalidad, de tal manera que no existan otros medios alternativos menos restrictivos o distorsionadores para el ejercicio de la actividad económica, como por ejemplo a través de la presentación de una declaración responsable o una comunicación previa. En consecuencia, se recomienda que se sustituya por dichos requisitos, conforme a los principios de la idoneidad del control *ex post* de las actividades y servicios, consagrados en la Directiva de Servicios de la Unión Europea.

**QUINTO.-** Este Consejo recomienda, para el caso de mantenerse el régimen de autorización expresa, la inclusión en el proyecto de Orden -al igual que sucedía en el Decreto 163/2021- del plazo y del sentido del silencio administrativo en relación con la resolución de la solicitud de suspensión temporal, la revocación o la cancelación de la inscripción, cuando ésta es a instancia del organismo de evaluación de la conformidad.

**SEXTO.-** En relación con la exigencia de acompañar un certificado medioambiental junto con la solicitud de retiradas bajo control para cumplir con la obligación de eliminación de subproductos vitivinícolas, este Consejo recomienda al órgano tramitador del proyecto normativo, conforme a lo preceptuado en el marco del artículo 5 de la LGUM, la necesidad de que el certificado medioambiental se establezca solo en determinadas circunstancias o bien se motive y concrete en alguna razón de interés general su exigencia, ya que cualquier requisito que pueda suponer una limitación al libre acceso a las actividades y servicios debe basarse en su necesidad y proporcionalidad, so pena de ser arbitrario y discriminatorio.

**SÉPTIMO.-** Damos por reproducidas todas la recomendaciones realizadas en el cuerpo del presente informe que fundamentan la necesidad de revisión de la norma, bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación, intervención mínima e interés general, con vistas a introducir medidas menos restrictivas en el mercado y la libre competencia, junto con la aplicación general del control administrativo *ex post* de la actividad económica, conforme exige la Directiva de Servicios y sus Leyes de transposición, así como la vigente LGUM.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 22/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**OCTAVO.-** Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos, y las Consejerías de las que dependen, apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del vigente Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente, como a la de nueva creación.

**Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.**


José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál  
PRESIDENTE

Luis Palma Martos  
VOCAL PRIMERO

María del Rocío Martínez Torres  
VOCAL SEGUNDA

M<sup>a</sup> Ángeles Gómez Barea  
SECRETARIA

23/23

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	15/12/2021	PÁGINA 23/23
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	