

Los procesos de certificación agroalimentaria

Agri-food certification processes

MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ¹

Resumen

Las últimas evoluciones del Derecho Agroalimentario han convertido la certificación agroalimentaria en una técnica mediante la que se comprueba si los alimentos y piensos, los servicios y actividades puestos en el mercado o desarrollados por los operadores cumplen los requisitos y exigencias. El hecho más destacable de esta técnica de control, basada en primer término en el autocontrol de los propios operadores, reside en el protagonismo que, junto a las autoridades competentes, despliegan al respecto organismos privados a través de fórmulas de delegación. El Reglamento (UE) 2017/625, del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, cuyos rasgos más esenciales se estudian en el presente trabajo, ha establecido una regulación general en la materia, frente al carácter fragmentado de la normativa existente hasta el momento.

Palabras clave: Autoridades competentes; Organismos de control; Certificaciones; Autocontrol de los operadores

Abstract

Agri-food certification processes. Recent developments in Agri-Food legislation have turned certification in a technique for ensuring that food and fodder, as well as services and activities on the market or developed by market operators, comply with the relevant requirements and demands. The most significant aspect of this technique of control, which is ultimately based on the self-monitoring and control by the operators themselves, is the key role to be played by private parties through delegation. Regulation 2017/625 has introduced a unified regime of this matter, overcoming the previous fragmentation. This article explores this regime.

Keywords: Competent authorities; Monitoring bodies; Certifications; Self-monitoring

¹ Departamento de Derecho Público y Económico, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Córdoba (España). mariano.lopez@uco.es



1. La certificación: de acto de conocimiento a actividad de control

Hablar sobre la certificación alimentaria impone como primera tarea esclarecer el propio concepto de *certificación*, cuyo significado ha experimentado evoluciones muy notables durante los últimos tiempos. Tradicionalmente el término *certificación* se asociaba al sustantivo *certificado*, entendido como un acto administrativo de conocimiento, siguiendo la ya clásica definición de acto administrativo, propugnada por Guido Zanobini, que tanta fortuna ha alcanzado en los Derechos italiano y español². Como nos recuerda el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (RAE 2017), el *certificado*, como documento que contiene una *certificación*, acredita una situación o realidad, ordinariamente de hecho, que consta fehacientemente a la entidad que la emite, sea esta pública o privada. Esta caracterización clásica ha evolucionado -como digo- durante los últimos años. Por un lado, el concepto de *certificación* se ha independizado totalmente de la noción de *certificado como acto administrativo de conocimiento*, configurándose, desde el punto de vista jurídico-administrativo, como un genuino instrumento de control. La actividad de certificación ha pasado de ser la simple acreditación de hechos, actos y acuerdos constatables y existentes ya en los expedientes de la Administración a la hora de expedir la certificación, a convertirse en una modalidad de actuación administrativa poseedora de caracteres y perfiles propios. El contenido de esta nueva actividad administrativa no consiste en una simple acreditación documental de lo que ya se conoce, sino que implica un efectivo control de la acción de los particulares, ya que, mediante su ejercicio, se evalúan si la actividad de una empresa, o si las cualidades de un producto o de un servicio se adecúan plenamente a las normas técnicas que resulten de aplicación, bien para poder ser comercializados legítimamente, bien para poder hacerse beneficiarios del uso de un determinado signo distintivo o mención de calidad.

2 La definición de *acto administrativo*, propiciada por el Prof. Guido Zanobini, goza de un especial favor y aceptación entre la doctrina española, que, con las debidas matizaciones y adaptaciones, la ha hecho suya casi de una forma unánime. El Prof. Eduardo García De Eenterría, *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson-Reuters-Civitas, I, 15ª ed., 2011, pp. 570 y 571, define el acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. Conforme a esta definición, los actos de conocimiento se han concebido tradicionalmente como actos mediante los cuales la Administración informa sobre circunstancias que han acontecido durante las sesiones de un órgano (actas de sesiones de órganos colegiados) o sobre datos que ella *ya* tiene (en donde se ubicarían precisamente los certificados administrativos). Sobre ello, véase Mariano López Benítez, “El acto administrativo: concepto, elementos y clases”, en *Derecho Administrativo. Régimen Jurídico Básico y control de la Administración*, coordinado por Manuel Rebollo Puig y Eloísa Carbonell Porras, Tecnos, 5ª ed., 2023, pp. 72-74. Sobre la vigencia de esta definición en la doctrina italiana, véase, por todos, Elio Casetta, *Compendio di Diritto Amministrativo*, in Fracchia F., (a cura di), Giuffrè, 23ª ed., 2023, p. 340.

Por otra parte, pese a que originariamente la sujeción a esta nueva actividad de certificación se concibió como voluntaria para el particular, muy pronto se advirtió que, en muchos casos, esta voluntariedad era más aparente que real, puesto que, situarse al margen del sistema de certificación de sus productos y servicios, arrastra, en la práctica, unos elevados costes económicos, comerciales y reputacionales, que no siempre resultan asumibles por el particular. Junto a esta sujeción voluntaria a procesos de certificación, el ordenamiento abrió paulatinamente paso a numerosos supuestos en los que el particular tiene que someterse a exámenes y controles destinados a comprobar y verificar la conformidad de fábricas, servicios y productos a las normas aplicables.

La actividad de certificación comporta, a su vez, una característica muy esencial que la diferencia nítidamente de la certificación clásica. Si esta última, como acto de conocimiento, debe ser desempeñada necesariamente por un fedatario público – esto es, únicamente por funcionarios públicos investidos normativamente de competencias en materia de fe pública –, la certificación, concebida como actividad de control, se confía o deja un amplio espacio a la participación de personas y entidades ajenas y extrañas a la Administración. Son los denominados *organismos de control*, los organismos y entidades *privadas* encargados de realizar este examen de evaluación³. Las consecuencias de las certificaciones expedidas por estos organismos de control varían, según el carácter voluntario u obligado que posea su sujeción al sistema y según también el tipo o modalidad de actividad sobre la que la certificación recaiga. Centrándonos en el ámbito del Derecho alimentario, no presentan iguales características las certificaciones expedidas en el ámbito de la seguridad alimentaria que las realizadas, por ejemplo, en el campo de la calidad alimentaria: las primeras, impuestas por el ordenamiento jurídico, advenirán o certificarán la corrección en todas las fases de la cadena alimentaria de los procesos de autocontrol diseñados e implantados por las empresas. Un juicio negativo al respecto no sólo actualiza la virtualidad del deber de sólo comercializar alimentos sanos y seguros impuesto a todos los agentes de la cadena alimentaria, sino que, en su caso, activará también un muy variado ejercicio de potestades administrativas de naturaleza ablatoria, desde la adopción de medidas cautelares hasta la incoación de procedimientos sancionadores.

Por su parte, en lo que respecta a los procesos de certificación llevados a cabo en el ámbito de la calidad alimentaria, la certificación negativa expedi-

3 Para una caracterización de este tipo de controles al ejercicio libre de actividades, alternativos a los mecanismos tradicionales de autorización, véase la síntesis realizada por Rebollo Puig M., “Los medios jurídicos de la actividad administrativa de limitación”, *Derecho Administrativo III. Modos y medios de la actividad administrativa*, coordinado por Mariano López Benítez y Manuel Izquierdo Carrasco, 3ª ed. Tecnos, Madrid, 2024, pp. 61 y 62.

da por el organismo de control implica como efecto primordial la descalificación del producto alimentario de que se trate, perdiendo así su derecho a ser comercializado como producto amparado, por ejemplo, por una DOP o IGP, o como un producto de agricultura ecológica. Junto a este efecto, que es el principal y que gravita sobre el alimento en sí mismo considerado, la descalificación de los productos amparados puede originar también consecuencias sobre las propias empresas afectadas, las cuales podrán ser suspendidas en el uso de signo de calidad alimentaria o incluso ser expulsadas de la DOP, IGP o marca de calidad concreta a la que pertenecieran.

El concepto de *certificación* ha experimentado, como vemos, una importante evolución en los últimos años hasta erigirse en una nueva forma de articular las relaciones entre la Administración y los administrados (Casetta 2023, pp. 223-225). En lugar de recurrir a unos controles ejercidos directa e inmediatamente por la propia Administración a través de sus órganos y funcionarios, se recurre ahora a fórmulas más persuasivas, pretendidamente más eficaces, mediante las cuales el *autocontrol* ejercido por el propio productor o empresario se convierte en la piedra angular del sistema, siendo su correcto o incorrecto ejercicio objetos, después, de una actividad de comprobación efectuada, en primer término, no por la Administración, sino por organismos de naturaleza privada a los que el ordenamiento ha investido de facultades de control. Son muchas las incógnitas y dudas que esta nueva fórmula de control suscita, especialmente para aquellos ordenamientos nacionales, más apegados a la consideración del *régim administratif*, requeridos de una estrecha correlación entre la naturaleza pública de las funciones ejercidas y la forma jurídica de las entidades encargadas de su ejercicio. Dudas que, en cambio, se diluyen en mayor medida dentro del modelo de los sistemas jurídicos anglosajones, más acostumbrados a tales menesteres e impulsores en gran medida del acogimiento general de estas fórmulas en el ámbito del Derecho comunitario, como muestra la lenta evolución de este mismo en lo que respecta a la recepción normativa de esta nueva forma de relaciones entre lo público y lo privado.

2. La certificación de los productos agroalimentarios en la evolución de la PAC

Hasta el viraje iniciado por la PAC en la última década del siglo XX, la certificación de los productos agroalimentarios constituía un tema cuya realización práctica competía plenamente a los Estados miembros (Cosculluela Montaner & López Benítez 2011, pp. 318-324). En materia de calidad alimentaria, por ejemplo, la certificación de los vinos calificados como *v.c.p.r.d* se hacía en cada Estado miembro conforme a sus reglas internas. En los ordenamientos de corte continental, como el español o el italiano, la certi-

ficación de dichos vinos se realizaba por las entidades u órganos a los que cada ordenamiento nacional confiaba la gestión y administración de los signos distintivos de calidad, reducidos básicamente en aquellos momentos a las denominaciones de origen. Al menos en el ordenamiento español, la tipología de estas últimas entidades era muy variada: aunque predominaba su configuración como órganos administrativos de carácter desconcentrado en los que se integraban representantes de los productores y de los demás agentes económicos concernidos (bodegas, cooperativas, exportadores etc.), el Estatuto de la Viña, el Vino y los Alcoholes (Ley 25/1970, de 2 de diciembre) preveía asimismo la posibilidad de que las denominaciones de origen de mayor relevancia económica -que cumpliesen además ciertas condiciones de integridad- se gobernasen a través de Administraciones Institucionales o Instrumentales, dotadas de personalidad jurídica propia (López Benítez 1996, pp. 137-157). El esquema bosquejado por el Estatuto del Vino devenía además muy importante, ya que la extensión de la figura de las denominaciones de origen a otros productores agroalimentarios diferentes del vino se efectuó siguiendo dicho modelo organizativo y de certificación.

Las pautas señaladas cambiaron al socaire de la aprobación del Reglamento (CEE) núm. 2081/1992, del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios. La norma, de cuya aplicación quedaban exceptuados los productos dependientes del sector vitivinícola (art. 1.1), pretendía terminar con la diversidad de sistemas nacionales de protección del origen de la calidad de los productos agroalimentarios, estableciendo un procedimiento uniforme de reconocimiento de las denominaciones, que concluía con la inscripción de la DOP o de la IGP en un Registro comunitario, creado *ad hoc*. Como subrayaba el considerando 13º del Reglamento, “para gozar de protección en cualquier Estado miembro, las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen deberán estar inscritas en un registro comunitario”. En el marco de este procedimiento comunitario de inscripción de las Denominaciones de Origen Protegidas, su art. 10 establecía:

- “1. Los Estados miembros velarán porque las estructuras de control existan como muy tarde seis meses después de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento cuya función será garantizar que los productos agrícolas y alimenticios que ostentan una denominación de origen protegida cumplen los requisitos del pliego de condiciones.
2. Una estructura de control podrá estar constituida por uno o varios servicios de control designados y/u organismos privados autorizados a tal efecto por el Estado miembro (...)
3. Los servicios de control designados y/o los organismos privados deberán, por una parte, ofrecer garantías suficientes de objetividad e imparcialidad respecto de todos los productores o transformadores sometidos a su control, y,

por otra, contar de manera permanente con los expertos y medios necesarios para efectuar los controles de los productos agrícolas y alimenticios que ostenten una denominación protegida.

En caso de que la estructura de control recurra a otro organismo para realizar algunos controles, este último deberá ofrecer las mismas garantías (...)

A partir del 1 de enero de 1998, para poder ser autorizados por los Estados miembros a los fines del presente Reglamento, los organismos deberán cumplir los requisitos establecidos en la Norma EN 45011 de 26 de junio de 1989”.

La publicación del Reglamento y el contenido de este art. 10 produjo una convulsión importante en los modelos continentales de certificación, no sólo por las novedades que entrañaba, sino también por las dudas que su aplicación suscitaba. Por ejemplo, en España, junto a quienes, forzando claramente los términos literales del Reglamento, reclamaban que sus exigencias obligaban también a los productos vitivinícolas, la gran mayoría albergaba fundadas dudas legales acerca de si las exigencias de acreditación de los sistemas de control, esto es, de acreditar que se cumplían los requisitos técnicos de la Norma 45011, se refería únicamente a los organismos de control privados o era igualmente extensible a los órganos o entidades públicas que ejerciesen el control y la certificación. A mayores, el ejercicio de funciones de control y certificación por parte de organismos privados chirriaba con la prohibición propugnada por el Derecho interno de que los particulares pudieran ejercer funciones públicas, como a todas luces lo son las funciones de control y certificación de los productos agroalimentarios (López Benítez 2009). Aunque novedoso con respecto al sistema de control y certificación de la calidad alimentaria, el modelo conocía, sin embargo, paradigmas importantes en otros sectores del ordenamiento jurídico como, por ejemplo, la seguridad industrial o la protección frente a los riesgos laborales en las empresas, respecto a los cuales ya se habían vertido parecidas objeciones (Álvarez García 1990; Izquierdo Carrasco 2000; Carrillo Donaire 2000 y Canals Ametller 2003).

En todo caso, estuviesen bien fundadas o no tales objeciones, lo cierto es que la previsión del art. 10 del Reglamento 2081, extendido por la misma fecha a la certificación de productos agrícolas con características específicas (art. 14 Reglamento (CEE) n° 2082/1992, de 14 de julio) y a la agricultura ecológica (art. 9 Reglamento (CEE) n 2092/1991, de 24 de junio), había venido para quedarse y obligaba a una reconsideración de todo el sistema de control de la calidad alimentaria hasta entonces practicado. Y de la calidad alimentaria la novedad pronto saltó a la propia seguridad alimentaria traído de la mano del Reglamento (CE) n 178/2002, de 28 de enero. Y de éste, y de vuelta a la calidad alimentaria, a la certificación de las DOP e IGP de todos los productos agroalimentarios sin excepción, incluido los integrantes del sector vitivinícola, ya que el Reglamento (CE) n 479/2008, de 29 de

abril, generalizó y extendió el sistema creado por el Reglamento 2081/1992, y luego seguido y reformulado por el Reglamento (CE) n 10/2006, de 20 de marzo, a los productos vitivinícolas, con las especialidades establecidas en la OCM única.

3. El Reglamento (UE) 2017/625, del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, sobre el control oficial de los productos agroalimentarios

3.1 Un Reglamento que equilibra lo general y lo específico

Lejos de alterar el estado de cosas descrito, la normativa posterior, particularmente la propiciada por la importante reforma de la PAC de 2013, ha seguido incidiendo en la implantación de estas fórmulas de control y certificación en el campo agroalimentario, convergiendo actualmente tales esfuerzos en la elaboración de una regulación general en materia de controles oficiales: la establecida por el Reglamento (UE) n°2017/625, del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo de 2017⁴. Y se habla de una regulación general porque, frente al carácter fragmentario, hasta ahora existente, en el que cada normativa adoptaba sus propias soluciones, atendiendo a sus respectivos objetivos y a lo que, conforme a dichas finalidades, cada una de ellas pretendía garantizar, el nuevo Reglamento codifica todas las variantes que los controles oficiales ofrecen en materia agroalimentaria (Albisinni 2018; Germanò 2020). En este sentido, su art. 1.2 da cumplida cuenta de que el Reglamento tiene un extenso ámbito de aplicación, comprendiendo incluso muchos más aspectos de los que hasta ahora contemplaban las normas sectoriales. El Reglamento pretende, en suma, la regulación de los controles oficiales realizados con el fin de comprobar el cumplimiento de las normas, en los ámbitos relativos a

⁴ Un ejemplo de cuanto se dice en el texto lo representaba el Reglamento (CE) n° 882/2004, de 29 de abril de 2004, empeñado en la regulación de los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, derogado precisamente, tras numerosas modificaciones, por el Reglamento 2017/625. Su art. 1.2 declaraba expresamente que sus disposiciones no se aplicaban a los controles oficiales destinados a verificar el cumplimiento de las normas sobre la organización común de los mercados de productos agropecuarios.

- Los alimentos y la seguridad alimentaria en las distintas fases de la cadena alimentaria, incluyendo la fabricación y el uso de materiales y artículos destinados a entrar en contacto con los alimentos.
- La liberación intencionada en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (OMG) con la finalidad de producir alimentos y piensos.
- Los piensos y la seguridad de los piensos en cualquiera de sus fases de producción, transformación y distribución y uso de estos.
- Los requisitos en materia de sanidad animal.
- La prevención y reducción al mínimo de los riesgos para la salud humana y la salud animal que presentan los subproductos animales y los productos derivados.
- Los requisitos sobre el bienestar de los animales.
- Las medidas de protección contra las plagas de los vegetales.
- Los requisitos relativos a la comercialización y el uso de productos fitosanitarios y al uso sostenible de los plaguicidas.
- La producción y el etiquetado de los productos ecológicos.
- El uso y etiquetado de las denominaciones de origen protegidas, de las indicaciones geográficas protegidas y de las especialidades tradicionales garantizadas.

Fiel a este amplísimo ámbito de aplicación, el Reglamento se ve en la necesidad de combinar una regulación general con el establecimiento de una serie de normas específicas aplicables a los controles oficiales realizables sobre cada uno de los *ítems* descritos. La Sección II del Capítulo II del Título II del Reglamento constituye en este sentido un compendio de normas adicionales que adaptan las previsiones y contenidos mínimos que deben revestir los controles oficiales a los particulares requerimientos de cada una de estas actividades objeto de control. En unos casos, la especificidad se cifra en determinar, por ejemplo, los extremos que, en todo caso, han de reunir los controles oficiales -como sucede con los controles oficiales relativos a la producción de carne (art. 18.2) o con el cumplimiento de los requisitos en materia de bienestar animal (art. 21.2)-; en otras ocasiones, sin embargo, la especificidad se dirige a incrementar las tareas que pueden ser objeto de delegación en favor de los organismos de control -como acontece, por ejemplo, con respecto a los controles referidos a las DOP, IGP y especialidades tradicionales garantizadas (art. 26.1)-. En todos los casos, la especificidad se traduce, en fin, en otorgar amplísimas habilitaciones a la Comisión para que adopte actos delegados que ultimen la morfología concreta de los controles oficiales.

3.2. Las autoridades competentes en materia de control oficial

No es posible abordar en el estrecho margen de este trabajo una pormenorizada exposición de los detallados contenidos del Reglamento 2017/625. Centraremos por ello la labor en describir cuáles son los engranajes del sistema de control diseñado por la norma comunitaria, puesto que ahí es en donde radica la incuestionable importancia de esta regulación. El sistema de control definido por el Reglamento 2017/625 gravita sobre dos vectores⁵: la designación de unas autoridades competentes a las que se “atribuye la responsabilidad de organizar o realizar los controles y otras actividades oficiales” (art. 4.1), de un lado, y la posibilidad de “delegar determinadas funciones de control oficial en uno o más organismos delegados o en personas físicas” (art. 28.1), de otro. Ambos vectores dejan muy claro que tal delegación de funciones constituye sólo una posibilidad, no una obligación, ya que, como bien reza el art. 4.1, las autoridades competentes pueden realizar por sí mismas tales controles oficiales sin necesidad de implicar a otras entidades o instancias. Sin embargo, aun en estos casos en los que las autoridades competentes asumen dichas tareas, el art. 5 del Reglamento les exige el cumplimiento de una serie de obligaciones que afectan muy directamente a la propia configuración organizativa de estas autoridades competentes.

El párrafo 3º del art. 3 del Reglamento engloba dentro del concepto de “autoridades competentes” tres tipos de entidades: a) las autoridades centrales de un Estado miembro responsables de la organización de los controles oficiales; b) cualquier otra autoridad a la que se haya atribuido dicha responsabilidad; y, c) las autoridades correspondientes de un tercer país. Tal caracterización abre ya un amplio abanico de posibilidades organizativas que, en el supuesto de los Estados descentralizados, obliga a una reformulación del papel que, en algunos de ellos, es factible realizar constitucionalmente a las denominadas “autoridades centrales” del Estado miembro. En el ordenamiento español, en el que las competencias relativas a agricultura, comercio y sanidad interior, denominaciones de origen y otras muchas materias concernidas directamente por la regulación reglamentaria, se encuentran descentralizadas en las Comunidades Autónomas, la responsabilidad fundamental tanto de la organización como de la realización de los controles oficiales recae en primer término sobre estas últimas. Por ello, el art. 4.2 del Reglamento, teniendo en cuenta esta realidad, impone unas determinaciones organizativas de Derecho interno destinadas a dar unidad y coherencia

5 El párrafo 7º del art. 3 del Reglamento define el sistema de control del siguiente modo: “un sistema del que forman parte las autoridades competentes y los recursos, estructuras, disposiciones y procedimientos establecidos en un Estado miembro para garantizar que los controles oficiales se llevan a cabo de conformidad con el presente Reglamento y con las normas a que se refieren los artículos 18 a 27”.

al sistema de control nacional, determinaciones ciertamente no desconocidas con anterioridad en algunos otros importantes ámbitos de la PAC⁶. Dichas determinaciones organizativas consisten en que en la hipótesis de que la responsabilidad de organizar o de realizar los controles oficiales se atribuya a más de una autoridad competente a escala nacional, regional o local, se garantice, por un lado, “una coordinación eficiente y eficaz entre todas las autoridades involucradas” de modo que exista coherencia y eficacia en la práctica de los controles oficiales en el territorio. Y, por otro lado, en que se designe “una autoridad única, de conformidad con los requisitos constitucionales de los Estados miembros, responsable de coordinar la cooperación y los contactos con la Comisión y con los demás Estados miembros en relación con los controles oficiales”. Pese a la naturalidad con la que el Reglamento plantea estas fórmulas de coordinación y el emplazamiento que para su éxito hace a los requisitos constitucionales de los Estados miembros, en la realidad constitucional de cada Estado miembro las cosas no resultan tan fáciles de articular, puesto que, por ejemplo, en el caso de España, el Estado sólo dispone constitucionalmente de competencias muy indirectas para incidir en estos ámbitos, atribuciones conectadas fundamentalmente con la preservación de la unidad de mercado o, a lo sumo, con la realización de actuaciones que excedan el marco territorial de cada Región.

No obstante, las influencias que el Reglamento proyecta sobre la potestad organizativa de los Estados miembros no se reducen únicamente a los aspectos señalados. El art. 5 enumera una serie de “obligaciones generales”, que, en puridad, representan más bien requisitos organizativos que las autoridades competentes han de reunir para poder realizar con solvencia y validez los controles oficiales; requisitos que, por otra parte, tampoco difieren en exceso de los que, según veremos, se exigen también a los organismos privados que, por delegación, efectúan tareas de control. Señala, en este sentido, el art. 5 que las autoridades competentes deben

- Establecer procedimientos y/o mecanismos para garantizar la eficacia y la adecuación de los controles y otras actividades oficiales
- Establecer procedimientos y/o mecanismos para garantizar la imparcialidad, la calidad y la coherencia de los controles oficiales

6 Baste recordar aquí imposiciones como las que existen en materia de financiación de las ayudas comunitarias respecto a las cuales el Derecho comunitario impone la creación de un organismo pagador nacional - en España, el FEGA - encargado de coordinar los Organismos Pagadores de las Comunidades Autónomas. En el sector oleícola, paradigmática fue también la exigencia impuesta por el Reglamento (CEE) nº 2262/1984, de 17 de julio, de que “todo Estado miembro creara, con arreglo a su ordenamiento jurídico, un organismo específico encargado de determinadas actividades y de la supervisión de las ayudas comunitarias en el sector del aceite de oliva, exceptuando las restituciones a la exportación” (art. 1). Sobre ello, véase Mariano López Benítez, *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Fundación Unicaja, 2006.

- Establecer procedimientos y/o mecanismos para garantizar que el personal que realiza los controles oficiales no tenga ningún conflicto de intereses
- Poseer equipos adecuados de laboratorios de análisis, ensayo y diagnóstico o tener acceso a ellos
- Disponer de personal suficiente que cuente con la cualificación y experiencia adecuadas para poder actuar con eficiencia y eficacia en los controles oficiales
- Tener los poderes jurídicos necesarios para efectuar los controles oficiales y para adoptar las medidas establecidas en el Reglamento
- Disponer los procedimientos jurídicos que garanticen el acceso del personal a los locales y a la documentación de los operadores para que aquel cumpla su cometido adecuadamente
- Tener a punto los planes de contingencia para casos de emergencia

Esta prolija lista de “obligaciones generales” se sintetiza más brevemente en la exigencia de que las “autoridades competentes”, encargadas de la organización y la realización de los controles oficiales, efectúen dichos controles de manera imparcial y dotándolos de transparencia y garantías suficientes para los sujetos controlados. Respecto a lo primero, se determina la obligatoriedad tanto de que se establezcan procedimientos de actuación objetivos como de que el personal que los actúe sea ajeno a cualquier influencia o conflicto de intereses. Esta invocación a la imparcialidad de las autoridades competentes y de sus agentes puede resultarnos llamativa puesto que se hace recaer sobre Administraciones o autoridades nacionales respecto a las cuales sus normas constitucionales internas suelen contener declaraciones muy enfáticas proclamando solemnemente que dichas Administraciones y autoridades actúan en pro de los intereses generales con objetividad y con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico. Por ello, el correcto entendimiento de tales exigencias no puede hacerse pasando por encima de estas declaraciones constitucionales, sino más bien interpretándolas en su debido contexto. No se trata, por consiguiente, de que el Reglamento europeo desconfíe de la imparcialidad general del actuar de las Administraciones y autoridades nacionales; de lo que se trata más bien es de que en el actuar *concreto* de cada control que realicen, aseguren y hagan realidad dicha objetividad. Aun así, el art. 6 incorpora una determinación bastante sorprendente en el sentido de que “para asegurarse del cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, las autoridades competentes realizarán auditorías internas u ordenarán que les sean realizadas” (apartado 1º). A nuestro juicio, lo sorprendente no radica en las determinaciones de este apartado 1º, carente de cualquier carácter excepcional en cuanto que las auditorías internas, junto con los controles financieros y de eficacia y de otra índole, resultan mecanismos habituales de control interno respecto al funcionamiento de cualquier Administración. Lo llamativo radica en lo que establece su apartado 2º,

esto es, que “las auditorías mencionadas en el apartado 1 serán objeto de un examen independiente y se llevarán a cabo de manera transparente”. Si por “examen independiente” interpretamos examen realizado por una entidad u organismo ajenos a la Administración o a las autoridades nacionales los resultados se aproximan bastante a las verificaciones y comprobaciones que sobre los organismos de control privados realizan sus respectivas entidades acreditadoras.

Por su parte, la transparencia y la presencia de garantías en el desarrollo de los sistemas de control, se implementa por el Reglamento de manera muy detallada. Al requisito de que existan procedimientos objetivos pre-establecidos y transparentes (art. 11), se añade tanto el deber de que dichos procedimientos estén documentados y sean adecuadamente revisados y actualizados (art. 12), como de que de su contenido quede constancia en registros escritos “en papel o en versión electrónica” (art. 13)⁷. La documentación y transparencia y la publicidad de los procedimientos de control miran a un fin último: colmar las propias garantías de los inspeccionados, para cuyo logro se asegura a los afectados un derecho de recurso “con arreglo al Derecho nacional” (art. 7). Resulta, en todo caso, llamativo en relación con la regulación comunitaria de este recurso el mero que el párrafo 2º del art. 7 pone en que las medidas cautelares que, al hilo de la realización de los controles, las autoridades nacionales puedan adoptar no afecten a su obligación “de actuar con rapidez para eliminar o contener los riesgos para la salud humana, la salud animal, la sanidad vegetal, el bienestar de los animales o, por lo que respecta a los OMG y los productos fitosanitarios también para el medio ambiente”. El recordatorio es conveniente en la medida de que lo que abunda no daña, aunque el celo mostrado por este precepto no es sino el propio celo que los Tribunales nacionales ponen a la hora de admitir la adopción de medidas cautelares mediante el método de la ponderación de intereses y de los bienes jurídicos en juego.

3.3. Los organismos privados y las personas físicas a los que se delegan determinadas funciones de control

Junto a las autoridades competentes, el Reglamento desarrolla la posibilidad de que las autoridades competentes *deleguen* parte de las funciones de control en organismos, entidades y personas físicas. La regulación contenida al respecto en los arts. 28 a 33 del Reglamento ofrece muchas certezas, pero genera también algunas zonas de penumbra. La premisa de la que parte

⁷ El art.13.1 del Reglamento establece un contenido mínimo para estos registros: a) descripción de la finalidad de los controles oficiales; b) métodos de control aplicados; c) resultado de los controles oficiales; y d) medidas que, en su caso, las autoridades competentes exigen que adopte el operador como resultado de sus controles oficiales.

dicha regulación es que legalmente no cabe una delegación plena e íntegra de todas las funciones de control: desde su misma denominación el capítulo III de este Título II del Reglamento subraya muy claramente que la delegación lo es sólo de “determinadas funciones”. Ahora bien, tras tan rotunda afirmación en ningún otro lugar se especifican, sin embargo, cuáles son estas “determinadas funciones” de control que pueden ser objeto de delegación. Ni tan siquiera se aclara si la delegación es únicamente factible sobre trámites de control íntegros o si resulta posible también sobre partes concretas de un trámite, esto es, si tendría que delegarse, por ejemplo, la inspección de alimentos en su conjunto, o si, en cambio, podrían ser objeto de delegación el análisis de estos o el examen de la documentación de la empresa referida a la trazabilidad de los alimentos inspeccionados. Los arts. 29 a) y 30 a) del Reglamento difieren dicha determinación a los términos concretos del contenido de cada delegación: “la delegación contendrá una descripción precisa de aquellas funciones de control oficial” que los organismos delegados o las personas físicas de que se trate pueden ejercer y de las condiciones en que pueden llevarlas a cabo. Sólo para el caso de las delegaciones en personas físicas el art. 30 parece poner un límite adicional: que las normas contempladas en los arts. 18 a 27 (es decir, las normas específicas de cada actividad a las que ya aludimos) *así lo permitan*. En este sentido, la mayoría de esos preceptos aludidos incorporan una cláusula de estilo permitiendo tal delegación: “A efectos del artículo 30, se permitirá la delegación de determinadas funciones de control contempladas en el presente artículo en una o varias personas físicas” (arts. 18.10; 19.4; 20.4; 21.7, 22.4; 23.4; 24.5; 26.4). Únicamente no figura tal previsión, prohibiendo la delegación en personas físicas, con respecto a los controles oficiales realizables en el ámbito de la producción ecológica y su etiquetado (art.25), y en relación con los controles oficiales y las medidas adoptadas en casos de riesgos recientemente identificados en relación con los alimentos y los piensos (art. 27), prohibición ésta última que, aunque no se diga explícitamente, alcanza igualmente a los organismos delegados, puesto que el propio título del art. 27 reserva la adopción y práctica de estos controles y medidas a las “autoridades competentes”.

Desde el punto de vista subjetivo, la delegación de determinadas funciones de control puede realizarse -según el art. 28 del Reglamento- en favor de organismos delegados o personas físicas. La noción de “persona física” es tan notoria que no precisa de ulteriores explicaciones. Sin embargo, no sucede así con la de “organismo delegado”: con el empleo de tal expresión ¿se refiere sólo a entidades de naturaleza jurídico-privada? ¿comprende igualmente organismos integrados en el convencionalmente denominado “sector público”? El capítulo de definiciones del Reglamento proporciona algunos elementos interpretativos importantes. Declara el parágrafo 5º del art. 3 que, por “organismo delegado” debe entenderse “una persona jurídica distinta en la que las autoridades competentes hayan delegado determinadas

funciones de control oficial o determinadas funciones relacionadas con otras actividades oficiales”. Es innecesario resaltar que el hecho de que se trate de “una persona jurídica distinta” entraña que una autoridad competente nunca podrá ser organismo delegado porque dicha autoridad es la titular de la competencia de control. Sin embargo, ¿cabría que una autoridad competente *delegase* en otra autoridad competente no vinculada o dependiente de aquélla determinadas funciones de control de su competencia? En tal caso, ¿qué régimen jurídico se le aplicaría a la autoridad competente recipiendaria de la delegación: ¿el de las autoridades competentes? o, ¿el de los organismos delegados? Los ordenamientos internos de los Estados miembros conocen técnicas que permiten y dan cobijo a este tipo de delegaciones. En el Derecho español, por ejemplo, nos encontramos en este sentido tanto con las delegaciones intersubjetivas como con las encomiendas de gestión a través de las cuales estas iniciativas podrían canalizarse con éxito y que gozan de un régimen jurídico muy consolidado.

La contraposición que, por un lado, el art. 3.5 establece entre “autoridades competentes” y personas distintas de éstas, y la equiparación que, por otro lado, fija entre organismos de control delegados y personas físicas, abre las puertas a que las delegaciones de las funciones de control pudieran recaer en organismos dependientes o vinculadas a Administraciones Públicas o a autoridades competentes, pero sujetos, tanto en su creación como en su régimen jurídico, al derecho privado. Ahí radica, a nuestro juicio, la diferenciación entre unas y otras figuras. Por ello, si el control se ejercita por una entidad dependiente o vinculada a una Administración Pública o a una autoridad competente, pero sujeta al Derecho Público, entraría dentro del concepto de “autoridad competente” proporcionado por la letra b) del art. 3.3: “cualquier otra autoridad a la que se le haya atribuido dicha responsabilidad”.

Los arts. 29 y 30 del Reglamento sujetan las delegaciones de funciones de control tanto a organismos como a personas físicas a condiciones muy similares:

- Deben disponer de la experiencia, el equipamiento y las infraestructuras necesarias para poder ejercer con solvencia las funciones delegadas
- Han de contar con personal suficiente con la cualificación y la experiencia adecuadas o tenerlas ellas mismas en el caso de las personas físicas
- Tienen que actuar con imparcialidad y no tener conflicto de intereses en lo que respecta al ejercicio de las funciones delegadas

Sentadas estas similitudes, la diferencia fundamental entre los organismos delegados y las personas físicas radica en la obligatoriedad de que los primeros estén acreditados oficialmente para tales menesteres. Con rotundidad lo expresa el art. 29 b) iv) del Reglamento:

“Trabajaré 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»”

Es decir, como un requisito de capacidad, los organismos precisan de una acreditación previa para poder ser beneficiarios de una delegación de funciones de control por parte de una autoridad competente. Tal acreditación debe ser además previa al acto de delegación y no obsta a las autorizaciones a las que, en su caso, las autoridades competentes puedan subordinar su posterior funcionamiento como organismos delegados de control. No podemos detenernos aquí en pormenorizar las exigencias impuestas por la norma EN ISO/IEC 17020:2012⁸, consistentes en esencia en que los organismos acreditados sean estructuras independientes, representativas respecto de los intereses implicados e imparciales, con la debida separación organizativa entre las estructuras de gestión y las de control, y solventes y eficaces desde el punto de vista técnico. La acreditación de estos organismos de control, de inspección y de certificación se efectúa en los ordenamientos internos a través de una Entidad Nacional de Acreditación única, cuyas funciones no se reducen a otorgar las acreditaciones respectivas, sino también a suspenderlas o revocarlas cuando exista un funcionamiento deficiente o incumplidor del organismo acreditado⁹.

Por lo demás, el hecho de que el art. 31 del Reglamento exima de esta acreditación a los organismos de control cuando lo que se deleguen en ellos no sean “funciones”, sino “otras actividades oficiales”, subraya, a nuestro juicio, dos cosas: por un lado, que lo que, dentro del término “funciones de control” se delegan en los organismos delegados o en las personas físicas es el ejercicio de genuinas funciones públicas, no sólo, por tanto, la realización de simples actividades materiales o técnicas (Germanò 2018: pp. 65 y ss.; 2020, pp.621 y ss.). Lo que sucede es que la definición de “otras actividades oficiales”, de la que se vale el Reglamento, es tan proteica y ambigua que,

8 Esta Norma Técnica establece los criterios y requisitos para el funcionamiento de los diferentes tipos de organismos que realizan la inspección. Al tratarse de una Norma elaborada por entidades privadas su contenido no se encuentra publicado, al menos en España, en ningún boletín oficial, sino que el acceso a la misma sólo puede producirse por medio de su adquisición a las entidades acreditadoras. Sobre ello, véase, Anna Moscarini (2012) *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le fonti di produzione privata*, *Rivista di Diritto alimentare* (www.rivistadirittoalimentare.it), enero-marzo, p. 8.

9 Conforme a lo establecido por el art. 4.1 del Reglamento (CE) nº 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio, ENAC es la entidad acreditadora nacional única designada por el Estado Español. En relación con la certeza pública que el acto de acreditación crea sobre la idoneidad profesional de los entes acreditados, véase Aurette Benedetti (2010), *Certezza pubblica e certezze private*, Giuffrè. Para Anna Moscarini, *ibidem*, p. 5, la acreditación resulta asimilable a una habilitación profesional.

junto a actividades en esencia materiales, comprende igualmente la realización de actos jurídicos, como la concesión de autorizaciones o aprobaciones o la expedición de certificados, que, salvo precisiones más concretas realizadas por los ordenamientos internos, podrían resultar perfectamente identificables con el ejercicio de funciones públicas¹⁰.

Por otro lado, mediante el acto de acreditación, el organismo privado adquiere la vitola de imparcialidad que le *homologa* -por valernos de este espurio término- con las autoridades competentes para el desempeño de funciones públicas. Aun así, la cuestión no es tan pacífica y no deja de plantear preguntas muy inquietantes en el seno de aquellos ordenamientos estatales que reservan el ejercicio de funciones públicas a las Administraciones o a las autoridades competentes.

La delegación, que, conforme a los arts. 29 y 30 del Reglamento, debe hacerse siempre *por escrito* y ser objeto de publicación, según las determinaciones internas de muchos Estados miembros, crea obligaciones para ambas partes de la delegación. En lo concerniente a los organismos delegados y las personas físicas, el art. 32 del Reglamento establece que deben:

- Comunicar a las autoridades competentes que hayan delegado funciones en ellos, con regularidad y siempre que dichas autoridades competentes lo soliciten, los resultados de los controles oficiales y otras actividades oficiales que hayan realizado
- Informar inmediatamente a las autoridades competentes que hayan delegado funciones en ellos cada vez que los resultados de los controles oficiales indiquen un incumplimiento o la probabilidad de un incumplimiento, salvo que se haya dispuesto de otro modo en las disposiciones específicas establecidas entre la autoridad competente y el organismo delegado o la persona física de que se trate

10 El art. 2.2 define estas “otras actividades oficiales” como “las actividades, distintas de los controles oficiales, realizadas por las autoridades competentes o por los organismos delegados o las personas físicas en las que se hayan delegado determinadas actividades de control oficial de conformidad con el presente Reglamento y con las normas contempladas en el artículo 1, apartado 2, incluidas las actividades destinadas a comprobar la presencia de enfermedades animales o plagas de los vegetales o a prevenir o contener la propagación de dichas enfermedades animales o plagas vegetales o a erradicarlas, a conceder autorizaciones o aprobaciones y a expedir certificados o atestaciones oficiales”.

Como se afirma en el texto, la definición realizada por el Reglamento adolece de una medida ambigüedad. Si atendiéramos a las nociones de “certificación oficial”, “agente certificador”, “certificado oficial” y “atestación oficial”, recogidas en los párrafos 25º a 28º del art. 3 del reglamento, debería entenderse que estas potestades de certificación a las que alude el art. 2.2 se refieren únicamente a las que tienen por objeto “actividades” que no tienen la consideración de funciones públicas, pero que, en todo caso, tampoco podrían ser objeto de delegación y tendrían que ser emitidas, al igual que las autorizaciones y las aprobaciones a las que se refiere este art. 2.2, por parte de las autoridades competentes.

- Dar acceso a sus instalaciones y servicios a las autoridades competentes y cooperar con ellas y prestarles asistencia

Por lo que dicta relación a las obligaciones de las autoridades competentes, el art. 33 del Reglamento preceptúa que deben

- Organizar auditorías o inspecciones de dichos organismos o personas según sea necesario y evitando repeticiones, teniendo en cuenta las acreditaciones a que se hace referencia en el artículo 29, apartado 1, letra b), inciso iv)
- 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.

3.4 Los operadores sujetos al control oficial y sus obligaciones en relación con el control oficial

Toda la lógica del sistema de control oficial agroalimentario instaurado por el Reglamento descansa en la existencia de unos operadores (productores, fabricantes, exportadores etc.) cuyo correcto ejercicio de sus respectivas actividades ha de ser objeto de control. Como ya hemos indicado, una de las grandes innovaciones traídas en los últimos tiempos al ámbito agroalimentario ha sido la consagración del deber legal de establecer mecanismos y procedimientos de autocontrol, deber que gravita sobre todos los agentes de la cadena alimentaria. Este deber de autocontrol deriva, a su vez, del reconocimiento de un deber más general, que constituye el fundamento sobre el que reposa gran parte del Derecho agroalimentario actual. El Reglamento (CE) nº 178/2002, del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, subraya categóricamente que “no se comercializarán los alimentos que no sean seguros” (art. 14.1), determinando después las responsabilidades de explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos de hacer efectivo el cumplimiento de este deber general en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución (arts. 17-19)¹¹.

11 El considerando 30º del Reglamento 178/2002 describe la nueva situación muy gráficamente: “El explotador de la empresa alimentaria es quien está mejor capacitado para diseñar un sistema seguro de suministro de alimentos y conseguir que los alimentos que suministra sean seguros. Por lo tanto, debe ser el responsable legal principal de la seguridad alimentaria”.

La asunción de estas responsabilidades, que, entre otros aspectos, les obliga a no comercializar o a retirar del comercio los alimentos inseguros o sobre los que exista sospecha fundada de nocividad, sitúa asimismo a los operadores de la cadena alimentaria en la obligación de implantar planes y sistemas internos de autocontrol. Sobre la existencia y efectividad de estos sistemas versa luego el control oficial que efectúan las autoridades competentes y/o los organismos delegados de control oficial de los Estados miembros. La importancia del Reglamento 178/2002 dentro del ámbito agroalimentario no oscurece la formulación de deberes generales muy similares en otros sectores del Derecho agroalimentario, como, por ejemplo, los relativos a la agricultura ecológica o a los signos distintivos de calidad.

El Reglamento de control oficial no se olvida tampoco de los operadores de la cadena alimentaria y de las obligaciones que tienen para con respecto al ejercicio de los controles oficiales por parte de las autoridades competentes y de los organismos delegados¹². El art. 15 asegura en este sentido el deber de los operadores de dar acceso a los equipos, medios de transporte, instalaciones y otros lugares bajo su control y sus inmediaciones; a sus sistemas informatizados de gestión de la información; a los animales y mercancías bajo su control; y, en fin, a sus documentos y cualquier otra información pertinente.

3.5. Las consecuencias derivadas del ejercicio del control oficial

Las consecuencias derivadas del ejercicio del control oficial son muy variadas y dependen obviamente tanto de la naturaleza y gravedad de incumplimientos detectados como del ámbito agroalimentario sobre el que verse. En gran medida, la dialéctica que el Reglamento traba entre sus normas generales y aquellas específicas establecidas para cada tipo de actividad responde a la necesidad de discriminar no sólo la forma o instrumentos a través de lo que se efectúan los controles oficiales sino también a la de atender a las dispares consecuencias que al respecto pueden producirse, en el bien entendido de que una gran parte de tales consecuencias no se prevén en este Reglamento, sino en sus reglamentaciones específicas. Por la importancia que para el comercio extracomunitario tienen, el Reglamento sí se ocupa de regular pormenorizadamente las medidas que pueden adoptarse respecto a los controles oficiales de animales y mercancías en los puestos de control fronterizos (arts. 47-64), así como las medidas adoptables en casos de que se sospeche o compruebe que animales y mercancías que se introducen en la

12 El art. 15.6 del Reglamento sobre el control oficial extiende las obligaciones impuestas a los operadores por este precepto a los veterinarios oficiales, inspectores oficiales de sanidad vegetal, organismos delegados, autoridades de control y personas físicas en las que se hayan delegado determinadas funciones de control oficiales o determinadas funciones relacionadas con otras actividades oficiales.

Unión no cumplen la normativa (arts. 65-72) o en relación con la retirada de autorizaciones otorgadas a terceros países para que efectúen controles previos a la exportación a la Unión de animales y mercancías (arts. 73 y 74).

Fuera de estos ámbitos a los que acabamos de aludir, las consecuencias derivadas de los incumplimientos detectados a través de la realización de los controles oficiales son muy variadas y están previstas normalmente en su legislación específica. Aun así, el Título VII del Reglamento (arts. 137-140) ofrece un marco habilitador al respecto. En concreto, el art. 137 proclama, en su primer apartado, que las autoridades competentes *adoptarán* cuantas medidas adicionales sean necesarias para determinar el origen y alcance de los incumplimientos y establecer las responsabilidades del operador y para garantizar que éste subsane el incumplimiento y evite su reproducción. Tras tales afirmaciones, enumera, en su apartado segundo, *sin ánimo de exhaustividad*, una extensa serie de medidas posibles, cuya concreción última dependerá lógicamente de la actividad de que se trate y de la propia entidad del incumplimiento detectado¹³.

Por contraposición, la certificación oficial, entendida en el sentido en que lo hace el art. 3.25 del Reglamento, como procedimiento mediante el cual las autoridades competentes garantizan el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas a que se refiere el art. 1.2, asegura no sólo el cumplimiento de tales requisitos, sino también la integridad y fiabilidad de los planes y sistemas de control implementados por los operadores. En la mayoría de los casos, la certificación *como proceso* acaba con las actuaciones favorables del control oficial y no requiere de ulteriores declaraciones por parte de las autoridades competentes. Sin embargo, en otros casos, la actividad de certificación agroalimentaria debe plasmarse en la emisión de un certificado oficial, esto es, de “un documento en papel o en formato electrónico firmado por el agente certificador y que ofrezca garantías sobre el cumplimiento de uno o varios requisitos de establecidos en las normas a que se refiere el art. 1.2” (art. 3.27). Tales certificados oficiales, a los que el Reglamento dedica alguna atención (arts. 86-91), son requeridos, en ocasiones, por la legislación específica y habilitan como requisito de capacidad para afrontar y emprender determinadas actividades.

13 La tipología es muy amplia, comprendiendo, entre otras medidas, la aplicación de tratamientos a los animales o a las mercancías; la restricción o prohibición de la comercialización, circulación o entrada en la Unión o la exportación de animales y mercancías; el aislamiento o cierre de la totalidad o de una parte de la empresa del operador; la suspensión o retirada de la autorización de establecimiento, etc.

4. A modo de conclusión: la certificación, ¿una técnica o una nueva modalidad de actividad administrativa?

Atendiendo a las características del contenido de la actividad de certificación, podría caerse en el simplismo de entender que nos hallamos ante una nueva modalidad de actuación administrativa. Modalidad que, atendiendo a la idiosincrasia de los ordenamientos continentales, se sumaría, según se tratase, bien a la conocida bipartición actividad de ordenación *vs.* Actividad prestacional, bien a la clásica división tripartita entre actividad de limitación, actividad de fomento y actividad de servicio público. Sin embargo, alcanzar tal conclusión entrañaría, en nuestra opinión, un craso error. Las distintas consecuencias o finalidades que, como hemos visto, presentan las certificaciones agroalimentarias en función del sector agroalimentario en el que se desarrollen, ponen de relieve que la actividad de certificación no pasa de ser una técnica que, en el marco del principio de intercambiabilidad de técnicas, pueden desarrollarse válidamente tanto en un tipo de modalidad administrativa como en otro. Si las certificaciones se verifican, por ejemplo, en los campos de la seguridad agroalimentaria o de la sanidad vegetal o animal, se insertarán obviamente dentro de la actividad de ordenación o de limitación, puesto que van dirigidas a advenir que un alimento o un pienso es seguro e inocuo; deber general, cuya observancia compete a todos los operadores de la cadena alimentaria y cuyo incumplimiento genera consecuencias muy graves para los incumplidores. Una certificación negativa impedirá, por consiguiente, en este ámbito, la comercialización de dicho producto y además arrastrará las consecuencias sancionadoras y limitativas que, al respecto, procedan legalmente.

En cambio, las certificaciones agroalimentarias que se producen en el ámbito de los signos de calidad alimentaria se enmarcan plenamente dentro de la actividad de fomento, ya que, con independencia de que puedan traer otras consecuencias para las empresas concernidas por una certificación negativa, suponen primordialmente que el producto en concreto no puede beneficiarse de las ventajas que comporta la voluntaria pertenencia a una DOP o a una IGP (Prieto Álvarez 2019, López Benítez 2022). Pertenencia que, aunque comporte la asunción de deberes y obligaciones más estrictos que los generales, se basan siempre en la adhesión voluntaria de los operadores¹⁴.

¹⁴ Aunque por lo reciente de su publicación escasean las decisiones jurisprudenciales que aplican este Reglamento, la STJUE (sala 5ª) de 14 de julio de 2022, *Comisión contra Reino de Dinamarca*, as. C-159/20, ECLI:EU:C:2022:561, sí especifica en qué consiste el contenido del control que, en virtud de este Reglamento, cabe realizar sobre los productos amparados por una DOP o IGP, ya que, dentro de esa remisión a las normativas específicas de las que hemos hablado, el art. 162 del Reglamento 2017/625 da nueva redacción a los arts. 36 y 37 del Reglamento 1151/2012: "...por lo que se refiere igualmente al contexto del artículo 13 del Reglamento nº 1151/2012, procede señalar que sus artículos 36 y 37, en su versión modificada por el Reglamento 2017/625, obligan en particular a los Estados miem-

En suma, las certificaciones aquí tratadas, como las sanciones, los requerimientos, las órdenes y las demás técnicas ablatorias de las que el ordenamiento se vale, no dejan de ser eso: simples técnicas que, habida cuenta su carácter instrumental, juegan intercambiabilmente en todas las modalidades de actividad administrativa, con independencia de la preponderancia que, en cada caso, puedan desplegar en unos tipos u otros y de la frecuencia con la que se prodiguen en cada uno de ellos¹⁵.

Bibliografía

- Albisinni, F., (2018), “Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione, *Rivista di Diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it.
- Álvarez García, V., (1990), *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch.
- Benedetti, A., (2010), *Certezza pubblica e certezze private*, Milano, Giuffrè.
- Canals Ametller, D., (2003), *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Granada, Comares.
- Carrillo Donaire, J.A., (2000), *El Derecho de la seguridad y la calidad industrial*, Oviedo, Instituto García Oviedo-Marcial Pons.
- Casetta, E., (2023), *Compendio di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 23ª ed.
- Cosculluela Montaner, L. & López Benítez, M., (2011), *Derecho Público Económico*, 4ª, Madrid, Ed. Iustel.
- García de Enterría, E., (2011), *Curso de Derecho Administrativo*, I, 15ª, Navarra, ed. Thomson-Reuters-Civitas.
- Garrido Falla, F., (1987), *Tratado de Derecho Administrativo*, II, 10ª, Madrid, ed. Tecnos.
- Germanò, A., (2018), Sugli organismi di controllo, *Rivista di Diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it.

bros a garantizar en su territorio la verificación de la conformidad del producto con el pliego de condiciones correspondiente y a hacerlo antes de su comercialización. Estas disposiciones, en la medida en que no excluyen de tal verificación los productos destinados a la exportación confirman que también se aplican a esos productos la obligación a cargo de los Estados miembros (...) de adoptar las medidas administrativas y judiciales pertinentes para prevenir o detener cualquier uso ilegal de DOP o de IGP” (fdto. 53º).

15 Como advertía Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, II, 10ª ed. Tecnos, 1987, p. 113, “en la práctica los distintos tipos de actividad administrativa se interpenetran hasta parecer confundirse en ocasiones. Así, para establecer un servicio público, la Administración suele utilizar medios coactivos; incluso la propia reglamentación del servicio tiene una naturaleza coactiva semejante a la que ofrece la policía”.

- Germanò, A., (2020), I controlli sui prodotti agroalimentari, in Carmignani S., Lucifero N. (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, Ed. Scientifica.
- Izquierdo Carrasco, M., (2000), *La seguridad de los productos industriales: régimen jurídico administrativo y protección de los consumidores*, Madrid, Junta de Andalucía-Marcial Pons.
- López Benítez, M., (1996), *Las Denominaciones de Origen*, Barcelona, Cedecs.
- López Benítez, M., (2006), *Regulación jurídico-administrativa del sector oleícola*, Málaga, Fundación Unicaja.
- López Benítez, M., (2009), “El momento actual de las denominaciones de origen vitivinícolas”, en *Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Valladolid, Lex Nova.
- López Benítez, M., (2023), “El acto administrativo: concepto, elementos y clases”, en Rebollo Puig, M., Carbonell Porras, E., *Derecho Administrativo. Régimen Jurídico Básico y control de la Administración*, Madrid, ed. Tecnos, 5ª ed.
- López Benítez, M., (2022), “La protección extrarregistral de las DOP e IGP: las relaciones entre la Administración Pública y los entes gestores de cada signo distintivo”, en Martínez Gutiérrez, A., Vázquez Ruano, *Indicaciones geográficas y marcas: luces y sombras de una obligada convivencia comercial*, Madrid, Ed. Reus.
- Moscarini, A., (2012), L’accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le fonti di produzione privata, *Rivista di Diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it.
- Prieto Álvarez, T., (2019), *La Denominación de Origen*, Granada, Comares.
- Real Academia Española, (2017), *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, Cumbre Judicial Iberoamericana, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Santillana.
- Rebollo Puig, M., (2024), Los medios jurídicos de la actividad administrativa de limitación, en López Benítez, M. y Izquierdo Carrasco, M., *Derecho Administrativo III. Modos y medios de la actividad administrativa*, 3ª, Madrid, ed. Tecnos.