



**INFORME SOBRE LA CERTIFICACIÓN
DE CALIDAD Y DE SEGURIDAD**

Julio 2010

INFORME SOBRE LA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD Y DE SEGURIDAD

La certificación de normas de calidad y de seguridad tiene una importancia considerable en la economía, en virtud de que permite asegurar que los productos y servicios se ajustan a unos determinados estándares y especificaciones.

Durante la última década, la prestación de servicios de certificación ha sido objeto de varias Resoluciones de la Comisión Nacional de la Competencia y del antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia.

En este Informe se analiza el marco regulatorio de estos servicios y se estudia en qué medida algunas de las conductas que han sido objeto de Resoluciones continúan planteando problemas de competencia relevantes. Además, se identifican varios factores que son susceptibles de restringir la competencia y se proponen una serie de recomendaciones para superar esas deficiencias.

REPORT ON THE CERTIFICATION OF QUALITY AND SAFETY STANDARDS

Certification of quality and safety standards plays an important role in the economy, since it provides assurance that products and services conform to certain standards and specifications.

During the last decade, certification services have been subject to several Resolutions of the Spanish Competition Commission and the former Spanish Competition Court.

This Report analyses the regulatory framework of these services and explores to what extent certain practices which have been subject to Resolutions still pose relevant problems in terms of competition. In addition, it identifies several factors which may restrict competition and proposes some recommendations to overcome these deficiencies.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. LA ACTIVIDAD DE CERTIFICACIÓN	9
II.1 Normas	10
II.2 Organismos de certificación	17
II.3 Características del mercado.....	24
III. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA	38
III.1 AENOR como organismo normalizador y certificador.....	39
III.2 Restricciones legales en la certificación del pliego de condiciones del producto de las DOV	50
III.3 Composición y funcionamiento de los Comités Técnicos de Certificación de productos	60
III.4 Las Administraciones Públicas como demandantes de servicios de certificación.....	67
III.5 Ausencia de reconocimiento mutuo en la certificación de Productos	69
IV. CONCLUSIONES	74
V. RECOMENDACIONES.....	78
VI. BIBLIOGRAFÍA	80
ANEXO 1.....	81



RESUMEN EJECUTIVO

1. El establecimiento de normas de calidad y de seguridad puede contribuir a que la economía funcione de un modo más eficiente, en la medida en que facilite información sobre las características de los productos y servicios adquiridos que los consumidores consideren relevantes para sus decisiones de compra a un coste razonable.
2. La actividad de certificación consiste en evaluar la conformidad de productos, procesos, servicios, personas o sistemas de gestión empresariales respecto a lo establecido en normas y especificaciones técnicas, con objeto de ofrecer mayores garantías a los consumidores de que lo que adquieren cumple determinados requisitos de calidad y de seguridad. Al igual que los procesos de normalización, la certificación puede contribuir a que los mercados funcionen de un modo más eficiente, al facilitar una información más fluida entre consumidores y productores y entre los participantes en el mercado en general, siempre que estas actividades se desarrollen en un contexto que no restrinja la competencia efectiva entre los agentes que compiten en los mercados de los bienes y servicios que son objeto de normalización y certificación.
3. No obstante, el impacto efectivo de la certificación en la economía depende de la medida en que ésta responda a la necesidad de corregir fallos de mercado. El recurso excesivo o indiscriminado a la certificación puede entorpecer la competitividad de los mercados; por ejemplo, la exigencia insuficientemente justificada de certificados de calidad en los procesos de contratación pública introduce cargas administrativas que quizá podrían evitarse. Asimismo, la actividad de certificación puede contribuir en determinadas circunstancias a introducir barreras de entrada y restringir la competencia efectiva en los mercados de bienes y servicios que son objeto de certificación. En particular, la certificación puede servir de instrumento para incrementar el grado de diferenciación de producto, lo que, si bien tiene efectos positivos en términos de una mayor diversidad de oferta al consumidor, también puede ser utilizado como instrumento de restricción a la competencia.
4. En general, el riesgo de que la certificación conlleve ineficiencias en los mercados de bienes y servicios es mayor en ausencia de competencia en la prestación de servicios de certificación. En este sentido, un incremento de la competencia en los mercados de certificación reducirá los potenciales efectos negativos de esta actividad en el conjunto de la economía.
5. La CNC y el antiguo TDC se han pronunciado en diversas ocasiones sobre determinadas prácticas potencialmente restrictivas de la

competencia en los mercados de bienes y servicios objeto de certificación y en los mercados de certificación, tales como la denominada "certificación en cascada", o sobre determinadas características de la composición de los Comités Técnicos de Certificación de productos susceptibles de distorsionar la competencia en los mercados de los productos certificados. En uno de estos pronunciamientos, concretamente en su Resolución de 28 de julio de 2009 sobre el Expediente S/0143/09 AENOR, el Consejo de la CNC solicitó a la Dirección de Promoción la realización de un informe sobre la competencia en este sector.

6. Dentro del amplio ámbito en que puede ejercerse la actividad de certificación, este Informe se ha centrado en la prestación de estos servicios en relación con tres tipos de normas: las normas técnicas de calidad, los Reglamentos de Seguridad Industrial, y los requisitos del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). A pesar de que en términos legales existen importantes diferencias entre los distintos tipos de organismos que operan dentro de la actividad de certificación, las empresas o grupos empresariales que actúan en cada una de estas tres áreas son frecuentemente los mismos. Estas normas, a su vez, se refieren a determinadas propiedades y características de tres tipos de segmentos: productos, sistemas de gestión, y personas.
7. El Informe presta especial atención además a la certificación de los pliegos de condiciones del producto de las Denominaciones de Origen de Vino (DOV). Dichos pliegos pueden considerarse normas de calidad de carácter voluntario - aunque no estén elaborados por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) -, al recoger los parámetros que debe satisfacer la producción de vino de una bodega para que se considere dentro de la Denominación de Origen.
8. El conjunto de normas citado abarca una gran mayoría de los tipos de normas que se certifican en España. La escasez de información cuantitativa sobre aspectos esenciales del sector de la certificación ha dificultado la realización de un análisis más preciso de las condiciones de la competencia en el mismo. De hecho, los datos sobre facturación utilizados han sido recabados directamente por la CNC de los principales organismos de certificación. Los datos así obtenidos contribuyen en todo caso a cubrir las lagunas estadísticas que obstaculizan el avance en el análisis cuantitativo de este sector.
9. AENOR, en su calidad de único organismo existente en España de elaboración de normas españolas o normas UNE, las de uso voluntario más extendido con diferencia, juega un papel determinante en el proceso de normalización. Otras normas comúnmente aplicadas, como los Reglamentos de Seguridad Industrial (de carácter obligatorio) y los

Reglamentos de protección medioambiental EMAS son aprobados por las Administraciones Públicas (AA.PP.).

10. La evaluación de conformidad a estas normas la realizan los organismos de certificación, entre los que pueden distinguirse tres categorías de acuerdo a la normativa del sector: las entidades de certificación, que certifican las normas técnicas de calidad y pueden certificar los pliegos de condiciones de las DOV, los verificadores medioambientales, que certifican los requisitos de los Reglamentos EMAS, y los organismos de control, que certifican los Reglamentos de Seguridad Industriales. En la práctica, es habitual que las entidades de certificación presten sus servicios en diferentes categorías de normas, por ejemplo, calidad y medioambiental.
11. La independencia, imparcialidad, y competencia técnica de los organismos de certificación es comprobada por las entidades de acreditación en base a distintas reglamentaciones. La acreditación es un requisito necesario para actuar como verificador medioambiental o como organismo de control. La acreditación no es obligatoria en general para las entidades de certificación, pero en la práctica es exigida por el mercado. ENAC es la entidad de acreditación española, y su funcionamiento está tutelado por la Administración.
12. De los datos obtenidos a través de un proceso de consultas a los principales organismos de certificación del mercado español se puede concluir que la certificación de sistemas de gestión es la principal área de actividad del sector por volumen de facturación, seguida de la certificación de productos y por último de la de personas, ésta con una importancia marginal.
13. La principal fuente de ingresos de las entidades de certificación es la certificación de sistemas de gestión, en concreto de las normas ISO 9001 e ISO 14001, en las que España ocupa el tercer lugar a nivel internacional por número de certificados emitidos. De acuerdo a las fuentes de información disponibles, AENOR es la principal entidad de certificación española de sistemas de gestión por volumen de facturación, si bien Bureau Veritas es la entidad con un mayor número de certificados emitidos por este concepto.
14. En la certificación de un conjunto considerable de productos industriales opera un número reducido entidades de certificación, debido en parte a que en estos casos el coste asociado al ejercicio de la certificación es relativamente elevado para la dimensión del mercado demandante de estos servicios. En el caso particular de la certificación de los pliegos de condiciones de las DOV, las actuaciones de las autoridades competentes,

con la excepción de Castilla-La Mancha, han impedido que esta certificación pueda realizarse en régimen de libre competencia.

15. Las dos principales restricciones a la competencia en los mercados de certificación analizados en este Informe son la posición de AENOR como organismo normalizador y certificador, y las restricciones a la entrada de competidores en la certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV.
16. En el análisis de los riesgos para la competencia planteados por la doble función de AENOR como único organismo nacional de normalización y principal organismo de certificación en el mercado español se han contemplado varios aspectos: su acceso privilegiado a las normas que se certifican; el establecimiento y la formación de vínculos especiales con los grupos de usuarios que participan en sus Comités Técnicos de Normalización, a cuyo cargo está la elaboración y adopción de las normas; la utilización en la actividad de certificación del mismo nombre por el que se le reconoce como único organismo normalizador existente en España, en la medida en que el prestigio como normalizador puede resultar determinante para la decisión de los demandantes de servicios de certificación; y la considerable influencia que las AA.PP. vinculadas al ámbito de la seguridad y de la calidad industrial ejercen en la actividad de AENOR, por el riesgo que ello implica de que la elaboración de normas o el diseño de la regulación beneficien de forma indebida a AENOR en los mercados de certificación.
17. En cuanto a la certificación de pliegos de condiciones del producto de las DOV, la configuración final del sistema determinado para cada DOV depende de la decisión que adopte la autoridad competente correspondiente - el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), para las DOV que abarcan territorios de varias CC.AA., o la Comunidad Autónoma del territorio correspondiente a la DOV - que es la que aprueba o rechaza el reglamento de la DOV, en el que se establece el sistema de certificación. En general, las autoridades competentes han aprobado reglamentos estableciendo que este servicio se prestará o por la propia autoridad competente, o por un órgano del Consejo Regulador, o por una única entidad de certificación. Solamente en un caso, el de Castilla La Mancha, la autoridad competente ha hecho uso de la posibilidad contemplada en la normativa vigente de que varias entidades de certificación compitan entre sí para ofrecer estos servicios.
18. En los casos de las Comunidades Autónomas de Valencia y de Cataluña, estas actuaciones han llegado incluso a convertir a los Consejos Reguladores de sus DOV en autoridades competentes, de forma que éstos pueden llevar a cabo la certificación sin que sea necesaria ni su acreditación como entidad de certificación ni la separación de las

funciones de gestión y control, tal como exige la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino. Esta decisión conlleva además el riesgo de eliminar la supervisión que la autoridad competente podría ejercer sobre el Consejo Regulador.

19. El Informe ha analizado asimismo otros aspectos de los mercados de certificación susceptibles de restringir la competencia en mayor o menor medida, entre los que se encuentran la composición y funcionamiento de los comités técnicos de certificación (CTC) de productos, el papel de las AA.PP. como demandantes de servicios de certificación, y la ausencia de reconocimiento mutuo en la certificación de productos.
20. Respecto a los CTC, parecen existir ciertas eficiencias derivadas de la presencia de representantes de la industria en estos comités, que explicarían en parte el recurso a esta forma de funcionamiento por parte de diversas entidades de certificación. No obstante, la existencia de una entidad de certificación con un elevado poder de mercado, como AENOR, concede especial relevancia a la necesidad de que la composición y el funcionamiento de sus CTC no contribuyan a obstaculizar la competencia en mercados relacionados con el de certificación. En este sentido, la presencia de empresas o de asociaciones sectoriales en estos comités puede ser problemática. Por un lado, esta presencia supone una ventaja comparativa respecto a las empresas que desean obtener el certificado pero que no se encuentran representadas en el comité. Por otro, la actuación de las empresas presentes en los CTC en un entorno donde no existen protocolos explícitos sobre tratamiento de información comercialmente sensible puede facilitar la existencia de acuerdos horizontales entre competidores
21. La composición y el funcionamiento de los CTC de AENOR han sido objeto de varios Expedientes de la CNC por posible infracción de las normas de competencia. No obstante, la reciente reforma del Reglamento de sus CTC, para evitar que las asociaciones empresariales puedan hacerse cargo de la Secretaría de estos comités, debería contribuir en principio a incrementar la imparcialidad de las decisiones y a reducir la probabilidad de discriminación entre las empresas que demanden un certificado.
22. En el contexto de los CTC de AENOR, el Informe también ha prestado atención al análisis de los datos disponibles, relativos a la medida en que AENOR ha podido favorecer indebidamente la utilización de sus propios laboratorios distorsionando de esta forma la competencia en este mercado.
23. El comportamiento de las AA. PP., grandes demandantes de servicios de certificación, dado el apoyo que el marco legal vigente presta a su

adquisición de productos normalizados, también puede distorsionar la competencia si las actuaciones del sector público no cumplen con los principios de necesidad y proporcionalidad, o si se concede un tratamiento favorable a un certificador determinado. El Informe analiza la evolución en los últimos años de los casos en los que las AA.PP. han exigido o mencionado en los pliegos de contratación que el certificado correspondiente procediera de un certificador en concreto, para verificar si estas experiencias podrían ser resultado de una práctica más o menos sistemática o generalizada.

24. Otro aspecto del funcionamiento del mercado de certificación analizado en este Informe, por sus posibles efectos restrictivos de la competencia, es la negativa de las entidades de certificación a reconocer los certificados emitidos por los otros operadores del mercado. El problema suele presentarse preferentemente en relación con la certificación de las materias primas incorporadas a un producto, pudiendo utilizarse como argumento para condicionar indebidamente la aceptación del certificado de producto emitido por un competidor a la certificación propia de las materias primas contenidas en él. Cuando estas prácticas son llevadas a cabo por entidades con un elevado poder de mercado en la certificación de un producto, la distorsión de la competencia puede afectar tanto a la competencia en la prestación de servicios de certificación de materias primas como a la competencia en los mercados de los productos objetos de certificación y en los mercados de producción de materias primas. De hecho, las negativas de reconocimiento mutuo han sido motivo de varias Resoluciones de la autoridad de competencia española, relacionadas con la denominada “certificación en cascada”.
25. Sobre la base de la información analizada, el Informe destaca las principales conclusiones sobre las condiciones actuales de competencia en los mercados de certificación examinados y recomienda a las Administraciones Públicas las modificaciones de la normativa vigente que la CNC considera necesarias para que la prestación de servicios de certificación se realice en un contexto con mayor presión competitiva.

I. INTRODUCCIÓN

26. La certificación de normas de calidad y de seguridad tiene como objetivo asegurar que los productos y servicios producidos en una economía se ajustan a las especificaciones establecidas en las normas. Ello permite a los adquirentes tener una información más detallada y fiable respecto a las propiedades de los bienes adquiridos, y puede contribuir a que los mercados funcionen de modo más eficiente, siempre que este proceso se realice en un contexto competitivo. En la economía española la certificación es muy frecuente, como atestigua el lugar destacado que España ocupa a nivel mundial por número de certificaciones de calidad emitidas, especialmente en el ámbito de sistemas de gestión.
27. El sector público ha jugado un papel destacado como impulsor de estas prácticas entre los agentes económicos desde su inicio. Más recientemente, en leyes de tan amplio impacto sobre el conjunto de la economía española como la de transposición de la Directiva de Servicios¹ o el proyecto de Ley de Economía Sostenible, las Administraciones Públicas han reiterado su compromiso de fomentar que los prestadores aseguren de forma voluntaria la calidad de sus servicios por medio de la certificación de calidad por organismos independientes.
28. No obstante, la promoción de la normalización y de la certificación no lleva aparejada necesariamente un incremento de la eficiencia de la economía. El establecimiento de normas obligatorias o la exigencia de certificados de calidad, especialmente en los procesos de contratación pública, pueden dar lugar a cargas administrativas excesivas y a restricciones a la competencia injustificadas.
29. La propia actividad de certificación también puede afectar negativamente al nivel de competencia en los mercados de bienes y servicios que demandan estos servicios, así como en otros mercados relacionados, como el de los laboratorios participantes en la prestación de servicios de certificación. Ello es más probable cuando los organismos de certificación no actúan en condiciones de competencia, o están sujetos a la influencia de grupos selectos de las empresas que operan en dichos mercados de bienes y servicios objeto de certificación. La ausencia de imparcialidad en las decisiones de los certificadores con respecto a todos los demandantes de sus servicios que permite este tipo de situaciones puede ser utilizada por dichos grupos dominantes en los organismos de certificación para restringir la competencia, por ejemplo, utilizando los comités de certificación de productos para discriminar en contra de un operador

¹ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

concreto del mercado, o para erigir barreras de entrada frente a competidores potenciales. En último término, la certificación puede servir de instrumento para incrementar el grado de diferenciación de producto, algo que, si bien puede tener efectos positivos, también puede actuar de restricción a la competencia y así tener efectos negativos en términos de precios y calidad.

El fomento de la competencia en el mercado de certificación y el cumplimiento con los principios de una regulación eficiente son pues necesarios no solo para asegurar un funcionamiento eficiente de este sector de actividad, sino también para evitar los posibles efectos negativos que, en caso contrario, la certificación puede tener sobre la competencia efectiva en otros sectores de la economía.

30. Las restricciones a la competencia en los mercados de certificación y en los mercados de bienes y servicios objeto de certificación han sido objeto de varias Resoluciones de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y del antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC). En la Resolución de 4 de septiembre de 2000 sobre el Expediente 469/99 AENOR, y en la Resolución de 5 de mayo de 2009 sobre el Expediente S/0087/08 AENOR, se trataron problemas de competencia relacionados con la denominada “*certificación en cascada*”, que surge en la certificación de productos y sus materias primas cuando existe una negativa de una entidad de certificación a reconocer los certificados emitidos por otras entidades de certificación.
31. Por su parte, la Resolución de 3 de marzo de 2009 sobre el Expediente S/0010/07 AENOR-1 y la Resolución de 28 de julio de 2009 sobre el Expediente S/0143/09 AENOR, respondieron a investigaciones iniciadas a partir de la denuncia de empresas a quienes se había denegado la renovación del certificado de AENOR anteriormente concedido. En estas Resoluciones, se abordaron problemas relacionados con la composición de los Comités Técnicos de Certificación de Productos y su impacto en la competencia.
32. Precisamente, en la Resolución sobre el Expediente S/0143/09 AENOR, el Consejo de la CNC, “*a la vista de la reiteración de denuncias relacionadas con ésta y otras cuestiones de los sistemas de certificación que pudieran tener incidencia sobre la competencia en los mercados*”, solicitó a la Dirección de Promoción de la CNC la realización de un informe sobre la competencia en este sector.
33. El Informe se ha centrado en el análisis de posibles restricciones a la competencia en la certificación de normas de calidad y de seguridad, un sector que, por haber sido objeto de examen en el pasado por la CNC en el ejercicio de su función de investigación en relación con conductas

contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia, permite también determinar en qué medida algunas de las conductas investigadas anteriormente continúan planteando algún tipo de problema entre los agentes del sector, y comprobar si las intimaciones realizadas por el TDC y la CNC en sus Resoluciones a este respecto han tenido el efecto deseado en estos mercados.

34. El Informe se organiza del modo siguiente. En el apartado II, se delimita el ámbito de estudio, analizándose qué son las normas y en qué consiste la actividad de certificación. A continuación, en el apartado III, se analizan distintas restricciones a la competencia en el sector de certificación. Finalmente, una vez realizado el análisis, en los apartados V y VI se incorporan las conclusiones del Informe y una serie de recomendaciones para incrementar la presión competitiva en los mercados de certificación.

II. LA ACTIVIDAD DE CERTIFICACIÓN

35. La finalidad de la actividad de certificación es establecer la conformidad de productos, procesos, servicios, personas o empresas con requisitos establecidos en normas y especificaciones técnicas. Puesto que el concepto de norma o especificación técnica abarca un espectro muy amplio de objetos de certificación, el ámbito en el que se desarrolla esta actividad es también muy extenso.
36. No obstante, el estudio de este Informe se circunscribe a la certificación de determinadas normas de calidad y medioambientales y de las normas de seguridad realizada por organismos de certificación, centrándose así en la denominada certificación de tercera parte² que constituye la forma más extendida de llevar a cabo la certificación. La actividad de certificación de las normas incluidas dentro del ámbito de este Informe es realizada por los organismos de certificación, que según su campo de actuación, reciben el nombre de entidades de certificación, organismos de control o verificadores medioambientales. También se analiza la certificación de las Denominaciones de Origen del Vino. Las razones de la selección de este ámbito de análisis se describen más adelante.
37. Estos organismos se regulan, principalmente, en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (Ley de Industria) y en el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la calidad y la seguridad industrial (Real Decreto 2200/1995).

² En este tipo de certificación, la evaluación de la conformidad es realizada por un tercero independiente, y se diferencia de la certificación de primera y segunda parte, que realizan el productor y el consumidor respectivamente.

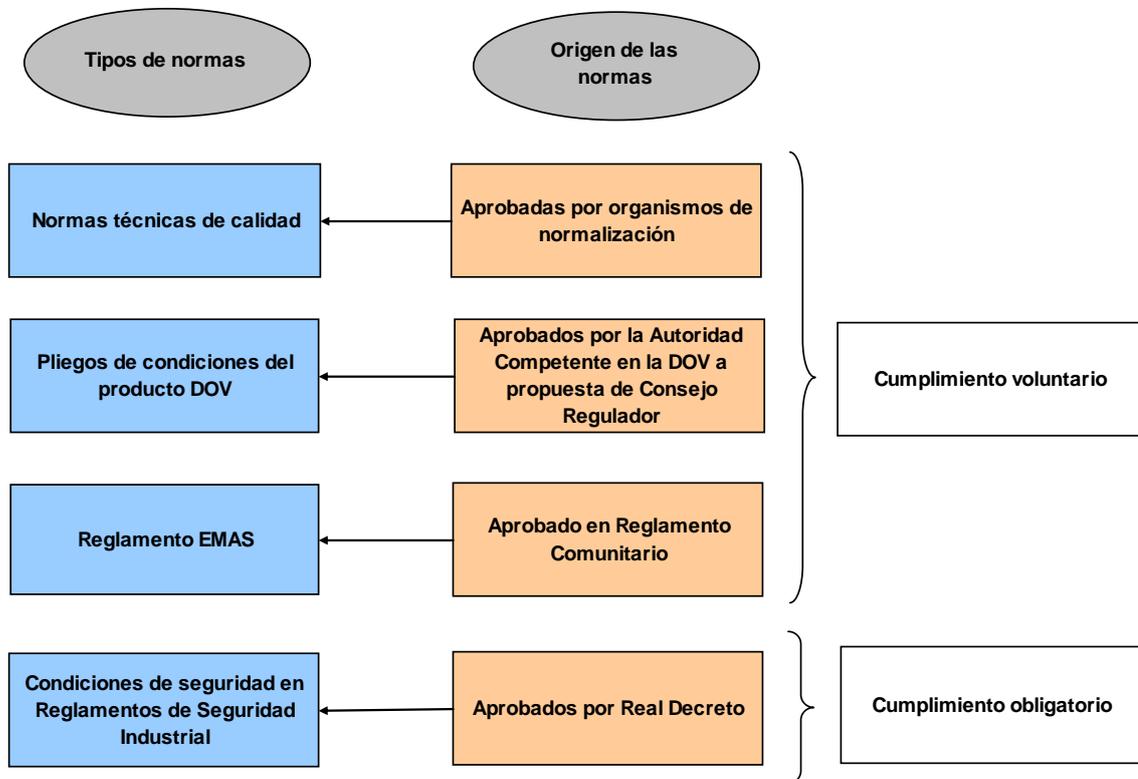
II.1 Normas

38. En el artículo 8.3 de la Ley de Industria se define norma como *“la especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un Organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa”*.
39. No obstante, en este Informe, el concepto de norma se entiende de un modo más amplio, para incluir todo aquello susceptible de ser objeto de la actividad de certificación.
40. Las normas de calidad y de seguridad pueden generar efectos positivos en la economía cuando contribuyen a resolver fallos de mercado derivados de problemas de información imperfecta y asimétrica entre productores y consumidores, lo que reduce los costes de búsqueda y transacción y mitiga los problemas de selección adversa. La normalización garantiza además la interoperabilidad y facilita la difusión del conocimiento, contribuyendo así a disminuir los costes de producción y a una mayor integración de los mercados, al tiempo que fomenta mejoras en el nivel de calidad y de seguridad de los bienes y servicios consumidos.
41. La elaboración de normas también puede tener sin embargo efectos restrictivos sobre la competencia, si el proceso por el que se determinan no cumple con los requisitos necesarios para evitar que las empresas competidoras, algunas de las cuales son miembros con frecuencia de los organismos que elaboran las normas, alcancen por esta vía acuerdos colusorios que limiten la competencia en precios o restrinjan el nivel de producción. En el caso en que el proceso de elaboración de la norma sea controlado en mayor o menor medida por uno o varios agentes del sector, las normas pueden servir además de instrumento para excluir a competidores. Por otra parte, la existencia de normas cuyo cumplimiento es obligatorio, o el fomento de una normalización excesiva por parte de las AA.PP. pueden aumentar injustificadamente las cargas administrativas de las empresas, afectando negativamente a su competitividad.
42. Las normas que establecen requisitos técnicos específicos para un producto o un servicio pueden limitar también la innovación, porque al dificultar la diferenciación de producto se frena también la emergencia de nuevos diseños y el desarrollo de la diversidad de la base de productos sobre la que se asientan las innovaciones. En determinadas circunstancias, el proceso de la elaboración de las normas puede dar lugar a retrasos o incluso bloqueo en la adopción de tecnologías más eficientes.

43. Existen multitud de tipos de normas que pueden ser objeto de certificación. Entre las principales se encuentran las normas de calidad elaboradas por organismos de normalización y las normas de seguridad establecidas en los Reglamentos de Seguridad Industrial. A su vez, también son objeto de certificación las normas elaboradas por grupos empresariales o consorcios de empresas o las promovidas y aprobadas por las Administraciones Públicas (AA.PP.), como las normas de calidad de una amplia gama de productos agroalimentarios. El abanico de posibilidades es amplísimo.
44. Este Informe se centra en la certificación de tres tipos de normas técnicas: las de calidad, las condiciones de seguridad establecidas en los Reglamentos de Seguridad Industrial y los requisitos de la Regulación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS³). A su vez, también estudia la certificación de pliegos de condiciones del producto de las denominaciones de origen del vino (DOV).
45. Las razones por las cuales se ha acotado el ámbito de estudio de esta forma son varias. En primer lugar, la actividad que realizan los organismos que certifican estas normas está regulada básicamente por un marco legal común. En segundo lugar, las características económicas de la actividad realizada son similares, aunque las normas cuya conformidad se evalúa tengan distinta consideración legal. En cuanto a las denominaciones de origen del vino (DOV), se ha tenido en cuenta su considerable importancia dentro de la certificación del sector agroalimentario, así como el interés de los problemas específicos de competencia planteados en esta área de certificación; el marco legal permite además que las entidades de certificación reguladas en el Real Decreto 2200/1995 puedan operar en este campo.
46. Estas actividades de certificación abarcan una gran mayoría de los tipos de normas que se certifican en España, por lo que puede considerarse que son representativas del mercado nacional de certificación.
47. En el Diagrama 1 se presentan de modo esquemático los tipos de normas a las que se hace referencia en este Informe, así como la fuente donde se originan y su carácter voluntario u obligatorio:

³ Las siglas responden a su nombre en inglés: Eco-Management Audit Scheme.

Diagrama 1. Tipos de normas y origen de las normas



Fuente: Elaboración propia.

A) Normas técnicas de calidad

48. Las normas técnicas de calidad elaboradas por organismos de normalización ocupan un lugar prominente dentro de las normas que se certifican en la economía española⁴.
49. El marco legal nacional define a los organismos de normalización como *“entidades privadas sin ánimo de lucro, cuya finalidad es desarrollar en el ámbito estatal las actividades relacionadas con la elaboración de normas, mediante las cuales se unifiquen criterios respecto a determinadas materias y se posibilite la utilización de un lenguaje común en campos de actividad concretos”* (artículo 8 del Real Decreto 2200/1995). La actividad de normalización que realizan se define como la *“actividad por la que se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto”* (artículo 8.5 de la Ley de Industria).

⁴ La certificación de esta tipología de normas en el principal organismo de certificación español, la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), ascendió en 2009 al 84,1% de su facturación total correspondiente a la actividad de certificación.

50. La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) es el único organismo de normalización existente en España y es responsable de la elaboración de las normas españolas o normas UNE (siglas de “Una Norma Española”), tal como está reconocido por la Disposición Adicional primera del Real Decreto 2200/1995.
51. La estructura de la normalización en España se completa con el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (CCSI), órgano administrativo colegiado creado por el artículo 18 de la Ley de Industria, y adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo⁵.
52. La necesidad de armonizar la actividad de normalización en diferentes economías ha dado lugar a instituciones y procesos de normalización a nivel internacional y europeo.
53. A nivel internacional, la principal entidad normalizadora es la *International Organization for Standardization* (ISO), que publica las normas del mismo nombre, y a la que pertenecen 157 organismos internacionales de normalización, entre los cuales se encuentra AENOR. En el campo de la electrotecnia existe un organismo internacional de normalización específico: la *International Electrotechnical Commission* (IEC). La adopción de las normas emitidas por ISO e IEC no es obligatoria.
54. En el ámbito europeo, el Comité Europeo de Normalización (CEN) está formado por organismos de normalización de 30 países europeos y es el encargado de elaborar las normas EN. España se halla representada por AENOR. Las normas EN tienen que ser obligatoriamente adoptadas o ratificadas⁶ como normas nacionales en cada uno de los 30 Estados europeos integrantes del CEN. Además del CEN, existen otros dos organismos europeos de normalización, cada uno especializado en una materia concreta: CENELEC, en el sector electrotécnico y ETSI, en el sector de las telecomunicaciones.

B) Pliegos de condiciones del producto de las denominaciones de origen del vino (DOV)

55. Los pliegos de condiciones del producto de las DOV no constituyen normas técnicas de calidad en sentido estricto, en la medida en que no son elaboradas por los organismos de normalización. No obstante, sí pueden considerarse normas de calidad similares a las normas técnicas,

⁵ Sus funciones básicas son, según el Real Decreto 2200/1995 las de proponer y coordinar las líneas directrices de la normalización española, fomentar la elaboración y uso de normas españolas y la transposición de normas europeas, evaluar el resultado de los trabajos de normalización desarrollados en España en materia de calidad y seguridad industrial, y acordar los representantes de la Administración en los órganos de gobierno de los organismos de normalización y de las entidades de acreditación.

⁶ Estos conceptos se introducen con detalle en el apartado III.

en virtud de que su cumplimiento es voluntario y pueden ser certificadas por entidades de certificación.

56. Las DOV en España se regulan, principalmente, en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino (Ley del Vino) y en el Reglamento (CE) 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (Reglamento de la OCM de 2008).
57. Según el Reglamento de la OCM de 2008, una DOV hace referencia al nombre de la región o lugar determinado con que se designa un vino o un producto similar o relacionado, los cuales cumplen una serie de requisitos⁷.
58. Las DOV gozan de protección en la Unión Europea, a través de la inclusión de un nombre determinado en la categoría de denominación de origen. Para obtener esa protección, el solicitante debe aportar un expediente técnico del que forman parte, entre otros documentos, el pliego de condiciones del producto que permitirá a las partes interesadas comprobar las condiciones pertinentes de producción de la correspondiente denominación de origen⁸.
59. La actividad de certificación dentro del ámbito de las DOV se centra en la certificación del pliego de condiciones del producto, que se refieren tanto a la elaboración del vino como a las existentes en el momento del envasado o en fases subsiguientes. El pliego de condiciones constituye, pues, una norma de calidad de carácter voluntario.
60. La solicitud de protección de la denominación de origen y, por lo tanto, el pliego de condiciones del producto, se someten a un procedimiento de aprobación nacional y europeo. El primer paso del procedimiento es la presentación de la solicitud en el Estado miembro en cuyo territorio esté la denominación de origen, el cual inicia un procedimiento nacional que

⁷ Según el artículo 34 del Reglamento de la OCM de 2008, estos requisitos son: a) su calidad y sus características se deben basar o exclusivamente a un entorno geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, b) las uvas utilizadas en su elaboración proceden exclusivamente de esa zona geográfica, c) la elaboración tiene lugar en esa zona geográfica, d) se obtiene de variedades de vid de la especie *Vitis vinifera*.

⁸ Según el artículo 35.2 del Reglamento de la OCM de 2008, en el pliego de condiciones constará, como mínimo, lo siguiente: "a) el nombre que se debe proteger; b) descripción del vino o vinos: i) para los vinos con denominación de origen, sus principales características analíticas y organolépticas, ii) para los vinos con indicación geográfica, sus principales características analíticas así como una evaluación o indicación de sus características organolépticas; c) en su caso, prácticas enológicas específicas utilizadas para elaborar el vino o vinos y restricciones pertinentes impuestas a su elaboración; d) demarcación de la zona geográfica de que se trate; e) rendimiento máximo por hectárea; f) variedad o variedades de uva de las que proceden el vino o vinos; g) explicación detallada que confirme el vínculo a que se refiere el artículo 34, apartado 1, letra a), inciso i), o, en su caso, el artículo 34, apartado 1, letra b), inciso i); h) requisitos aplicables establecidos en disposiciones comunitarias o nacionales o, cuando así lo prevean los Estados miembros, por un organismo que gestione la denominación de origen protegida o la indicación geográfica protegida, teniendo en cuenta que dichos requisitos deberán ser objetivos y no discriminatorios y compatibles con la normativa comunitaria; i) nombre y dirección de las autoridades u organismos encargados de comprobar el cumplimiento de las disposiciones del pliego de condiciones y sus tareas específicas."

incluye la sujeción de la solicitud de protección a consulta pública. Si el Estado considera que la solicitud cumple con lo establecido por la normativa comunitaria, y en consecuencia no la rechaza, procederá a publicarla y enviarla a la Comisión Europea, que finalmente decide si la aprueba o no. En España existen 111 denominaciones de origen de vino protegidas⁹.

61. Según la Ley del Vino, el órgano de gestión de la DOV, denominado Consejo Regulador, es el que propone a la autoridad competente, para su aprobación, el reglamento de la DOV (artículo 26.2.a y 31.2 de la Ley del Vino), donde se incluye el correspondiente pliego de condiciones del producto.
62. El artículo 25.2 de la Ley del Vino otorga un amplio margen para elegir la personalidad jurídica de los Consejos Reguladores, la cual varía según las DOV y según sea la normativa autonómica aplicable. Este artículo establece que: *“los órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado. Podrán participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, estableciendo entre sí, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración”*.
63. En los Consejos Reguladores están representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en la norma reguladora de la DOV, y en sus órganos de decisión y de gobierno están presentes los productores así como representantes de las AA.PP. Como norma de carácter general, para que unas bodegas puedan certificar sus vinos según la norma de la DOV es necesario que estén inscritas en los correspondientes registros como pertenecientes a ella.
64. Las principales fuentes de financiación de un Consejo Regulador son las cuotas ordinarias¹⁰ que se establecen para los operadores, las subvenciones públicas que puedan recibir y los importes obtenidos por la prestación de servicios concretos, que pueden ser de creación propia o realizados como consecuencia de una delegación en su favor por parte de la autoridad competente de determinadas funciones.

C) Condiciones de seguridad de los Reglamentos de Seguridad Industrial

⁹ Fuente: [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus/index.cfm?event=indicationsPerCntry&language=EN&zone=ECCGI&quality=1&title=European%20Community:%20Wine%20with%20a%20protected%20designation%20of%20origin%20\(PDO\)](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus/index.cfm?event=indicationsPerCntry&language=EN&zone=ECCGI&quality=1&title=European%20Community:%20Wine%20with%20a%20protected%20designation%20of%20origin%20(PDO)) (consulta realizada 18/05/2010).

¹⁰ La cuantía de estas cuotas se establece en el reglamento de la DOV. Entre estas cuotas se incluyen las relativas a la inscripción en los registros de viñas y bodegas, y las cuotas por entregas de las contraetiquetas.

65. Los Reglamentos de Seguridad Industrial establecen “*las condiciones técnicas o requisitos de seguridad que según su objeto deben reunir las instalaciones, los equipos, los procesos, los productos industriales y su utilización, así como los procedimientos técnicos de evaluación de su conformidad con las referidas condiciones o requisitos*” (artículo 12.1.b de la Ley de Industria). Los Reglamentos técnicos de seguridad tienen carácter obligatorio (art. 8.4), al contrario que las normas técnicas de calidad, cuyo cumplimiento es voluntario. Normalmente, una instalación, proceso o producto industrial suele estar afectado por más de un Reglamento.
66. Los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal los aprueba el Gobierno por Real Decreto (artículo 12.5 de la Ley de Industria), sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias, en el caso de que se trate de instalaciones radicadas en su territorio.
67. Normalmente, se distingue entre Reglamentos de instalaciones y de productos. Los de instalaciones tienen un carácter netamente nacional, mientras que los de productos provienen en su práctica totalidad de Directivas comunitarias de Nuevo Enfoque.
68. La política de Nuevo Enfoque¹¹ se fundamenta en la adopción de distintas Directivas que afectan a una serie de productos industriales, - normalmente de uso generalizado, como electrodomésticos, lámparas, aerosoles, etc.- en las que se establecen los requisitos de seguridad aplicables en cada rama. Una de las características básicas de la política de Nuevo Enfoque es el Mercado CE, mediante el cual el fabricante declara que el producto que comercializa cumple con los requisitos incluidos en las Directivas que le son aplicables y que ha sido sometido a los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en éstas.
69. Al contrario que las normas técnicas de calidad, aprobadas por los organismos de normalización, los Reglamentos de Seguridad los aprueba la Administración. No obstante, las condiciones técnicas que se incluyen en los Reglamentos suelen ser normas elaboradas por los organismos de normalización, que la Administración incorpora a los Reglamentos, mediante su reproducción textual o mediante una referencia a la norma.

D) Reglamento EMAS

¹¹ La política de nuevo enfoque fue establecida en la Unión Europea al mismo tiempo que se instauraba el mercado interior (Muñoz, Rodríguez y Martínez-Val, 1998). El nombre Nuevo Enfoque implica una diferencia con la situación anterior, denominada de Antiguo Enfoque, en la cual la armonización en términos de normativa técnica de seguridad no se había desarrollado. Antes de la armonización de legislación técnica realizada en la Unión Europea a raíz de las directivas de nuevo enfoque, cada país disponía de una legislación propia sobre seguridad industrial. Desde hace dos décadas, las directivas de Nuevo Enfoque han desempeñado un papel importante en los esfuerzos por garantizar la libre circulación de mercancías y la consecución del mercado interior (Comisión Europea, 2003).

70. En el Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) se establecen una serie de requisitos para cumplir con esta normativa, a la que las empresas y organizaciones pueden acogerse de modo voluntario, y cuyo objetivo es reconocer a las organizaciones que van más allá del cumplimiento estricto de la normativa legal sobre medioambiente e intentan mejorar su rendimiento medioambiental.
71. EMAS es una herramienta de gestión para empresas y otras organizaciones diseñado para evaluar, informar y mejorar dicho rendimiento. Este esquema existe desde 1995 y, aunque originalmente se circunscribía a empresas de sectores industriales, desde 2001 está disponible para todo tipo de empresas y organizaciones públicas y privadas¹².
72. Los requisitos de conformidad con la norma EMAS son: la realización de una evaluación medioambiental de todos los aspectos de la actividad de la organización, así como de sus productos y servicios; el establecimiento de un sistema de gestión medioambiental dirigido a cumplir con la política medioambiental de la organización; la realización de una auditoría de evaluación del sistema, así como de su conformidad con la política de la organización y con la regulación medioambiental vigente; la elaboración de un informe sobre rendimiento medioambiental en relación con los objetivos propuestos, incluyendo las medidas previstas para seguir mejorando dicho rendimiento. La regulación EMAS presenta muchas similitudes con la conocida norma ISO 14001, sobre sistemas de gestión medioambiental.

II.2 Organismos de certificación

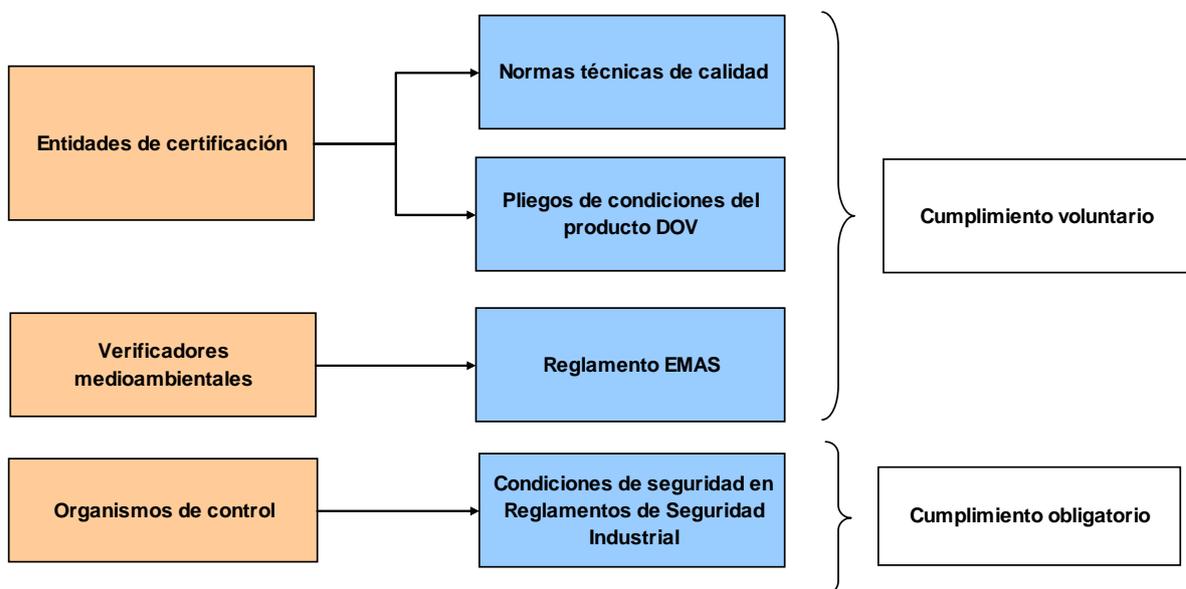
73. La actividad de certificación *“permite establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas”* (art. 8 de la Ley de Industria).
74. Los organismos que pueden certificar son las entidades de certificación, que realizan su actividad en el ámbito de las normas de cumplimiento voluntario, y los organismos de control, que operan en el ámbito de los Reglamentos de Seguridad Industrial. Los verificadores medioambientales no se mencionan de modo explícito en el Real Decreto 2200/1995 como

¹² http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm (consulta realizada 21/06/2010).

posibles organismos de certificación, pero sí están reconocidos como tales en los Reglamentos europeos que tradicionalmente han regulado su actividad. Los verificadores medioambientales certifican el cumplimiento de los cuatro requisitos antes mencionados, es decir, la evaluación medioambiental, el sistema de gestión medioambiental, la auditoría y el informe establecidos en la regulación EMAS.

75. La relación entre las normas descritas en la sección anterior y los organismos de certificación contemplados en el Real Decreto 2200/1995 se resume en el Diagrama 2:

Diagrama 2. Tipos de normas y organismos de certificación



Fuente: Elaboración propia.

76. A pesar de que en términos legales existen importantes diferencias entre los distintos tipos de organismos que operan dentro de la actividad de certificación, las empresas o grupos empresariales que actúan en cada área son frecuentemente los mismos. Por ejemplo, el principal organismo de certificación español, AENOR, actúa como entidad de certificación cuando certifica normas técnicas de calidad, pero también como organismo de control cuando certifica condiciones de seguridad establecidas en Reglamentos de Seguridad Industrial, o como verificador medioambiental de Reglamentos EMAS cuando actúa en el ámbito propio de este tipo de operadores.

77. La actividad de certificación comprende tres tipos de evaluación principales:

- **La certificación de producto, proceso o servicio**, cuya función es asegurar que éstos cumplen determinadas normas, por ejemplo, que un juguete reúne ciertas condiciones de seguridad o que un vino de una DOV ha sido elaborado de acuerdo con lo que se establece en el pliego de condiciones del producto. Los productos que se certifican pertenecen tanto al ámbito industrial como al agroalimentario. La certificación es normalmente de productos. La certificación de servicios es un segmento minoritario dentro de la actividad de certificación¹³.
- **La certificación de sistemas de gestión** tiene el objetivo de asegurar que la organización o empresa ha desarrollado un sistema adecuado para la gestión de determinados aspectos de su actividad. Dentro de la certificación de sistemas de gestión existen cinco subsectores, relativos a la gestión de calidad, la medioambiental, la de seguridad en la información, la de seguridad alimentaria y la de I+D+i.
- **La certificación de personas** permite garantizar que la persona certificada cumple con los requisitos exigidos en un determinado esquema de certificación.

78. La certificación de normas técnicas de calidad puede aplicarse a los tres tipos de evaluación descritos, es decir, a productos, a sistemas de gestión y a personas, mientras que la certificación de las DOV y de Reglamentos de Seguridad Industrial tiene lugar únicamente en la evaluación de productos, y la del Reglamento EMAS se inscribe dentro de la certificación de sistemas de gestión.

La acreditación

79. Una pieza clave dentro de la actividad de certificación es la actividad de acreditación. Para que los organismos de certificación puedan emitir certificados de conformidad en base a determinadas normas que cumplan adecuadamente esta función es necesario que la actividad de dichos organismos esté regida por el cumplimiento de determinados requisitos de independencia, imparcialidad y competencia técnica. Las entidades que comprueban el cumplimiento de esos requisitos son las entidades de acreditación.

80. Las entidades de acreditación son entidades privadas sin ánimo de lucro, cuya función es reconocer formalmente, en el ámbito estatal y a través de un sistema conforme a normas internacionales, la competencia técnica de

¹³ Un ejemplo de certificación de servicios sería la certificación de servicios turísticos.

una entidad para realizar las actividades de certificación, inspección o auditoría de la calidad. Los laboratorios de ensayo o de calibración también pueden ser objeto de acreditación. La acreditación abarca tanto el ámbito de certificación voluntaria como el de la obligatoria de la seguridad industrial, así como el ámbito de la verificación medioambiental (Real Decreto 2200/1995 art, 14).

81. En España, la Administración ha designado a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como única entidad acreditadora en el mercado español para llevar a cabo esta tarea¹⁴ en cumplimiento de las normas comunitarias¹⁵.
82. ENAC es tutelada por la Administración, que nombra a su presidente. Con el objetivo de salvaguardar su imparcialidad, en su Asamblea General están representados todos los agentes con intereses en la acreditación, incluyendo las entidades evaluadoras de conformidad, las AA.PP. y empresas y asociaciones empresariales. Según sus Estatutos, las fuentes fundamentales de financiación de ENAC son las cuotas satisfechas por sus asociados, los ingresos obtenidos por la actividad de la acreditación, y las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
83. La actuación de ENAC está tutelada por la Administración, y es objeto además de la supervisión mutua que indirectamente realizan las entidades de acreditación de otros países, vinculadas entre sí por acuerdos de reconocimiento mutuo. En el ámbito internacional, ENAC es miembro de las organizaciones *European Accreditation* (EA) e *International Accreditation Forum* (IAF), organizaciones tienen suscritos acuerdos de reconocimiento mutuo de acreditaciones emitidas por cualquiera de sus miembros.
84. El procedimiento y las normas que rigen la acreditación varían en función de los distintos organismos de certificación de que se trate. Los aspectos fundamentales de cada uno de estos procedimientos se mencionan junto con las características principales de cada uno de los tipos de organismos de certificación, descritas a continuación.

Características principales de los organismos de certificación

A) Entidades de certificación

85. Las entidades de certificación son entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, cuya función es establecer la conformidad,

¹⁴ Tal y como consta en la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 2200/1995.

¹⁵ El Reglamento (CE) N° 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos, establece en su artículo 4 que "cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación."

solicitada con carácter voluntario, de una determinada empresa, producto, proceso, servicio o persona a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas (art. 20, Real Decreto 2200/1995).

86. Dentro de su carácter voluntario, la certificación puede ser estrictamente voluntaria, como en el caso de las normas técnicas de calidad, o regulada, cuando se certifican normas de cumplimiento voluntario establecidas en textos legales y aprobadas por la Administración, como es el caso de los pliegos de condiciones del producto de las DOV.
87. En el caso de la certificación estrictamente voluntaria, aunque no existen requisitos específicos para poder operar, las entidades de certificación suelen acreditarse ante una entidad de acreditación nacional por motivos de credibilidad. La práctica totalidad de la certificación que se realiza en España es acreditada por ENAC o por una entidad nacional de acreditación de otro país.
88. En el caso de la certificación voluntaria regulada, es preciso estar autorizado por la autoridad competente (normalmente autonómica), que suele exigir, entre otros, la acreditación de ENAC como requisito para conceder la autorización.
89. El procedimiento de acreditación en ENAC depende del objeto de la certificación. Las entidades que se acrediten en ENAC para certificar productos, procesos o servicios, han de cumplir la norma UNE-EN 45011, sobre *“Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto”*.
90. Por su parte, las entidades que se acrediten para certificar sistemas de gestión deben satisfacer la norma UNE-EN ISO/IEC 17021, de *“Requisitos para los organismos que realizan la auditoría y la certificación de sistemas de gestión”*. Esta acreditación no tiene carácter general, debiendo acreditarse la certificación específica de cada uno de los cinco subsectores de certificación en este campo antes mencionados: calidad, medioambiente, seguridad de la información, seguridad alimentaria e I+D+i.
91. Por último, las entidades que se acrediten para certificar personas deben cumplir la norma UNE-EN ISO/IEC 17024, de *“Requisitos para los organismos que realizan la certificación de personas”*.
92. Básicamente, estas normas de acreditación pretenden asegurar el cumplimiento del artículo 22 del Real Decreto 2200/1995, que establece que *“las entidades de certificación deberán actuar con imparcialidad y llevar a cabo sus funciones con solvencia técnica”*. Para la competencia técnica no se establecen requisitos muy concretos, al margen de la obvia

exigencia de contar con un equipo dotado de la solvencia técnica necesaria. En cuanto a la imparcialidad, la acreditación de sistemas de gestión y personas exige a las entidades disponer de comités de imparcialidad, compuestos por una representación equilibrada de todas las partes afectadas¹⁶. Por el contrario, en la acreditación para certificar productos no se requiere la existencia de comités de imparcialidad, aunque se mantiene la exigencia de imparcialidad de las entidades de certificación para ser acreditadas.

B) Organismos de control

93. Los organismos que certifican en el ámbito de los Reglamentos de Seguridad Industrial, denominados organismos de control, son personas físicas o jurídicas cuya función es verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad de productos e instalaciones industriales, establecidas con carácter obligatorio por los Reglamentos de Seguridad Industrial. La verificación incluye tareas de certificación, ensayo, inspección o auditoría. La certificación en el área de la seguridad industrial se realiza únicamente en relación con productos industriales; las instalaciones industriales son objeto de la inspección.
94. Para operar como organismo de control es necesario estar autorizado, lo cual requiere a su vez la acreditación por ENAC que asegura la imparcialidad, independencia e integridad del organismo. (art. 42 y 43 del Real Decreto 2200/1995).
95. La autorización es concedida por el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde los organismos inicien su actividad o radiquen sus instalaciones, excepto en determinados casos¹⁷ en los que la autorización corresponde a la Administración General del Estado. Las autorizaciones tienen validez en todo el territorio nacional en todo caso, si bien antes de actuar en una Comunidad Autónoma distinta de la que los autorizó es necesario notificar su intención al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que dará traslado inmediato a las comunidades autónomas correspondientes. (Art. 43.5 del Real Decreto 2200/1995).
96. La supervisión de su actividad corre a cargo de las AA.PP., las cuales pueden imponer sanciones por las infracciones en que el organismo pueda incurrir en el ejercicio de su actividad, e incluso suspender

¹⁶ Para la certificación de sistemas de gestión, la norma UNE-EN ISO/IEC 17021 menciona como representantes de los intereses clave: “los clientes del organismo de certificación, los clientes de las organizaciones cuyos sistemas de gestión se han certificado, los representantes de las cámaras industriales, los representantes de organismos gubernamentales de reglamentación u otros servicios gubernamentales, o los representantes de organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de consumidores”. Para la certificación de personas, la norma UNE-EN ISO/IEC 17024 se refiere a un esquema que represente “en forma equitativa y sin favoritismos los intereses de todas las partes significativamente involucradas en el esquema de certificación, sin que predomine ningún interés particular”.

¹⁷ Los referentes a “las homologaciones de vehículos, componentes, partes integrantes, piezas y sistemas que afecten al tráfico y circulación” (artículo 13.4 de la Ley de Industria).

temporalmente o revocar la autorización (art. 48.1 del Real Decreto 2200/1995).

97. Dentro de los organismos de control se incluyen los organismos notificados¹⁸, que realizan las intervenciones correspondientes a la evaluación de la conformidad a las denominadas Directivas de Nuevo Enfoque. Los organismos notificados pueden prestar sus servicios a los operadores establecidos en cualquier punto del territorio comunitario¹⁹.
98. Las Directivas establecen la obligatoriedad de los Estados Miembros de notificar a la Comisión Europea y al resto de Estados Miembros la identidad de los organismos notificados que intervendrán en la evaluación de la conformidad de acuerdo a las distintas Directivas, las cuales establecen también los requisitos que dichos organismos deben cumplir para poder actuar como tales.
99. Los Estados miembros son los que aplican estos requisitos, al tomar la decisión de notificar al organismo. Un criterio importante para determinar si el organismo cumple con los requisitos establecidos en la Directiva aplicable es la existencia de acreditación según normas de la serie EN 45000.
100. La notificación no debe interpretarse como una autorización en sentido estricto, ya que en algunas Directivas se concibe más bien como una designación.²⁰
101. En España, la autoridad que notifica varía en función del ámbito sectorial de la Directiva aplicable, lo que conlleva que el proceso de notificación de organismos de control no sea el mismo para todas las Directivas.
 - Para algunas de ellas, son las Comunidades Autónomas las que trasladan la solicitud de notificación del organismo de control que ha sido autorizado en su Comunidad Autónoma a la Administración General del Estado, normalmente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), que después notifica a las instituciones comunitarias y al resto de los Estados Miembros.
 - Para otras Directivas, el proceso de notificación no implica un paso previo por una Comunidad Autónoma, sino que es la Administración General del Estado la que lo notifica directamente al organismo de control seleccionado, el cual debe cumplir determinados requisitos para

¹⁸ Los organismos notificados son organismos de control. No obstante, los requisitos que tienen que cumplir para operar se encuentran sometidos a ciertas especificidades que se analizan en los párrafos subsiguientes.

¹⁹ http://www.ffii.nova.es/puntoinfomcyt/conceptos_nuevoenfoque.asp (consulta realizada 18/05/2010).

²⁰ Según el MITYC, los Estados "pueden elegir los organismos que desean notificar entre los organismos bajo su jurisdicción que cumplen de modo continuado los requisitos de las Directivas" http://www.ffii.nova.es/puntoinfomcyt/conceptos_nuevoenfoque.asp (consulta realizada 18/05/2010).

poder ser nombrado como organismo notificado. Como antes se ha mencionado, la Autoridad notificante suele considerar que la existencia de acreditación es suficiente garantía de cumplimiento de dichos requisitos. No obstante, la acreditación no es ni necesaria ni suficiente, es decir, un organismo puede ser notificado sin estar acreditado, y a su vez, la autoridad notificante no está obligada a notificar a todo organismo acreditado.

- En el caso de equipos radioeléctricos y equipos terminales de telecomunicación y reconocimiento mutuo de su conformidad, el organismo notificado es la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones, de acuerdo con el artículo 46 del Real Decreto de transposición la Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo . Este es el único caso en el que el organismo notificado es un departamento ministerial.

C) Verificadores medioambientales

102. Los verificadores medioambientales se encargan de certificar el cumplimiento de la regulación EMAS por los sistemas de gestión medioambiental de empresas y organizaciones²¹.
103. Tradicionalmente, los Reglamentos comunitarios que han regulado la actividad de los verificadores medioambientales han determinado que su función es certificar²².
104. Los verificadores medioambientales precisan de acreditación de ENAC para realizar su actividad²³
105. Como se ha señalado anteriormente, las empresas o grupos empresariales que actúan en cada área son frecuentemente los mismos. Concretamente, muchos de los principales verificadores medioambientales son a la vez las principales entidades de certificación.

II.3 Características del mercado

²¹ Según el Real Decreto 2200/1995 "los verificadores medioambientales son entidades públicas o privadas o personas físicas, independientes de la empresa sometida a verificación, que se constituyen con la finalidad de realizar las funciones que se establecen para ellos en el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión" (artículo 49).

²² Por ejemplo, en el Reglamento (CE) NO 761/2001 del Parlamento y del Consejo de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), previo al Reglamento 1221/2009 actual y que éste deroga, se establecía que "la función del verificador medioambiental será la de certificar" (Anexo V).

²³ La acreditación se realiza según los requisitos establecidos en el Reglamento 1221/2009 (Artículo 51.1 del Real Decreto 2200/1995).

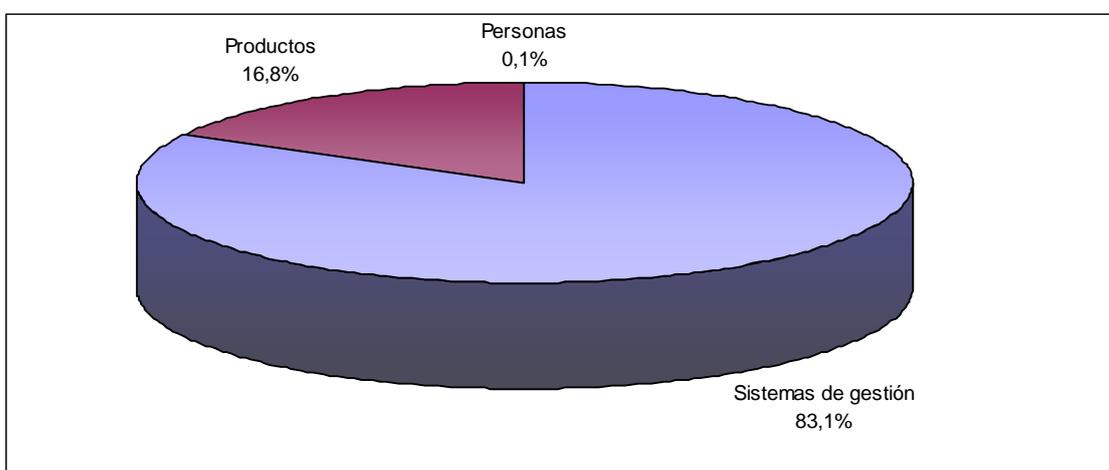
106. Los datos cuantitativos sobre el sector de la certificación son bastante escasos. Como estimación aproximada de la facturación total del sector, de acuerdo con la Estadística de Productos en el Sector Servicios publicada por el INE, el volumen de negocios de la certificación ascendió en 2007 a 181 millones de euros. Fuera de este dato, no existen estimaciones globales, sistematizadas y públicas sobre la facturación en el ámbito de la certificación. Las fuentes principales de información son dos: ENAC, que proporciona datos sobre el número de entidades acreditadas, y Forum Calidad, que publica datos principalmente sobre certificados acumulados en sistemas de gestión.
107. Los datos que se utilizan en esta sección del Informe se basan en la facturación de las nueve principales entidades de certificación por número de certificados emitidos en sistemas de gestión, y han sido recabados mediante un proceso de consulta de la CNC a dichas entidades.
108. En 2008, el número de certificados ISO 9001 e ISO 14001 acumulados por estas nueve entidades representaba el 92,4% del total²⁴. La certificación de normas técnicas de calidad ocupa un lugar destacado, representando el grueso de la facturación de varios de los principales organismos de certificación, tales como AENOR, Bureau Veritas o SGS ICS Ibérica.
109. Se considera por tanto que estos datos permiten realizar un análisis aproximado de la evolución del sector a nivel agregado, así como de la importancia relativa de cada ámbito de la certificación en el total del mercado. Además, constituyen un avance a la hora de analizar cuantitativamente este sector y contribuyen a aumentar el volumen de datos estadísticos disponibles.
110. Conviene tener en cuenta sin embargo que los datos reflejan fundamentalmente la facturación en sistemas de gestión, en virtud de que se ha partido de las principales entidades en este ámbito. Esto significa que, con una muestra más representativa, el peso de la certificación de productos y el de la certificación de normas de cumplimiento obligatorio serían ligeramente superiores. Asimismo, debe tenerse en cuenta que un número reducido de entidades no han podido señalar qué parte de su certificación de productos corresponde a Reglamentos de Seguridad Industrial.
111. De acuerdo con estos datos, la certificación de sistemas de gestión constituye el subsector mayoritario en términos de facturación, representando un 83,1% de total en 2009, seguido de la certificación de

²⁴ Elaboración propia a partir de los datos de Forum Calidad (2009).

productos (16,8%) y de la certificación de personas (0,1%), que es claramente residual.

112. En cuanto a los operadores en el mercado de certificación, aunque la inmensa mayoría son entidades de certificación también existe un número reducido de organismos de control y de verificadores medioambientales que realizan esta actividad, como se describe a continuación.

Gráfico 1. Facturación total de los organismos de certificación, en % según certificación de sistemas de gestión, productos y personas. 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por las nueve principales entidades por número de certificados de sistemas de gestión acumulados en 2008.

Nota: los % se calculan a partir de la recaudación total de estas entidades como organismos de certificación, es decir, a partir de su recaudación total por certificación en los ámbitos de la certificación de sistemas de gestión, productos y personas ya sea como entidades de certificación, organismos de control o verificadores medioambientales.

II.3 a Entidades de certificación

113. Por lo que a la certificación de productos, procesos o servicios se refiere, en el mercado español operan 51 entidades acreditadas²⁵. La gran mayoría de ellas son entidades de certificación²⁶, y su ámbito de actividad más frecuente es la certificación de productos agroalimentarios; tan sólo una minoría certifica productos industriales.

114. La certificación acreditada **de sistemas de gestión** se concentra en dos ámbitos principales de actividad: el de gestión de la calidad, en el que

²⁵ Entidades acreditadas en ENAC en 2009.

²⁶ El Real Decreto 2200/1995 reconoce a AENOR su condición de entidad de certificación: su Disposición Transitoria Segunda establece que "La entidad AENOR (...) podrá actuar como entidad de certificación de las previstas en la sección I del capítulo III del Reglamento que se aprueba por este Real Decreto (...)".

operan 25 entidades, y el de gestión medioambiental, en el que operan en el que operan 17²⁷.

115. La **certificación de personas** es un campo claramente minoritario, en el que incluso las principales entidades de certificación en otros ámbitos, como AENOR, no operan. La certificación se utiliza principalmente para determinadas profesiones, como soldadores, auditores de sistemas de gestión o instaladores de gas. En la actualidad existen siete entidades acreditadas por ENAC para certificar personas.
116. En la certificación de productos y de sistemas de gestión, AENOR constituye la entidad principal, concentrando el 43,7% de la facturación de las nueve principales entidades de certificación (Tabla 1), seguida de Bureau Veritas (20,8%), LRQA (8,9%), LGAI (7,7%) y SGS (6,4%).

Tabla 1. Facturación total de las nueve principales entidades de certificación, en % sobre la facturación total. 2009

Entidades de certificación	% facturación total
AENOR	43,7%
Bureau Veritas	20,8%
Lloyd's Register Quality Assurance	8,9%
LGAI Technological Center	7,7%
SGS ICS Ibérica	6,4%
TÜV	5,0%
Det Norske Veritas	4,2%
European Quality Assurance	2,2%
BM Trada	1,1%
TOTAL	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por las nueve principales entidades por número de certificados de sistemas de gestión acumulados en 2008.

Nota: los datos expresan el % de la facturación total de cada entidad sobre la facturación total de las nueve entidades.

117. En la Tabla 2 se indica el peso de la certificación de los sistemas de gestión, de la de los productos, procesos y servicios, y de la de las personas en el total de la facturación del sector, así como el grado de especialización de las principales entidades en estos tres subsectores. Entidades como Bureau Veritas, Det Norske Veritas o Lloyd's Register están relativamente más especializadas en sistemas de gestión, mientras que LGAI o BM Trada se especializan relativamente más en la

²⁷ Esta cifra hace referencia a las entidades de certificación que certifican la norma ISO 14001 sobre sistemas de gestión medioambiental. Los verificadores medioambientales, que certifican el cumplimiento de la regulación EMAS, son objeto del apartado III.3 c.

certificación de productos. AENOR se encuentra entre las entidades relativamente menos especializadas, teniendo una presencia destacada en todas las actividades del sector.

Tabla 2. Facturación por certificación en productos, sistemas de gestión y personas de las nueve principales entidades de certificación, en % sobre facturación de cada entidad. 2009

	% facturación en sistemas de gestión	% facturación en productos	% facturación en personas	Total
LGAI Technological Center	50,9%	49,1%	0,0%	100,0%
SGS ICS Ibérica	78,6%	21,4%	0,0%	100,0%
AENOR	84,7%	15,3%	0,0%	100,0%
Det Norske Veritas	96,8%	1,7%	1,5%	100,0%
Lloyd's Register Quality Assurance	94,8%	5,2%	0,0%	100,0%
BM Trada	64,5%	35,5%	0,0%	100,0%
Bureau Veritas	97,4%	2,6%	0,1%	100,0%
European Quality Assurance	90,8%	9,2%	0,0%	100,0%
TUV	94,0%	6,0%	0,0%	100,0%
TOTAL	86,1%	13,8%	0,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por las nueve principales entidades por número de certificados de sistemas de gestión acumulados en 2008.

Nota: los datos expresan el % que cada subsector (productos, sistemas de gestión y personas) representan sobre la facturación total obtenida por cada entidad en el ámbito propio de las entidades de certificación.

A) Certificación de productos, procesos o servicios

118. Como antes se ha destacado, dentro de la certificación de productos, procesos y servicios, la actividad de las entidades de certificación se centra en la certificación de productos, siendo la certificación de servicios un segmento minoritario de su actividad. Los productos que se certifican pertenecen tanto al ámbito industrial como al agroalimentario.

119. Existen diferencias entre los tipos de productos que se certifican, que dependen principalmente de la relación entre el tamaño del mercado que demanda servicios de certificación y los costes de ofrecer dichos servicios coste que, en función de las características del producto, pueden incluir la realización de pruebas de laboratorio y la retribución de los servicios de elevada cualificación técnica de los auditores.

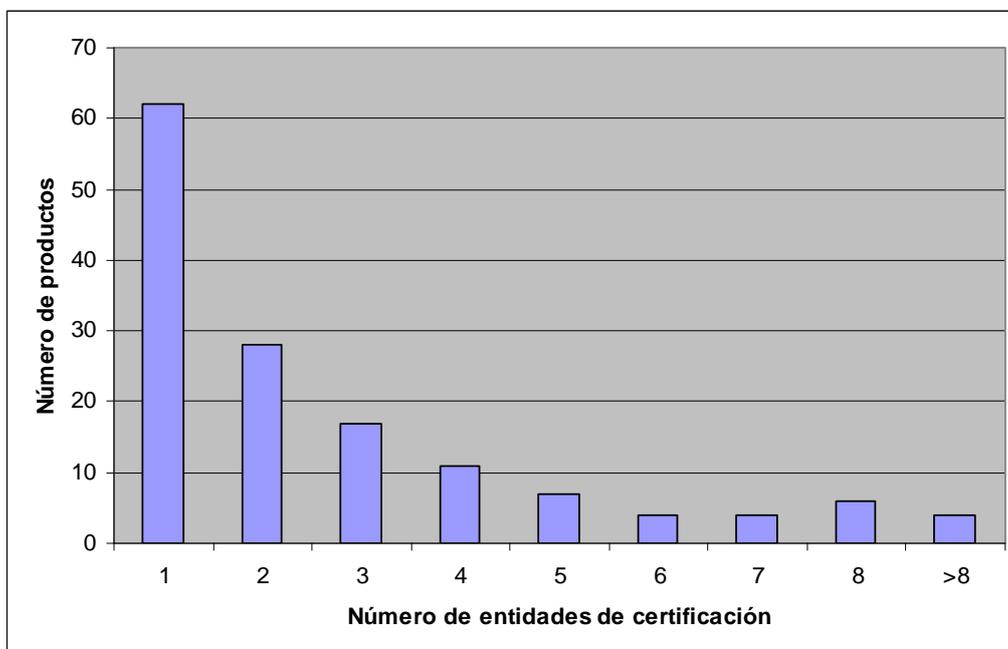
120. Unos costes relativamente elevados para la dimensión del mercado podrían explicar el reducido número de competidores que se observa en algunos tipos de productos, en algunos de los cuales sólo opera una entidad acreditada. Así, se observa que en productos muy específicos pertenecientes al ámbito de la I+D+i, como análisis numérico, física molecular o biología celular, o en productos que pueden exigir una capacitación técnica elevada y pruebas de laboratorio costosas, como infraestructura ferroviaria o instalaciones eólicas, opera una única entidad

de certificación. Por el contrario, en otros tipos de productos, como productos frescos o etiquetado facultativo de carne de vacuno, el número de entidades que prestan servicios de certificación es más elevado.

121. En otros casos, como el de la certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV, que se estudia con más detalle en una sección posterior del Informe, la presencia de barreras legales contribuye a reducir sensiblemente la competencia.
122. ENAC proporciona información sobre certificación acreditada en 142 tipos de productos²⁸. La distribución de los productos según el número de entidades acreditadas que certifican en ellos se presenta en el Gráfico 2.
123. Los datos disponibles solo permiten señalar que, de los 142 productos, en 62 sólo existe una entidad de certificación acreditada, mientras que 28 productos son certificados por dos entidades de certificación (Gráfico 2). En los productos con un solo oferente, en 40 casos éste es o bien AENOR o bien AIDIT (Tabla 3). Los 16 tipos de producto certificados sólo por AIDIT pertenecen al sector de I+D+i, mientras que de los 24 certificados únicamente por AENOR, 15 corresponden al sector de productos manufacturados y los 9 restantes al de I+D+i.
124. Como antes se ha destacado, AENOR constituye la entidad principal, aglutinando un 48,4% de la facturación de las nueve principales entidades de certificación (Tabla 4) seguida de LGAI (27,4%), SGS ICS Ibérica (9,9%), Bureau Veritas (3,9%) y Lloyd's Register (3,3%).

²⁸ Algunos ejemplos de productos son: aceites, piensos, acero, aislantes, electrodomésticos, plásticos o ventanas. Dentro de servicios, un segmento minoritario dentro de este ámbito de certificación, un ejemplo serían los servicios turísticos.

Gráfico 2. Distribución de los tipos de productos, según el número de entidades acreditadas. 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la página web de ENAC.

Tabla 3. Entidades de certificación de producto que operan en tipos de producto en los que sólo existe una entidad acreditada. 2009

Empresa	Productos para los que sólo hay una entidad acreditada
AENOR	24
AIDIT	16
ACIE S.L.	4
Cetren	4
Bureau Veritas Certification, S.A.	3
EQA	3
Fund. Esp. Protegidos Andalucía	2
LGAI Technological Center, S.A.	1
Calitax Certificación, S.L.	1
Cámara Comercio Madrid	1
SGS ICS Ibérica, S.A.	1
ACCM, S.L.	1
ACSA	1
Total	62

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página web de ENAC.

Tabla 4. Facturación por certificación en productos, procesos o servicios de las nueve principales entidades de certificación, en % sobre facturación total. 2009

Entidades de certificación	% facturación productos
AENOR	48,4%
LGAI Technological Center	27,4%
SGS ICS Ibérica	9,9%
Bureau Veritas	3,9%
Lloyd's Register Quality Assurance	3,3%
BM Trada	2,9%
TÜV	2,2%
European Quality Assurance	1,5%
Det Norske Veritas	0,5%
TOTAL	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por las nueve principales entidades por número de certificados de sistemas de gestión acumulados en 2008.

Nota: los datos expresan el % de la facturación total de cada entidad sobre la facturación total de las nueve entidades en el segmento de certificación de productos, procesos o servicios de acuerdo con normas de cumplimiento voluntario.

125. La **certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV** entra dentro de la categoría de certificación de productos, procesos o servicios. Según el Reglamento de la OCM de 2008, esta actividad puede ser realizada o por la autoridad competente, o por una o varias entidades de certificación acreditadas, en las que la autoridad competente haya delegado las tareas de control del pliego de condiciones de producto (es decir, que estén autorizadas por dicha autoridad competente para realizar ese control). Un requisito exigido a estas entidades es la acreditación, según se establece en el punto 3 del artículo 48 del Reglamento.

126. En la mayor parte de las DOV en España, la autoridad competente es la Administración autonómica. No obstante, según el artículo 28 de la Ley del Vino, en el caso de las DOV que cubran una zona geográfica presente en más de una Comunidad Autónoma, la autoridad competente es el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (MARM).

127. Según ENAC²⁹, sólo hay una DOV para la que existe una entidad acreditada. En el resto de DOV de España, la certificación no la realizan entidades de certificación acreditadas, sino según la información disponible³⁰, la autoridad competente, o el Consejo Regulador de la DOV sin acreditación de ENAC, o una entidad de certificación sin acreditación de ENAC. En la práctica, y con la excepción de las DOV de Castilla-La

²⁹ www.enac.es (consulta realizada el 27/05/2010).

³⁰ La información sobre los sistemas vigentes en cada DOV ha sido obtenida a través de un proceso de consulta con las diferentes autoridades competentes de DOV que existen en España.

Mancha, no existe ningún caso en que para certificar un pliego de condiciones del producto de una DOV concreta se pueda acudir a más de una instancia, acreditada o no.

B) Certificación de sistemas de gestión

128. Las principales normas que se certifican en estos ámbitos son las normas³¹ ISO 9001 e ISO 14001. Durante los últimos años, los certificados de estas normas emitidos en España han experimentado un rápido crecimiento (Tabla 5), habiéndose prácticamente doblado el número de certificados por ISO 14001.

Tabla 5. Número de certificados ISO 9001 e ISO 14001 emitidos en España. 2005-2008

	2005	2006	2007	2008	Crecimiento medio anual (en%)
ISO 9001	47.445	57.552	65.112	68.730	13,3%
ISO 14001	8.620	11.125	13.852	16.443	24,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de ISO (2009).

129. España ocupa una posición destacada a nivel mundial en cuanto a número de certificados emitidos en estos dos esquemas³². En concreto, en la certificación de la norma ISO 9001 España ocupa el tercer puesto a nivel mundial, sólo superada por China e Italia, mientras que en número de certificados por la norma ISO 14001 España se sitúa también en el tercer puesto a nivel mundial, superada en este caso por China y Japón.

130. Al contrario que en la certificación de productos, la competencia en certificación de sistemas de gestión es más intensa, como consecuencia en parte de la menor complejidad técnica necesaria para realizar esta actividad (por ejemplo, la comprensión de la norma suele ser más fácil y no es necesario recurrir a pruebas de laboratorio) y de la menor variedad de especificidades técnicas entre los sistemas certificados, lo que facilita una mayor facilidad de adaptación de las entidades de certificación a los requerimientos de sus clientes.

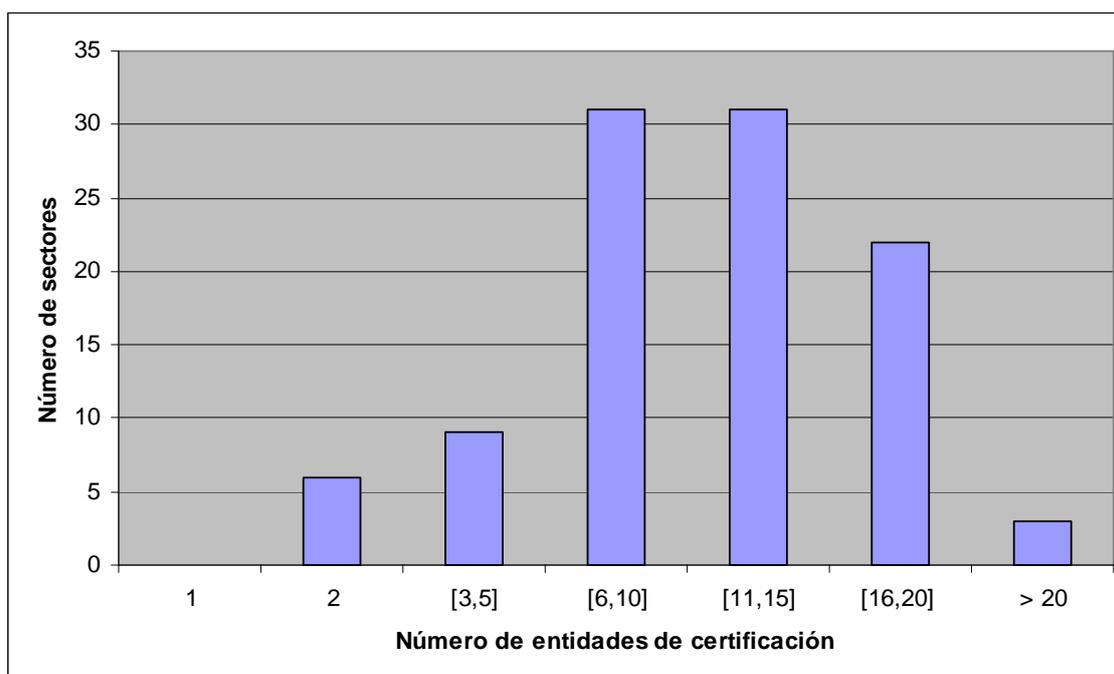
131. ENAC distingue entre 102 sectores económicos en los que se realiza este tipo de certificación. El número de oferentes en cada sector es bastante

³¹ Los certificados de sistemas de gestión emitidos en España se basan, principalmente, en dos normas internacionales emitidas por la ISO. Estas normas son: a) la norma UNE-EN-ISO 9001, que especifica los requisitos para un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), centrándose en la eficacia de la gestión de la calidad para dar cumplimiento a los requisitos del cliente; y b) la norma UNE-EN-ISO 14001, para materias medioambientales, que especifica el modo de implantación de un Sistema de Gestión Ambiental (SGA). Los SGA permiten a las organizaciones sistematizar los aspectos ambientales que se generan en cada una de las actividades que desarrollan, además de promover la protección ambiental y la prevención de la contaminación.

³² Fuente: ISO (2009).

elevado (Gráfico 3), no registrándose casos con un solo oferente y siendo poco frecuente la existencia de sectores con únicamente dos.

Gráfico 3. Distribución de los sectores, según el número de entidades acreditadas. 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página web de ENAC.

132. En términos de facturación por certificación de sistemas de gestión, AENOR es la entidad principal, constituyendo un 43,0% del mercado constituido por las nueve principales entidades de certificación, seguida de Bureau Veritas (23,5%) y Lloyd's Register (9,7%).

133. Centrando el análisis en la certificación de ISO 9001 e ISO 14001 (Tabla 6), el peso de la facturación de AENOR sobre la facturación total de siete³³ de las nueve entidades de certificación principales es del 48,0%, seguida de Bureau Veritas (24,6%), Lloyd's Register (11,8%), SGS ICS Ibérica (8,0%) y LGAI Technological Center (4,2%).

134. No obstante, por número de certificados ISO 9001 e ISO 14001 acumulados (véase Tabla 7), Bureau Veritas constituye la principal entidad de certificación, con un 36,6% de los certificados emitidos, seguida por AENOR (34,8%), Lloyd's Register, SGS ICS Ibérica y LGAI Technological Center, con porcentajes inferiores al 10%. En parte, los diferenciales entre los datos de facturación y los datos por número de certificados emitidos

³³ En el proceso de consultas, sólo se han podido recabar datos desagregados por norma ISO 9001 y norma ISO 14001 para siete de las nueve principales entidades de certificación.

podrían explicarse por las diferencias entre entidades en términos de segmentos de demanda: algunas entidades, como AENOR, tienen un mayor protagonismo entre usuarios importantes (grandes empresas, etc.), cuyos certificados conllevan una facturación superior a la de otros usuarios. Ello introduce variaciones en la contribución media de cada certificado a los ingresos totales de una entidad.

Tabla 6. Facturación por certificados ISO 9001 e ISO 14001 por entidad de certificación, en % sobre la facturación total obtenida por siete de las nueve principales entidades de certificación. 2008

	Facturación por certificados ISO 9001	Facturación por certificados ISO 14001	TOTAL
AENOR	47,7%	49,2%	48,0%
Bureau Veritas	26,4%	18,2%	24,6%
Lloyd's Register Quality Assurance	12,2%	10,5%	11,8%
SGS ICS Ibérica	7,1%	11,1%	8,0%
LGAI Technological Center	3,8%	5,5%	4,2%
European Quality Assurance	1,6%	3,8%	2,1%
BM Trada	1,2%	1,8%	1,3%
TOTAL 7 entidades	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por siete de las nueve principales entidades por número de certificados de sistemas de gestión acumulados en 2008.

Nota: los datos expresan el % de la facturación total de cada entidad sobre la facturación total de las siete entidades correspondiente a la certificación de ISO 9001 e ISO 14001.

Tabla 7. Certificados ISO 9001 e ISO 14001 acumulados por siete de las nueve entidades de certificación principales, en % sobre el total de certificados acumulados. 2008

	Certificados ISO 9001 acumuladas (2008)	Certificados ISO 14001 acumuladas (2008)	TOTAL
AENOR	34,5%	35,8%	34,8%
Bureau Veritas	37,7%	32,0%	36,6%
Lloyd's Register Quality Assurance	7,9%	8,0%	7,9%
SGS ICS Ibérica	7,2%	8,8%	7,5%
LGAI Technological Center	7,1%	8,5%	7,3%
European Quality Assurance España	3,7%	4,8%	3,9%
BM Trada Certification	1,9%	2,1%	1,9%
TOTAL 7 entidades	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Forum Calidad (2009).

135. Durante los últimos años, AENOR ha perdido peso dentro del grupo de las cinco principales entidades de certificación, tanto en términos de facturación como de certificados emitidos (véase Tabla 8 y Tabla 9). Entre 2007 y 2009, el porcentaje de la facturación de AENOR por ISO 9001 e ISO 14001 se ha reducido en 7,5 puntos porcentuales (p.p.), en beneficio principalmente de Bureau Veritas y de Lloyd's Register. Con respecto a la participación sobre el total de certificados emitidos, el peso de AENOR ha descendido en 8,9 p.p. entre 2006 y 2008.

Tabla 8. Facturación por certificados ISO 9001 e ISO 14001 por entidad de certificación, en % sobre la facturación total obtenida por las 5 principales entidades de certificación. 2008

	% de certificados ISO 9001 e ISO 14001 emitidos (sobre el total de las 5 entidades de certificación)		
	2007	2008	2009
AENOR	56,9%	49,7%	49,4%
Bureau Veritas	19,2%	25,5%	24,7%
Lloyd's Register Quality Assurance	9,5%	12,2%	12,2%
SGS ICS Ibérica	8,7%	8,2%	7,8%
LGAI Technological Center	5,8%	4,3%	6,0%
TOTAL 5 entidades	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por las cinco principales entidades por número de certificados de sistemas de gestión acumulados en 2008.

Nota: los datos expresan el % de la facturación total de cada entidad sobre la facturación total de las cinco entidades.

Tabla 9. Certificados ISO 9001 e ISO 14001 emitidos por entidad de certificación, en % sobre el total de certificados emitidos por las cinco principales entidades. 2004-2008

	% de certificados ISO 9001 e ISO 14001 emitidos (sobre el total de las 5 entidades de certificación)		
	2004	2006	2008
AENOR	45,5%	45,8%	36,9%
Bureau Veritas	27,9%	26,2%	38,9%
Lloyd's Register Quality Assurance	10,7%	9,4%	8,4%
SGS ICS Ibérica	9,9%	11,4%	8,0%
LGAI Technological Center	5,9%	7,2%	7,8%
TOTAL 5 entidades	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Forum Calidad (2009).

II.3 b Organismos de control

136. Según ENAC, existen 99 organismos de control acreditados, si bien la acreditación de algunos de ellos solo les permite realizar determinadas aspectos de la certificación, como ensayos, inspecciones o auditorías. De los organismos de control acreditados, 13 disponen de una acreditación para realizar tareas de certificación.
137. Los organismos notificados por España para las distintas Directivas de Nuevo Enfoque se presentan en la Tabla 10. Cuando se trata de Directivas en que el procedimiento de notificación consiste en notificar organismos de control previamente autorizados en una Comunidad Autónoma, suelen existir varios organismos notificados. Por el contrario, en el caso de las Directivas en las que el proceso de notificación no implica un paso previo por una Comunidad Autónoma, sino que es la Administración General del Estado la que notifica directamente al organismo de control seleccionado, suele existir un único organismo notificado, generalmente un organismo de carácter público. En concreto, como antes se ha destacado, para la Directiva 1999/5/CE el organismo notificado es la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones, siendo éste el único caso en el que el organismo notificado es un departamento ministerial.
138. Como antes se ha indicado, un organismo notificado puede operar en todo el territorio de la Unión Europea. Esto significa que, aun cuando solo estuviera notificado un organismo para algunas Directivas, éste podría llegar a competir en el mercado español con los notificados por otros Estados miembros presentes en España.
139. En todo caso, la presión competitiva se reforzaría si se notificaran a la Comisión Europea todos los organismos que lo soliciten y dispongan de una acreditación en ENAC para evaluar la conformidad de acuerdo con lo establecido en la Directiva en cuestión y/o que cumplan con los requisitos que según la Directiva deben cumplir los organismos notificados.

Tabla 10. Organismos españoles notificados para evaluar la conformidad en Directivas de Nuevo Enfoque. 2010

Directivas de Nuevo Enfoque		Nº de organismos españoles notificados	Organismo notificado
88/378/CEE	Seguridad de los Juguetes	4	Varios
89/106/CEE	Productos de Construcción	16 ^(a)	Varios
89/686/CEE	Equipos de Protección Individual	8	Varios
90/385/CEE	Productos Sanitarios Implantables Activos	1	Agencia Española de Medicamento y Productos Sanitarios. Ministerio de Sanidad y Consumo
92/42/CEE	Calderas Nuevas de Agua Caliente Alimentadas con Combustibles Líquidos y Gaseosos	5	Varios
93/15/CEE	Puesta en el Mercado y el Control de los Explosivos con Fines Civiles	1	Laboratorio Oficial José de Madariaga
93/42/CEE	Productos Sanitarios	1	Agencia Española de Medicamento y Productos Sanitarios. Ministerio de Sanidad y Consumo
94/9/CE	Aparatos y Sistemas de Protección para Uso en Atmosferas Potencialmente Explosivas	1	Laboratorio Oficial José de Madariaga
94/25/EC	Embarcaciones de Recreo	2	Varios
95/16/CE	Ascensores	16	Varios
96/48/CE	Interoperabilidad del Sistema Ferroviario Transeuropeo de Alta Velocidad	1	Asociación de Acción Ferroviaria
96/98/CE	Equipos Marinos	1	AENOR
97/23/CE	Equipos a Presión	18	Varios
98/79/CE	Productos Sanitarios para Diagnóstico in Vitro	1	Agencia Española de Medicamento y Productos Sanitarios. Ministerio de Sanidad y Consumo
1999/5/CE	Equipos Radioeléctricos y Equipos Terminales de Telecomunicación	1	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información
1999/36/CE	Equipos a Presión Transportables	5	Varios
2000/9/CE	Instalaciones de Transporte de Personas por Cable	1	AENOR
2000/14/CE	Emisiones Sonoras en el Entorno debidas a las Máquinas de Uso al Aire Libre	0	No existen organismo notificados
2001/16/EC	Interoperabilidad del sistema ferroviario convencional	1	Asociación de Acción Ferroviaria
2004/22/EC	Instrumentos de medida	7	Varios
2004/108/EC	Compatibilidad electromagnética	9	Varios
2006/42/EC	Máquinas	2	Varios
2006/95/EC	Baja Tensión	7	Varios
2007/23/EC	Artículos pirotécnicos	1	Laboratorio Oficial José de Madariaga
2008/57/EC	Interoperabilidad del sistema ferroviario comunitario (texto refundido)	1	Asociación de Acción Ferroviaria
2009/23/EC	Instrumentos de Pesaje de Funcionamiento no automático	18	Varios
2009/48/EC	Seguridad de los Juguetes	0	No existen organismo notificados
2009/105/EC	Recipientes a Presión Simples	8	Varios
2009/142/EC	Aparatos de Gas	4	Varios

Notas: a) se han excluido los laboratorios de ensayo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea. Los organismos notificados incluidos en esta Tabla pueden hacer otras tareas de evaluación de la conformidad distintas a la certificación, como inspección, auditoría, o ensayo.

II.3 c Verificadores medioambientales

140. En España existen 10 verificadores medioambientales acreditados en ENAC para certificar el EMAS. El total de certificados emitidos por ellos en 2008 ascendió a 1.204 (véase Tabla 11), un número muy inferior al de otros certificados similares, como el ISO 14001.
141. AENOR constituye el principal verificador medioambiental (con un 41,3% de los certificados emitidos en 2008), seguido de LGAI (14,6%) y Bureau Veritas (12,4%). Durante los últimos años, AENOR ha perdido peso en el total de certificados EMAS emitidos (casi diez puntos porcentuales), mientras que Bureau Veritas, SGS o LGAI han ganado importancia en estos mercados.

Tabla 11. Certificados EMAS emitidos, en nivel y en % sobre el total. 2004-2008

	Certificados EMAS emitidos (en nivel y en % sobre el total)					
	2004	en %	2006	en %	2008	en %
AENOR	244	49,5%	370	46,5%	497	41,3%
LGAi Technological Center	54	11,0%	98	12,3%	176	14,6%
Bureau Veritas	32	6,5%	36	4,5%	149	12,4%
TÜV	80	16,2%	97	12,2%	98	8,1%
European Quality Assurance	0	0,0%	45	5,7%	67	5,6%
SGS ICS Ibérica	14	2,8%	31	3,9%	64	5,3%
Lloyd's Register Quality Assurance	17	3,4%	49	6,2%	63	5,2%
Cámara de Comercio de Madrid	29	5,9%	55	6,9%	53	4,4%
Det Norske Veritas	23	4,7%	14	1,8%	37	3,1%
TOTAL*	493	100,0%	795	100,0%	1204	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir Forum Calidad (2009)

* Se han tenido únicamente en cuenta los verificadores medioambientales con algún certificado emitido en 2008.

III. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA

142. Las consultas con agentes relevantes del sector y diversos precedentes de examen por el antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia y por la propia CNC en el ámbito de la certificación han puesto de manifiesto la conveniencia de prestar una atención especial a determinados elementos presentes en el sector de la certificación de normas de calidad y de seguridad que pueden estar restringiendo la competencia, tanto en los mercados de certificación como en mercados relacionados con éste, por ejemplo, los de productos y servicios para los que los operadores demandan certificados, o el mercado de laboratorios de ensayo.

143. En este apartado se analizan estos elementos, que son principalmente los siguientes: la doble función ejercida por AENOR, como normalizador y como certificador, lo que le sitúa en una posición singular respecto a sus competidores en los mercados de certificación; las barreras legales a la competencia en la certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV; la composición y funcionamiento de los comités técnicos de certificación de productos, en particular, en AENOR; el papel de las AA.PP. como demandantes de servicios de certificación; y la ausencia de reconocimiento mutuo en la certificación de productos.

III.1 AENOR como organismo normalizador y certificador

AENOR: características principales

144. AENOR es una asociación privada sin ánimo de lucro³⁴ compuesta por diferentes entidades y personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, *“que manifiesten un especial interés en el desarrollo de las actividades de normalización y certificación”*³⁵. En la actualidad, en torno a 1.000 miembros del entramado industrial español son asociados de AENOR.
145. Según el artículo 17 de sus estatutos, AENOR está regida por la Asamblea General, la Junta Directiva, la Comisión Permanente y el Presidente de AENOR. La Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la entidad e incluye a todos los miembros de AENOR, de los que existen cuatro tipos: corporativos, adheridos, individuales y de honor.
146. La Junta Directiva es el Órgano de Gobierno, cuyos vocales son elegidos por los miembros de cada sector de actividad o de cada grupo de miembros³⁶. La Asamblea General de AENOR ratifica a los miembros de la Junta Directiva³⁷.
147. Según el artículo 23 de los Estatutos, la Junta Directiva nombra al Presidente de AENOR, al Director General y a la Comisión Permanente. Esta Comisión constituye un instrumento de apoyo para la Junta Directiva, ejerciendo, entre otras funciones, la de supervisar y controlar la ejecución, por parte de la Dirección General de AENOR, de todas las directrices y objetivos fijados por la Junta Directiva.
148. En los órganos de gobierno se incorpora la representación de las AA.PP. designadas por el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial,

³⁴ Artículo 1 de los Estatutos de AENOR.

³⁵ <http://www.aenor.es/desarrollo/aenor/miembros/queesmiembros.asp> (consulta realizada el 28/05/2010).

³⁶ Artículo 26 del Reglamento de Régimen Interior de AENOR.

³⁷ Artículo 21.e de los Estatutos de AENOR.

entre las que debe haber igual número de representantes de la Administración General del Estado y la Administración Autonómica. La dirección corresponde a una Junta Directiva constituida por un máximo de 70 vocales, de los cuales diez corresponderán a representantes de las AA.PP.

149. Los órganos de gobierno son comunes para la normalización y la certificación. Además de dichos órganos, AENOR desarrolla sus tareas normalizadoras y certificadoras a través de una única Dirección General, de la que dependen los servicios técnicos y administrativos necesarios para acometer ambas tareas.
150. Los ingresos obtenidos por AENOR en el año 2008 ascendieron a 67,8 millones de euros (Tabla 12). Cerca del 75% proceden de la actividad de certificación, mientras que menos del 15% pueden atribuirse a su actividad normalizadora³⁸. Según AENOR, la actividad de normalización es deficitaria: en 2007, este déficit se situó en 2 millones de euros³⁹.

Tabla 12. Desglose de los ingresos de AENOR, en millones de euros. 2008

Concepto	Ingresos
Cuotas miembros	0,7
Subvención MITYC	1,8
Ventas de normas y Publicaciones	4,8
Certificación	52,7
Otras subvenciones	0,3
Otras actividades	5,9
Varios	1,5
Total	67,8

Fuente: AENOR Informe Anual 2008.

Procedimiento para elaborar normas

151. La actividad normativa de AENOR se desarrolla en los Comités Técnicos de Normalización⁴⁰ (CTN). Un CTN puede ser creado a iniciativa de la propia Junta Directiva de AENOR, a propuesta de *“una representación suficiente de los miembros corporativos, de la rama de actividad*

³⁸ Los ingresos por normalización están principalmente incluidos en las categorías *Subvención MITYC* y *Venta de normas y Publicaciones*.

³⁹ Fuente: información suministrada por AENOR durante el proceso de consultas.

⁴⁰ De acuerdo a la información que consta en la página web de AENOR, existen aproximadamente 200 CTN, organizados por tipos de producto/servicio (áridos, minería y explosivos, servicios postales, ...).

correspondiente al ámbito del comité” o a propuesta de los representantes de las AA.PP. en la Junta Directiva⁴¹.

152. La composición de los CTN debe asegurar una representación equilibrada de los agentes implicados en el ámbito del mismo⁴², incluyendo usuarios o consumidores, fabricantes y empresas de servicios, laboratorios, entidades de investigación, etc., y está abierta a la representación de las AA.PP. Los agentes que no sean miembros de AENOR también podrán incorporarse al CTN siempre y cuando ello se apruebe por mayoría simple y previa solicitud documentada que la entidad interesada hubiera remitido.
153. La participación en los CTN de AENOR está abierta a los organismos de certificación, que en la práctica forman parte de algunos de estos Comités.

Normas UNE

154. El producto normativo más importante de los elaborados por AENOR son las normas UNE, las cuales pueden ser puramente nacionales o proceder de la transposición de normas europeas e internacionales. Las normas puramente nacionales suelen elaborarse cuando el sector público tiene interés en complementar determinados ámbitos no cubiertos por la normativa europea o internacional.
155. Según el Manual de Procedimiento de AENOR (MP) una Norma UNE es una *“especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con la participación de todas las partes interesadas, aprobada por AENOR por su actividad normativa”*. Dentro de las normas UNE, existe la categoría de Norma UNE Experimental, que se define como la *“norma UNE que se establece para su aplicación provisional en campos técnicos donde el grado de innovación es elevado o existe una urgente necesidad de orientación”*. Una diferencia entre una norma UNE y una norma UNE Experimental es que la segunda no está suficientemente contrastada en la industria o el mercado, por lo que es obligatorio revisarla para ver si es idónea antes de ser establecida como norma definitiva. La mayor parte de las normas experimentales terminan siendo normas definitivas, aunque algunas se anulan.
156. El proceso de elaboración de las normas UNE está sometido al cumplimiento por AENOR de las siguientes obligaciones legales, relacionadas con la publicidad de las normas y la información a las instituciones comunitarias:

⁴¹ Artículo 38 del Reglamento de Régimen Interior de AENOR.

⁴² Artículo 39 del Reglamento de Régimen Interior de AENOR.

- En primer lugar, remitir al órgano competente de la Administración Pública que lo reconoció, es decir, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), la relación de proyectos de normas en fase de aprobación, para que se sometan a información pública, así como la relación de normas aprobadas y anuladas, para su publicación en el BOE (artículo 11 del Real Decreto 2200/1995).
- En segundo lugar, informar a la Comisión Europea, a los organismos de normalización europeos (CEN, CENELEC y ETSI) y a los organismos nacionales de normalización de países comunitarios de los nuevos ámbitos en los que haya decidido establecer o modificar una norma, salvo que se trate de la transposición idéntica o equivalente de una norma internacional o europea (artículo 3.1 del Real Decreto 1337/1999⁴³). AENOR está sujeto además a otras obligaciones de publicidad de sus normas en el ámbito europeo⁴⁴.

157. Junto con el respeto a los trámites legales comentados, el proceso de elaboración de normas consta de cinco fases⁴⁵:

- *Los trabajos preliminares*, entre los que se encuentran el estudio de la necesidad de la normalización en un campo determinado, la recopilación de información y documentación de base, etc. Esta fase puede iniciarse a iniciativa del CTN correspondiente, de la Administración, de AENOR (por ejemplo, como consecuencia de compromisos internacionales), de otro CTN o de cualquier persona física o jurídica. A la vista de cada iniciativa el CTN correspondiente decidirá si procede o no emprender los trabajos.
- *La fase de anteproyecto*, que comprende las actividades realizadas hasta que el CTN correspondiente aprueba el documento técnico como proyecto de norma UNE para su sometimiento a información pública.
- *La fase de proyecto*, que abarca el periodo durante el cual el proyecto se encuentra sometido a información pública. Durante esta fase, las personas físicas o jurídicas podrán remitir las observaciones que estimen oportunas para su análisis por el CTN, el cual deberá considerar también y estudiar aquellas observaciones que provengan de otros organismos de normalización miembros de CEN, CENELEC o ETSI, así

⁴³ Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información. Esta norma transpone al ordenamiento jurídico español el contenido de las Directiva 98/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio y la Directiva 98/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio.

⁴⁴ Remitir los proyectos de norma que esté elaborando a la Comisión Europea y a los organismos europeos en caso de que estos lo soliciten; publicar los proyectos de normas para someterlos a información pública en el territorio de la Unión Europea; conceder a los organismos nacionales europeos de normalización el derecho a participar activa o pasivamente en los trabajos de AENOR; y permitir que un campo de normalización de su trabajo sea tratado a nivel europeo.

⁴⁵ Artículo 6.2 del MP de AENOR.

como aceptar la participación de dichas personas físicas o jurídicas en reuniones si así lo solicitaran.

- *La fase de propuesta*, que comprende todas las acciones desde la finalización del periodo de información pública del proyecto hasta su aprobación definitiva como propuesta de norma por el CTN y su aprobación posterior por los Órganos de Gobierno de AENOR.
- *La fase de edición*, que se inicia con la aprobación de la propuesta por los Órganos de Gobierno de AENOR y concluye con su publicación por los servicios de edición de este organismo. Su publicación en el BOE convierte a las nuevas normas en normas españolas, según establece el artículo 11.f del Real Decreto 2200/1995.

Normas UNE de origen europeo e internacional

158. Una parte importante de las normas UNE elaboradas por AENOR son transposiciones de normas europeas e internacionales, que AENOR debe adoptar por sus compromisos como miembro de CEN y CENELEC y ETSI.
159. AENOR participa en el proceso de elaboración de estas normas a través de la función asignada a los CTN de proponer los representantes que asistirán como miembros de la delegación nacional o como expertos a las reuniones y grupos de trabajo de estos organismos, Los representantes deberán ser vocales del CTN o de uno de sus órganos de trabajo en todo caso.
160. Según las Reglas Internas de los Organismos Europeos de normalización, las delegaciones enviadas por los organismos nacionales deben tener en cuenta las opiniones expresadas por todas las partes afectadas. De hecho las posiciones nacionales ante proyectos de normas europeas e internacionales se establecen en los CTN con la participación de todas las partes interesadas. Las decisiones se adoptan preferentemente por consenso o mayoría simple. El representante que asiste a las reuniones, que puede pertenecer o no a la industria relacionada con el CTN correspondiente, se selecciona entre todas las partes interesadas, y asume el compromiso de defender la posición del CTN, no la suya propia.
161. AENOR dispone de dos procedimientos para transponer las normas europeas e internacionales:
- *Adopción*: En este caso la norma UNE se publica con un texto que traduce al español la norma europea, traducción que por su dificultad realizan los CTN con ayuda de técnicos expertos en la materia. Este es el procedimiento general y no exime del cumplimiento de las fases de elaboración habituales para una norma UNE antes mencionadas, si bien

se permiten ciertas simplificaciones debido a los cortos plazos de tiempo disponibles.

- *Ratificación:* La norma europea o internacional se transpone mediante su anuncio en la revista UNE, editada por AENOR. La ratificación es una alternativa de uso excepcional empleada fundamentalmente para los casos en los que no sea posible elaborar las correspondientes versiones de las normas europeas en los plazos marcados, o no exista en España una comercialización del producto o servicio cubierto por la norma. Según información facilitada por AENOR, estas normas se incorporan a su Catálogo con el código EN, es decir, disponibles solo en inglés, si bien no tienen la consideración formal de Norma UNE. En su gran mayoría estas Normas Ratificadas corresponden a los sectores aeroespacial o de telecomunicaciones.

162. Las normas aprobadas y ratificadas por AENOR se recogen en su catálogo. En las Tablas 13 a 15 se resume su evolución entre 2004 y 2008, indicando el número total y el peso relativo de cada una de las modalidades de normas en ese total (tablas 13 y 14, respectivamente) así como el flujo de normas publicadas anualmente y su distribución por modalidades (Tablas 15 y 16).
163. El catálogo de AENOR en 2008 incluía 28.030 normas (Tabla 13), de las cuales aproximadamente un 20% son normas UNE puramente nacionales, siendo el resto transposiciones de normas europeas e internacionales. El peso relativo de las normas publicadas por AENOR como ratificación o adopción de normas europeas o internacionales ha ido aumentando durante los últimos años (Tabla 15), pasando de representar el 88,3% del total en 2004 al 90,9% en 2008.
164. Sólo 1.746 normas UNE en vigor (un 7,5% del total) son objeto de certificación, de las cuales un 86,2% son normas europeas o internacionales, es decir, solo un 13,8% de las normas objeto de certificación son puramente nacionales.
165. La certificación por AENOR de estas normas UNE puramente nacionales tampoco supone un porcentaje importante de sus ingresos: en 2009 los ingresos de AENOR por esta categoría de normas ascendieron a 3,7 millones de euros, lo que representó un 7,2% del total de ingresos obtenidos por la certificación de normas UNE (51,3 millones) en ese año.

Tabla 13. Número de normas del catálogo de AENOR. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.
UNE puramente nacionales	5.524	5.406	5.368	5.344	5.379
UNE: Adopción europeas (AE)	12.710	13.637	14.372	15.239	15.852
UNE: Adopción internacionales	1.953	1.951	1.995	2.007	2.019
Total UNE	20.187	20.994	21.735	22.590	23.250
Ratificadas (R)	2.392	3.062	3.937	4.343	4.780
TOTAL (R+Total UNE)	22.579	24.056	25.672	26.933	28.030

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AENOR.

166. A pesar del elevado número de normas catalogadas, el hecho de que su aplicación tenga habitualmente carácter voluntario, y de que se originen en decisiones tomadas por los propios agentes afectados, reduce el riesgo de un posible impacto negativo sobre la competitividad de las empresas españolas, asociado a las cargas administrativas que la certificación de su aplicación puede conllevar. Es interesante destacar también a estos efectos que, como se ha comentado con anterioridad, del total de normas catalogadas solo unas 1.750 son objeto de certificación.

167. Este impacto negativo sí puede ser más relevante en el caso de normas de obligado cumplimiento, como consecuencia, por ejemplo, de estar impuestas a través del marco legal de ordenación de un determinado sector o actividad, o de actuaciones específicas de las AA. PP.

Tabla 14. Distribución de las normas del catálogo de AENOR, en % sobre el total de normas del catálogo. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
	%	%	%	%	%
UNE puramente nacionales	24,5%	22,5%	20,9%	19,8%	19,2%
UNE: Adopción europeas (AE)	56,3%	56,7%	56,0%	56,6%	56,6%
UNE: Adopción internacionales	8,6%	8,1%	7,8%	7,5%	7,2%
Total UNE	89,4%	87,3%	84,7%	83,9%	82,9%
Ratificadas (R)	10,6%	12,7%	15,3%	16,1%	17,1%
TOTAL (R+Total UNE)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AENOR.

Tabla 15. Número de normas publicadas anualmente por AENOR. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.
UNE puramente nacionales	262	249	197	166	188
UNE: Adopción europeas (AE)	1.426	1.408	1.455	1.504	1.289
UNE: Adopción internacionales	79	72	78	58	57
Total UNE	1.767	1.729	1.730	1.728	1.534
Ratificadas (R)	472	755	1.049	663	541
TOTAL (R+Total UNE)	2.239	2.484	2.779	2.391	2.075

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AENOR.

Tabla 16. Distribución de las normas publicadas anualmente por AENOR, en % sobre el total de normas aprobadas cada año. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.
UNE puramente nacionales	11,7%	10,0%	7,1%	6,9%	9,1%
UNE: Adopción europeas (AE)	63,7%	56,7%	52,4%	62,9%	62,1%
UNE: Adopción internacionales	3,5%	2,9%	2,8%	2,4%	2,7%
Total UNE	78,9%	69,6%	62,3%	72,3%	73,9%
Ratificadas (R)	21,1%	30,4%	37,7%	27,7%	26,1%
TOTAL (R+Total UNE)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AENOR.

Distorsiones en la competencia los mercados de certificación derivadas de la conjunción de las funciones de normalización y certificación en AENOR

168. La conjunción en AENOR de las funciones de normalización y de certificación proporciona a este organismo ventajas frente a sus competidores que distorsionan la competencia en los mercados de certificación. Las razones son varias.

169. En primer lugar, permite a los técnicos de AENOR tener un acceso privilegiado e inmediato a las normas que se aprueban. La presencia en el proceso de adaptación de normas internacionales o de elaboración de normas puramente nacionales permite una mayor comprensión de la norma y proporciona a los técnicos de AENOR una mejor preparación para certificar su conformidad antes y en mejores condiciones que sus competidores. A pesar de ello, la posición de AENOR en este proceso distorsiona las condiciones de competencia en la medida en que introduce desventajas para sus competidores en el mercado de certificación, por lo que conviene establecer un marco de actuación para AENOR que asegure una mayor igualdad de condiciones a la hora de competir.

170. La existencia de normas experimentales constituye otra posible vía de acceso privilegiado a la norma. En principio, estas normas pueden ser certificadas en su fase experimental por cualquier entidad certificadora. No obstante, algunos usuarios han destacado que, en la práctica, AENOR es la única entidad que las certifica. El operador con más fácil acceso a la fase experimental de una norma obtendría una mayor experiencia y por tanto una ventaja a la hora de certificarla, además de tener la posibilidad de ser la única entidad capaz de certificarla en los momentos iniciales una vez la norma se convierte en definitiva. Es más, si la norma experimental no cambia mucho durante dicho período, la certificación experimental realizada sería válida.
171. En segundo lugar, la presencia de empresas y asociaciones empresariales en los CTN, así como la fase de certificación experimental en las normas experimentales, permitiría a AENOR establecer vínculos con usuarios demandantes de certificados que le pueden suponer una ventaja comercial frente a otros organismos de certificación. Podría pensarse que, el hecho de que los competidores de AENOR en los mercados de certificación puedan también asistir a los CTN, reduce la relevancia de esta ventaja. No obstante, los competidores tienen que asumir costes en términos de tiempo y esfuerzo dedicados a esta asistencia, a diferencia de AENOR, que puede sufragar estos costes con cargo a los subsidios que recibe por su actividad de normalización.
172. En tercer lugar, actuar en el mercado de certificación con el nombre del único organismo normalizador de normas técnicas que existe en España aumenta el prestigio de AENOR. La certificación proporciona una señal que indica que una empresa o producto cumple con una determinada norma. El hecho de que la entidad que elabora la norma de calidad sea la que certifique su conformidad con la misma introduce una desventaja competitiva para sus competidores en el mercado. La participación de AENOR como representante español en los foros de normalización a nivel europeo e internacional, así como en actos institucionales organizados por las AA.PP., no hace sino aumentar el prestigio de la entidad en beneficio de su actividad certificadora.
173. En cuarto lugar, el hecho de que AENOR elabore las normas que después se certifican y de que el sector público tenga una influencia notable en la actividad de AENOR, ya sea por las subvenciones que le concede o por la presencia de representantes de las AA.PP. en sus estructuras de gobierno, introduce los riesgos para la competencia efectiva que se derivan de que un operador en un mercado intervenga a su vez en su regulación.
174. Los peligros que entraña para la competencia esta doble función han sido señalados por la CNC en el marco de diversos expedientes

sancionadores. En su Resolución R 718/07, Puertos de Andalucía, el Consejo de la CNC valoró que: "(...) este Consejo considera que, con carácter general, la confluencia en la misma institución de funciones regulatorias sobre entidades que son a la vez competidoras suyas en el mercado de servicios portuarios deportivos, podría generar graves distorsiones a la competencia en ese mercado. Y ello tanto por los problemas de información asimétrica que estructuralmente se producen, como por la posible distorsión a los incentivos en la regulación y en su aplicación que pueden generarse como consecuencia de mezclar funciones tan distintas como son las regulatorias y las de gestión empresarial". Posteriormente, la misma Resolución añade: "el organismo regulador (...) puede, haciendo uso de su papel regulador, provocar mayores costes a sus competidores y que éstos o bien lo repercutan a tarifas, o bien lo sufran en forma de menores beneficios. Se trata de un riesgo potencial de alteración de las condiciones de competencia que la autoridad competente, en este caso la Autoridad de Defensa de la Competencia andaluza, debería revisar y, en su caso, diseñar y proponer las medidas oportunas para que no quede espacio a estas potenciales disfunciones".

175. AENOR puede seleccionar las normas a desarrollar en el seno de su organización y/o adoptar su proceso de elaboración de forma que le resulte beneficioso en su vertiente certificadora. Éste fue precisamente uno de los puntos alegados en la denuncia que dio lugar al Expediente 469/99 AENOR⁴⁶. No obstante, la capacidad de distorsión de la competencia por esta vía está limitada por el hecho de que la autonomía de AENOR para la elaboración de normas se centra principalmente en el ámbito de las normas puramente nacionales, que, además de estar sujetas en todo caso para su aprobación a un proceso de información pública, representan únicamente el 13,5% del total de normas objeto de certificación en España.
176. En quinto y último lugar, teniendo en cuenta el carácter mercantil de la actividad de certificación, la integración de la normalización y la certificación en un solo organismo puede desvirtuar el proceso de normalización llevado a cabo por AENOR, como consecuencia de los incentivos a generar más normas de las estrictamente necesarias, o a aumentar su complejidad, con objeto de beneficiar a su actividad de certificación.

⁴⁶ En este expediente, se ponía de relieve cómo AENOR había aprobado, como organismo de normalización, nuevas versiones de tres normas UNE, según las cuales sólo existían dos posibilidades para lograr la conformidad con dichas normas. En primer lugar, la certificación del producto, que únicamente podía ser realizada por AENOR, y no por otras entidades de certificación equivalentes. En segundo lugar, la utilización de una serie de ensayos, que resultaban muy costosos, lo que hacía dicho sistema prácticamente inviable.

177. Por todos los motivos enunciados en esta sección, una situación más favorable para la competencia en los mercados de certificación sería aquella en la cual las funciones de normalización estuvieran asignadas a un organismo distinto del que realiza actividades de certificación. De hecho, aunque en países como Francia y Reino Unido la situación es similar a la de España, existen otros, como Alemania, Italia o Portugal, donde se ha optado por distintas fórmulas de separación más o menos drástica entre el organismo nacional de normalización y su actuación como certificador:

- En Alemania el organismo de normalización, el *Deutsches Institut für Normung*, e.V. (DIN), realiza tareas de certificación. Sin embargo, estas tareas se ejercen indirectamente, a través de su capacidad de influencia en la principal entidad de certificación, el DQS Holding, de la que es uno de los accionistas fundadores y en cuya Comisión Directiva participa.
- En Italia el organismo de normalización, UNI, está separado del principal organismo de certificación, la Federación CISQ.
- En Portugal hay un organismo de normalización, IPQ, que no realiza tareas de certificación. IPQ fue miembro fundador en 1996 de la principal entidad de certificación, APCER (Asociación Portuguesa de Certificación) pero en la actualidad no tiene en ella participación accionarial.

178. En el caso de AENOR, podría optarse por una separación jurídica, funcional y contable de estas actividades, similar a la establecida en determinados sectores regulados, como el sector eléctrico, en el que se distingue entre actividades reguladas, ligadas a la gestión de las redes (transporte y distribución) y actividades realizadas en régimen de libre competencia (generación y comercialización). La regulación vigente en este sector reconoce esta diferencia estableciendo la obligatoriedad de separación funcional y jurídica – aunque sin separación de marca - entre las actividades de transporte y distribución y las de generación y comercialización, a fin de evitar que las empresas integradas verticalmente puedan utilizar su posición en una actividad ligada a la gestión de las redes para obtener ventajas en el resto de actividades. La separación contable se establece para todas las actividades, con la finalidad de evitar discriminaciones y subsidios cruzados.

179. La separación jurídica y funcional implica que la personalidad jurídica, la organización y la toma de decisiones en relación con las actividades objeto de la separación deben realizarse de modo independiente del resto de actuaciones de la empresa. En particular, los miembros de las estructuras organizativas deben ser distintos, y las sociedades y sus

trabajadores no pueden compartir información comercialmente sensible entre sí. Esta separación jurídica y funcional no conlleva una obligación de separación de la propiedad, de forma que el propietario de las distintas sociedades puede seguir siendo el mismo. Por su parte, la obligación de separación contable conlleva la necesidad de establecer contabilidades separadas que diferencien entre los ingresos y costes imputables estrictamente a cada una de las actividades.

180. Además de separar jurídica, funcional y contablemente las actividades de normalización y certificación, el nombre AENOR debería quedar reservado únicamente al organismo nacional de normalización, impidiendo su utilización a todos los operadores en los mercados de certificación.
181. Conviene destacar, a este respecto, que también en el propio contexto de la actividad de certificación en España existen precedentes de intento de establecimiento de una cierta separación entre el agente que hace la norma y el agente que la certifica, como el caso de la certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV, descrito en detalle en la sección siguiente. Aunque, como se analiza en dicha sección, esta separación no se ha llevado a efecto en determinados casos, se señala este hecho por su relevancia como reconocimiento en la normativa española de la importancia de separar las actividades de normalización y de certificación.

III.2 Restricciones legales en la certificación del pliego de condiciones del producto de las DOV

182. Según el marco legal vigente, la certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV podría realizarse en régimen de libre competencia. No obstante, como el marco legal no obliga a ello, determinadas actuaciones de las AA.PP. han impedido que se optara por la introducción de competencia en este ámbito de actividad.

Marco legal

183. El marco legal que regula la certificación de los pliegos de condiciones de producto de las DOV (en adelante, la certificación de las DOV) se establece principalmente en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino (Ley del Vino) y en el Reglamento (CE) 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (Reglamento de la OCM de 2008).
184. El Reglamento de la OCM de 2008 prevalece sobre la Ley del Vino cuando ambos textos legales establezcan disposiciones que entren en conflicto, lo cual sucede con cierta frecuencia, habida cuenta de que la

Ley del Vino desarrolla un Reglamento anterior, el Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola.

185. Según la Ley del Vino, la entidad que lleve a cabo la certificación del pliego de producto debe estar separada del Consejo Regulador, que, entre otras cosas, es parte fundamental en la elaboración del pliego que, en último término, ha de ser aprobado por la autoridad competente y las instituciones comunitarias.
186. La Ley del Vino regula en su artículo 27 el sistema de control⁴⁷ de los pliegos de producto de los "vinos de calidad producidos en una región determinada" (descritos por sus siglas v.c.p.r.d), entre los que se encuentran las DOV. De acuerdo con el apartado 1 de dicho artículo "el reglamento de cada v.c.p.r.d. establecerá su sistema de control que, en todo caso, estará separado de la gestión del mismo". Para efectuar el control de las DOV, la Ley del Vino contempla las siguientes opciones excluyentes entre sí:
- Un organismo público, "que actuará de acuerdo con los principios del Real Decreto 50/1993, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de los productos alimenticios, y del Real Decreto 1397/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el control oficial de productos alimenticios".
 - Un organismo independiente de control, "acreditado en el cumplimiento de la norma sobre Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto (UNE-EN 45011 o norma que la sustituya) y autorizado por la Administración competente". Estos organismos son entidades de certificación.
 - Un organismo independiente de inspección, "acreditado en el cumplimiento de la norma sobre Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección (UNE-EN 45004 o norma que la sustituya) y autorizado por la Administración competente". Estos organismos son entidades de inspección.
 - Para los vinos con denominación de origen, un órgano de control que cumpla los siguientes requisitos: a) "que se encuentren adecuadamente separados los órganos de gestión y control y que la actuación de estos últimos se realice sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto de los órganos de dirección del Consejo Regulador y bajo la tutela de la Administración competente"; b) "que se

⁴⁷ El término "control" se refiere a la actividad de inspección o de certificación.

garanticen la independencia e inamovilidad de los controladores por un período mínimo de seis años y éstos sean habilitados, entre expertos independientes, por la Administración competente, a iniciativa del Consejo Regulador”; y c) “que cumplan, según su naturaleza pública o privada, los principios y criterios señalados” para las otras opciones, pública o privadas, anteriores. La finalidad de la separación de funciones exigida en a) es que el Consejo Regulador, como órgano de gestión de la DOV, no introduzca obstáculos en la certificación del pliego de condiciones del producto.

187. En el segundo y tercer caso, es decir, cuando la opción seleccionada es un sistema de control basado en organismos independientes de inspección o certificación, *“la elección del organismo independiente de inspección o control corresponderá, en todo caso, al operador que deba ser objeto de control”* (artículo 27.2 de la Ley del Vino), en otras palabras, las propias bodegas pueden elegir la entidad de certificación que consideren más conveniente. Esta opción conlleva también una obligación de los organismos independientes de inspección, los cuales *“remitirán los resultados de sus controles a la autoridad competente, para que ésta decida sobre la concesión del nombre geográfico y sobre las medidas correctoras, en su caso, que podrán incluir la iniciación de procedimiento administrativo sancionador”* (artículo 27.3 de la Ley del Vino). No obstante, cuando el control lo realicen entidades acreditadas para certificar productos, su decisión *“tendrá carácter vinculante para la autoridad competente”* (artículo 27.4 de la Ley del Vino). Estas entidades deberán cumplir una larga serie de obligaciones⁴⁸.
188. La Ley del Vino no proporciona criterios para decidir entre las cuatro opciones antes mencionadas, y tampoco introduce ningún tipo de principio sobre los requisitos del régimen de autorización que debe establecerse para los organismos que no son públicos.
189. El sistema de control de cada DOV se establece en el reglamento que el Consejo Regulador propone a la autoridad competente, independientemente de que dicha autoridad sea una Comunidad Autónoma o el MARM.

⁴⁸ Según el artículo 27.4 de la Ley del Vino: “a. Tener establecido un procedimiento de certificación del v.c.p.r.d. según lo previsto en su reglamento, incluyendo la supervisión de la producción de la materia prima, de la elaboración del producto y del producto terminado; b. Tener fijadas las tarifas aplicables a cada uno de los productos objeto de control y certificación, por los conceptos que se determinen reglamentariamente por la Administración competente; c. Conservar para su posible consulta por la Administración competente, durante un plazo de seis años, los expedientes, documentación y datos de los controles realizados y de las certificaciones emitidas; d. Estar acreditado o haber solicitado la acreditación, conforme a la norma sobre Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto, con un alcance que incluya el v.c.p.r.d., objeto de control y certificación; e. Comunicar a las autoridades competentes y a los órganos de gestión, la existencia de las irregularidades detectadas en el ejercicio de las funciones de control”.

190. En consecuencia, puede concluirse de la descripción de estas características que: el Consejo Regulador es el que propone el sistema de certificación a adoptar en cada DOV; la Ley no excluye la posibilidad de que el organismo seleccionado sea el propio Consejo Regulador o que la certificación sea realizada por un organismo público; y la decisión última sobre el sistema de certificación en cada DOV corresponde a la autoridad competente en dicha DOV.
191. No obstante, y aunque la redacción de la Ley es algo confusa, no excluiría la posibilidad de que entidades de certificación privadas operasen en régimen de competencia, al considerar en su articulado que las bodegas podrían elegir el organismo de control⁴⁹ que realizase la certificación, y que para un reglamento determinado pueden existir varios operadores privados autorizados para llevar las tareas de control⁵⁰.
192. Por su parte, el Reglamento de la OCM de 2008 permite la selección de uno o más organismos de certificación, por lo que puede afirmarse que la normativa vigente en España en la actualidad no establece límites a la capacidad de elegir el grado de competencia en este ámbito de certificación. Tan compatible con esa normativa es la selección de un solo organismo certificador como permitir la presencia de varios operadores en ese mercado.
193. A pesar de esa libertad, las AA. PP. han optado en general por impedir que exista competencia en la certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV.
194. Resulta particularmente pernicioso en términos de competencia que se permita que el Consejo Regulador, a través de su propuesta de reglamento de la DOV a la autoridad competente, esté interviniendo de hecho en la determinación del sistema de control que regirá en la DOV. No hay que olvidar que, entre las cuatro opciones planteadas por la Ley del Vino, se incluye la de que el Consejo Regulador sea elegido como operador para prestar los servicios de certificación en exclusiva, si la autoridad competente accediese a ello. Por lo tanto, se está permitiendo que el Consejo Regulador intervenga en el diseño de una regulación que determinará si la prestación de servicios de certificación de la DOV se realizará en régimen de competencia o se atribuirá en exclusiva al propio Consejo Regulador.

⁴⁹ Artículo 27.2 de la Ley del Vino: "Cuando el Reglamento de un v.c.p.r.d. opte por uno de los sistemas de control regulados en los párrafos c o d del apartado anterior, la elección del organismo independiente de inspección o control corresponderá, en todo caso, al operador que deba ser objeto de control."

⁵⁰ Artículo 27.4 de la Ley del Vino: "Cuando el reglamento de un v.c.p.r.d. opte por el control de organismos privados autorizados que cumplan la norma sobre Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto la decisión de éstos sobre la concesión del nombre geográfico tendrá carácter vinculante para la autoridad competente."

195. La Ley del Vino, que desarrolla el Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, ha marcado profundamente desde su aprobación la configuración de la actividad de certificación de las DOV España. En particular, esta Ley ha determinado el desarrollo de la regulación a nivel autonómico, que, a grandes rasgos, es similar a la antes descrita, aunque en ocasiones se detecten posibles conflictos o incompatibilidades entre el marco autonómico y el nacional.
196. Esta situación, aunque es compatible con algunos aspectos de la normativa vigente establecida en el Reglamento de la OCM de 2008, choca con puntos importantes de dicha norma comunitaria, que ha modificado los Reglamentos anteriores sobre el mercado vitivinícola, y prevalece sobre lo establecido en la Ley del Vino cuando ambos textos legales establezcan disposiciones que entren en conflicto.
197. En particular, el Reglamento ya no habla de los vinos de calidad producidos en una región determinada (v.c.p.r.d), y establece un sistema de control para las DOV diferente al que se deriva de la Ley del Vino. Además, el Reglamento permite de un modo más claro optar por la existencia de varios organismos de control de la DOV, y ya no contempla la opción de un organismo de inspección, en virtud de que establece que los organismos en los que se delegue deben ser organismos de certificación, que deben estar acreditados de acuerdo con la Norma Europea EN 45011 o la Guía ISO/EC 65 desde mayo de 2010.
198. Por el contrario, el Reglamento no invalida aspectos importantes de la Ley del Vino. En particular, sigue permitiendo la eliminación de la competencia, al aceptar la posibilidad de que la autoridad competente decida otorgarse a sí misma en exclusiva, o a un solo organismo de certificación, la facultad de certificación; no excluye que el Consejo Regulador sea ese organismo único, y no resulta contrario a la exigencia establecida en la Ley del Vino de separar las funciones de gestión y de certificación del Consejo Regulador.
199. En efecto, el Reglamento de la OCM de 2008 establece varias alternativas para la certificación de las DOV, siguiendo un sistema que también es aplicable a las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP). Según su artículo 48, *“la comprobación anual del cumplimiento del pliego de condiciones... deberá ser garantizada”* a través de una de las siguientes opciones:
- **Por la autoridad o autoridades competentes designadas por el Estado miembro.** Es decir, la autoridad competente en la DOV.

- **Por uno o varios de los organismos de control** definidos como un “tercero independiente” es decir, un organismo en el que la autoridad competente ha delegado determinadas tareas de control⁵¹. La delegación sólo se podrá realizar si el organismo cumple con determinados requisitos⁵². Esta delegación podría entenderse como una autorización, aunque el Reglamento no lo expresa claramente.

200. Asimismo, los organismos de certificación deberán cumplir la norma EN 45011 y, a partir del 1 de mayo de 2010, estar acreditados de acuerdo con la Norma Europea EN 45011 o la Guía ISO/IEC 65, sobre Criterios generales relativos a los organismos de certificación de productos.

201. El Reglamento de la OCM de 2008, al igual que la Ley del Vino, establece que la opción de control que finalmente regirá en la DOV se determinará mediante el proceso de aprobación del reglamento de la DOV. El pliego de condiciones propuesto por el solicitante de la protección de la DOV para su aprobación por parte de la autoridad competente y de las instituciones comunitarias debe incluir el nombre y dirección de las autoridades u organismos encargados de comprobar el cumplimiento de las disposiciones del pliego de condiciones y sus tareas específicas (artículo 35.2.i del Reglamento de la OCM de 2008). Sin embargo, el pliego que se aprueba puede ser sometido posteriormente a modificaciones parciales, incluyendo la de ampliar el número de organismos encargados de la comprobación del pliego de condiciones que haya sido aprobado.

202. Como en el caso de la Ley del Vino, el Reglamento de 2008 no proporciona criterios para decidir entre las distintas opciones que se plantean, aunque es algo más claro que aquella en relación con los requisitos para que la autoridad competente delegue las tareas de control, al remitir a los establecidos en el Reglamento 882/2004.

203. En suma, el Reglamento establece dos opciones de certificación: ésta puede ser realizada por la propia autoridad competente en la DOV o por

⁵¹ El artículo 48.1.b del Reglamento OCM de 2008 indica que estos organismos son los “definidos en el artículo 2, párrafo segundo, punto 5, del Reglamento (CE) no 882/2004 que actúen como órganos de certificación de productos de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 5 de dicho Reglamento”.

⁵² Según el artículo 5, apartado 2 del Reglamento 882/2004: “La autoridad competente solamente podrá delegar tareas específicas en un organismo de control particular sí: a) se describen con precisión las tareas que dicho organismo de control puede llevar a cabo y las condiciones en que puede realizarlas; b) existen pruebas de que el organismo de control: i) posee la experiencia, los equipos y la infraestructura necesarios para realizar las tareas que le han sido delegadas; ii) cuenta con personal suficiente con la cualificación y experiencia adecuadas; y iii) es imparcial y no tiene ningún conflicto de intereses en lo que respecta al ejercicio de las tareas que le han sido delegadas; c) el organismo de control trabaja y está acreditado de acuerdo con la norma europea EN 45004 “Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección” o con otra norma que resulte más pertinente para las tareas delegadas de que se trate; d) los laboratorios funcionan con arreglo a las normas previstas en el apartado 2 del artículo 2; e) el organismo de control comunica a la autoridad competente, con regularidad y siempre que esta última lo pida, los resultados de los controles llevados a cabo. Si los resultados de los controles revelan o hacen sospechar un incumplimiento, el organismo de control informará inmediatamente de ello a la autoridad competente; f) existe una coordinación efectiva y eficaz entre la autoridad competente y el organismo de control en que haya delegado”.

uno o varios organismos de certificación de productos en los que la autoridad competente haya delegado determinadas tareas de control. Puesto que el Reglamento prevalece sobre la Ley del Vino, la opción contemplada en la Ley del Vino de asignar esas tareas a organismos de inspección, ya no es válida, si bien el Reglamento resulta compatible con la obligación de separación entre las funciones de gestión y control de los Consejos Reguladores contemplada en la Ley del Vino.

Aplicación del marco legal: Configuración de los sistemas de certificación de las DOV en España

204. Como antes se ha mencionado, la configuración final del sistema de certificación vigente en una DOV depende de la decisión de la autoridad competente, que es la que aprueba o rechaza el sistema de certificación incluido en el reglamento de la DOV.

205. El MARM, que es la autoridad competente para las DOV presentes en más de una Comunidad Autónoma, ha decidido asumir directamente las tareas de certificación, para cuyo desempeño recurre generalmente a personal procedente de los Consejos Reguladores.

206. Las distintas CC.AA., que son la autoridad competente en sus respectivas DOV, han establecido diferentes modelos de funcionamiento de la certificación⁵³ que, no obstante se asemejan en su carácter restrictivo de la competencia en esta actividad:

- En Andalucía⁵⁴, la Comunidad de Madrid, las Islas Canarias⁵⁵ y Castilla y León la certificación la realiza la autoridad competente. En los casos de Andalucía y la Comunidad de Madrid, la autoridad competente se apoya en personal de los Consejos Reguladores.
- En la Comunidad Valenciana y en Cataluña, la certificación la realizan los propios Consejos Reguladores, a quienes, mediante cambios en su estatus jurídico, se les ha otorgado la condición de autoridad competente. Es importante destacar a estos efectos que el otorgamiento de dicha condición es diferente de la delegación de las funciones de control, contemplada en el Reglamento OCM de 2008,

⁵³ La información sobre los sistemas vigentes en cada DOV ha sido obtenida a través de un proceso de consulta con las diferentes autoridades competentes de DOV que existen en España.

⁵⁴ Actualmente, en los reglamentos de la totalidad de los vinos con denominación de origen andaluzes se establece que el control será realizado por el propio consejo regulador. No obstante, puesto que ningún órgano de control de las denominaciones de origen andaluzas ha conseguido alcanzar la acreditación, la autoridad competente está llevando cabo el control de modo excepcional, en virtud de lo establecido en el artículo 33.1 de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y Calidad de los Vinos de Andalucía: "Excepcionalmente, cuando el órgano de control, organismo independiente de control u organismo independiente de inspección autorizado no pueda llevar a cabo dichas tareas, la Consejería competente en materia de agricultura podrá designar, provisionalmente, otro organismo autorizado o, en su defecto, realizarlas subsidiariamente. En todo caso los gastos inherentes al proceso de control serán sufragados por los operadores".

⁵⁵ La certificación la realiza la autoridad competente a través del Instituto Canario de la Calidad Agroalimentaria.

porque, entre otros efectos, al convertirse en autoridad competente el Consejo Regulador accede a la facultad de certificar la DOV sin necesidad de cumplir la obligación de separación de sus funciones de gestión y de control, ni de acreditarse.

- En Galicia, Murcia y Baleares, la certificación la realiza el Consejo Regulador mediante un órgano propio, que, según lo manifestado por las autoridades competentes, actúa de modo separado del órgano de gestión. En los casos de Aragón y Extremadura, la certificación también la realiza el Consejo Regulador. No obstante, a pesar de que la normativa de estas CC.AA. impone la separación, no se ha podido confirmar si dicha separación se ha llevado a efecto en la práctica.
- En el País Vasco, la certificación la realiza una única entidad de certificación de productos, denominada Fundación Kalitatea. El sistema que se ha utilizado para elegirla se regula en la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola, del País Vasco, y sus elementos básicos con los siguientes: a) la autoridad competente homologa a los organismos que cumplan con una serie de criterios y b) el Consejo Regulador elige, entre estos organismos, el organismo que estime conveniente.
- En la Comunidad de Navarra, la certificación de las DOV la realiza con carácter exclusivo el Instituto de Calidad Agroalimentaria de Navarra (ICAN), empresa pública vinculada al Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, en cumplimiento de la norma autonómica que exige que el control de los vinos con denominación de origen debe ser realizado por un órgano de control único⁵⁶.
- En Castilla-La Mancha la certificación la realizan organismos de certificación de producto autorizados. El sistema se regula en la Orden de 19 de enero de 2010, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, por la que se establece el régimen general de control de los vinos con denominación de origen protegida y de la certificación de la denominación de origen de los mismos. El requisito básico para obtener la autorización⁵⁷ es disponer de una acreditación o haberla solicitado.

Entre la fecha de aprobación de la Orden de 19 de enero y hasta la fecha de su entrada en vigor, cualquier entidad de certificación autorizada para certificar una indicación geográfica podía certificar en

⁵⁶ La Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola, establece en su artículo 22 que el control de los vinos con denominación de origen será realizado por un órgano de control único. En el artículo 31 del Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, que desarrolla la Ley 16/2005, se otorga al ICAN la función de control de los vinos con denominación de origen.

⁵⁷ Tal y como se establece en el artículo 4 del Decreto 9/2007, de autorización de las entidades de control de productos agroalimentarios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de creación del Registro de las mismas.

el ámbito de las DOV. En el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Orden, estos organismos deben presentar la correspondiente solicitud de autorización para el alcance de vinos con denominación de origen.

207. En cuanto a los criterios que tanto el MARM como las CC.AA. han seguido para decidir entre las distintas opciones que se establecen en el Reglamento de la OCM de 2008, la mayoría de las autoridades competentes consultadas por la CNC no señalan ningún principio en concreto. Cuando mencionan alguno, normalmente aluden a razones subjetivas y discrecionales, tales como la adecuación de la opción a la organización y funcionamiento de la Consejería, o por responder a las preferencias de los operadores dentro de la DOV, o porque parecía la más idónea. En algunos casos en que se ha optado por seleccionar un organismo distinto de la autoridad competente, se han obtenido respuestas de dichas autoridades indicando la existencia de algunos criterios, que normalmente hacen referencia al cumplimiento de la norma de acreditación que corresponda.
208. Sin embargo, en la mayor parte de los casos en los que no se ha elegido la certificación por la autoridad competente, los organismos que llevan a cabo la certificación no disponen de la acreditación, a pesar de que la Ley del Vino lo exige y de que el Reglamento establece que deben estar acreditados desde mayo de 2010, si bien con frecuencia estos organismos están en proceso de acreditación en ENAC. El único caso en que se está realizando la certificación de modo acreditado para la DOV es en el País Vasco.
209. En definitiva, este análisis pone de manifiesto que las actuaciones del MARM y de la práctica totalidad de CC.AA. han impedido que esta certificación pueda realizarse en régimen de libre competencia. En la actualidad, el pliego de condiciones del producto de todas y cada una de las DOV sólo puede ser certificado por un agente, ya sea éste la autoridad competente, un Consejo Regulador convertido en autoridad competente, un órgano autónomo del Consejo Regulador que no realiza las funciones de gestión, o una entidad de certificación. La única excepción sería el caso de Castilla-La Mancha, donde, en principio, varias entidades de certificación podrían operar para una misma DOV. En todos los otros casos, las autoridades competentes han aprobado reglamentos en los que no se contempla la posibilidad de que varias entidades ofrezcan servicios de certificación de DOV, contenida en el marco legal vigente, privando así a los demandantes de estos servicios de las mejoras en términos de precios y calidad que se derivarían de la existencia de un mercado de certificación en este ámbito.

210. Por otra parte, la restricción de la competencia ha sido particularmente perniciosa en los casos en que se ha optado por convertir a determinados Consejos Reguladores en autoridad competente, porque esta decisión tiene además importantes repercusiones negativas en varios ámbitos. En particular, al pasar a ser una autoridad competente, el Consejo Regulador ya no está obligado ni a separar sus funciones de gestión y control ni a acreditarse, y se corre el riesgo de eliminar en la práctica la eventual supervisión que la autoridad competente podría haber ejercido sobre el Consejo Regulador, tanto en el área del control como en otras relacionadas con la gestión.

Condiciones de un sistema de certificación abierto a la competencia

211. Los principios de una regulación eficiente y favorecedora del funcionamiento del mercado establecen que el establecimiento de restricciones a la competencia debe satisfacer las condiciones de necesidad y proporcionalidad para estar justificado. Si se considera que los pliegos de condiciones de producto de las DOV son una norma especial cuya certificación requiere un sistema de certificación no basado en mecanismos de mercado, al contrario de lo que ocurre con la certificación de otras normas de calidad, que se certifican en régimen de libre competencia, es necesario hacer conocer las razones en que se basa esa opinión. La identificación del factor diferenciador que justificaría establecer sistemas de certificación distintos no es evidente, máxime cuando para figuras muy similares a las DOV, como las Indicaciones Geográficas de Vino (IGV⁵⁸), existen casos en los cuales se ha instaurado un sistema más abierto que el que rige en cualquier DOV.

212. En efecto, para la IGV “Viñedos de España”, el MARM decidió optar por un sistema basado en la acreditación de ENAC y en la autorización previa del Ministerio, favoreciendo que distintas entidades de certificación compitiesen entre sí. En la actualidad, existen cinco entidades acreditadas en ENAC para certificar esta indicación geográfica. Otros ejemplos son la indicación geográfica “Vinos de la Tierra de Castilla”, para la que ENAC tiene acreditadas tres entidades, y las dos acreditadas para la indicación “Vinos de la Tierra de Castilla y León”. No parece pues que sea necesario restringir la competencia en la prestación de servicios de certificación de los pliegos de condiciones del producto de las DOV, y, por lo tanto, a pesar de que sea una opción legal dentro del marco regulatorio vigente,

⁵⁸ Las IGV son una figura similar pero distinta a las DOV. Según la Ley del Vino, las IGV no entran dentro de los v.c.p.r.d, donde sí se encuentran las DOV. No obstante, según el Reglamento de la OCM de 2008, la similitud es mayor, siendo posible para una indicación geográfica solicitar una protección y convertirse en una indicación geográfica protegida (IGP). De hecho, el artículo 48 del Reglamento, que regula el sistema de control para las DOV también regula el de las IGV que han obtenido protección. Dentro del Reglamento (véase artículo 34), las principales diferencias serían que en el caso de las IGV a) la uva no tiene que proceder en su totalidad de la zona geográfica, sino sólo en un 85% como mínimo y b) que la uva no tiene que obtenerse únicamente de variedades de vid de la especie *Vitis vinifera*, sino que también puede obtenerse de un cruce entre esta especie y otras especies del género *Vitis*.

no parece justificada la eliminación de la competencia en este ámbito, privando de esta forma a aquellas bodegas que persiguen una mayor eficiencia en costes de la posibilidad de recurrir al mercado de certificación.

213. Un sistema más favorable a la competencia sería aquél basado en el establecimiento de un sistema que permitiese la entrada en estos mercados, previa autorización, de todas las entidades acreditadas, similar al que existe en determinadas IGV. El régimen de autorización debería someterse a los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación y no discriminación.
214. El desarrollo de la competencia requiere además impedir que los Consejos Reguladores puedan ejercer funciones de certificación, ya fuese de modo directo o indirecto. En efecto, un Consejo Regulador que como órgano de gestión participa en la elaboración del pliego de condiciones del producto de la DOV y que, además, puede proveer servicios de certificación de dicho pliego, plantea los mismos problemas de competencia que se han analizado para el caso de AENOR. La similitud con la situación con la de AENOR es mayor si se tiene en cuenta que en los Consejos Reguladores también suele haber presencia de la Administración y que parte de su financiación es pública.
215. No obstante, a diferencia de AENOR, en este caso la simple separación jurídica, funcional y contable, no sería una medida adecuada, puesto que los Consejos Reguladores no actúan en un marco que garantice una participación de las partes afectadas como el que existe para AENOR. La defensa de la competencia requiere en este caso una separación total, que incluya también la separación de la propiedad de los organismos que lleven a cabo cada una de estas funciones.

III.3 Composición y funcionamiento de los Comités Técnicos de Certificación de productos

216. Las normas europeas e internacionales sobre la actividad de certificación contemplan la existencia de comités técnicos en las entidades de certificación, cuya composición garantice un equilibrio de intereses y un funcionamiento en condiciones de imparcialidad.
217. Las normas no especifican cuál debe ser la organización más adecuada para tomar las decisiones técnicas sobre cada expediente de certificación. De hecho, la forma de proceder difiere según se trate de certificaciones de sistemas de gestión o de certificaciones de producto. En el primer caso, las entidades deciden sobre la base de la opinión de los expertos del

propio comité. En la certificación de productos, por el contrario, algunas entidades han optado por comités con capacidad de decisión sobre expedientes de certificación en los que están presentes no sólo los expertos, sino también representantes de empresas del sector a certificar, los consumidores y las AA.PP.

218. El elevado poder de mercado de AENOR en la certificación de determinados productos confiere especial relevancia al modo en que este organismo organiza los comités técnicos correspondientes, a efectos de las condiciones de competencia que pueden crearse en los sectores que demandan certificados de esos productos, así como en el sector de los laboratorios que realizan ensayos para la obtención del certificado. A continuación se evalúan las posibles distorsiones en la competencia en estos dos ámbitos.

Organización de la certificación de productos en AENOR

219. Según la norma UNE-EN 45011, de “Requisitos generales para las entidades que realizan la certificación de productos”, dichas entidades deben identificar al equipo directivo (comité, grupo o persona) que tendrá la entera responsabilidad de tomar las decisiones en materia de certificación (artículo 4.2.c). Los comités deberán estar libres de cualquier presión comercial, financiera o de cualquier otro tipo que pudiera influir en sus decisiones. Se considera que se cumple este requisito cuando sus miembros son elegidos de forma que se consiga un equilibrio de intereses y donde no predomine ningún interés particular” (artículo 4.2.n).
220. Las actividades de AENOR en el campo de la certificación de productos y servicios pueden ser desarrolladas a través de los Comités Técnicos de Certificación (CTC) o, por acuerdo de la Junta Directiva, por los servicios técnicos de AENOR. El funcionamiento de los CTC se regula, fundamentalmente, en el Reglamento de los Comités Técnicos de Certificación (RCTC), cuya última versión ha sido aprobada por AENOR en 2010⁵⁹.
221. La composición de los CTC debe asegurar una representación equilibrada entre las partes interesadas, incluyendo representantes de las Administraciones, usuarios, consumidores, empresas y en su caso laboratorios y entidades de evaluación. En aquellos casos en que fuera necesaria la participación de otros agentes, ésta deberá ser tenida en cuenta.
222. La composición inicial del CTC es la acordada por la Junta Directiva en el momento de su creación. Una vez constituido el CTC, cualquier propuesta

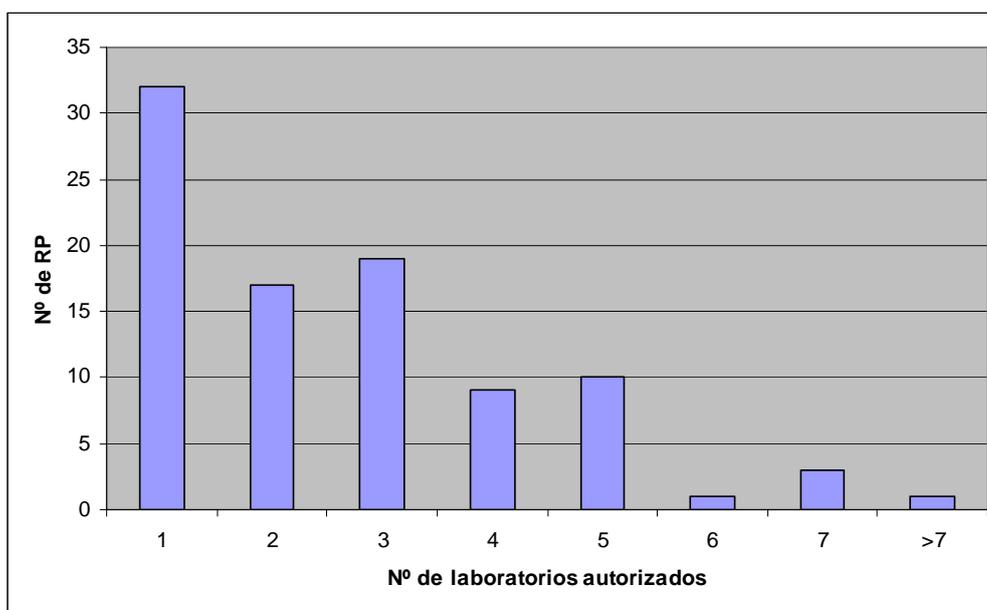
⁵⁹ RCTC de marzo de 2010.

de modificación de esa composición requiere el acuerdo por mayoría simple de sus miembros y la ratificación de dicha propuesta por la Junta Directiva (3.1.2 del RCTC). Los vocales representantes de las empresas se eligen preferentemente entre las que hayan certificado, o estén en proceso de certificar, sus productos a través de los sistemas particulares de certificación desarrollados por el CTC (3.1.3 del RCTC).

223. De entre los vocales del CTC, se elige al Presidente y al Vicepresidente por mayoría simple o por mayoría de votos. Las funciones del Presidente son convocar al CTC, presidir sus reuniones, dirigir los debates y velar por el cumplimiento de los acuerdos.
224. Dentro del CTC existe una Secretaría, cuyas tareas, desempeñadas por los servicios técnicos de AENOR, son básicamente labores administrativas. El Secretario, en el ejercicio de sus funciones, debe mantener siempre una estricta neutralidad. Hasta la modificación reciente del RCTC en 2010, los Estatutos permitían que los trabajos de la Secretaría fueran también desempeñados por los miembros corporativos que lo solicitaran, mediante el establecimiento de un convenio de colaboración a estos fines ⁶⁰. Estos miembros asociativos podían ser asociaciones empresariales del sector al que pertenece la empresa que desea un certificado sometido a decisión del CTC.
225. Los CTC de AENOR tienen capacidad decisoria a la hora de certificar. Entre sus funciones se incluyen, entre otras, las de analizar los informes de inspección y control y los resultados de los ensayos realizados, y la emisión de dictamen sobre la viabilidad de la certificación solicitada. Los acuerdos del CTC se adoptan preferentemente por consenso, si bien, si fuese necesaria la votación, el acuerdo se adoptaría por mayoría simple (4.6.3 del RCTC).
226. Cada uno de los CTC de AENOR dispone de un Reglamento Particular (RP) específico. En dicho Reglamento, se determinan, entre otras cosas, los laboratorios de ensayo autorizados entre los que los CTC pueden elegir para realizar las pruebas necesarias dentro del proceso de concesión del certificado. De los 91 CTC de AENOR para los que hay laboratorios autorizados, 32 tienen autorizado únicamente un laboratorio, 17 tienen 2 y 19 tienen 3 laboratorios autorizados (véase Gráfico 4). En el resto de los CTC existen más de tres laboratorios autorizados.
227. Según AENOR, el criterio principal para elegir los laboratorios es que operen en territorio nacional y que estén acreditados en ENAC. En caso de que ello no sea posible, en algunos casos se utilizan laboratorios extranjeros acreditados por una entidad nacional de acreditación.

⁶⁰ Artículo 3.3.1 del RCTC de noviembre de 2004.

Gráfico 4. Distribución del número de CTC según el número de laboratorios autorizados. 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AENOR.

Análisis de las distorsiones a la competencia en los mercados que demandan certificados y en el mercado de laboratorios de ensayos

228. La presencia de empresas del sector en los CTC, algo que ocurre no sólo en el caso de AENOR sino también en el de otras entidades de certificación, puede introducir distorsiones en los mercados de productos o servicios donde operan los usuarios que demandan los certificados. En concreto, la presencia en los CTC de empresas o de asociaciones sectoriales podría situar en desventaja a aquellas empresas que no se hallan representadas en el comité, en virtud de la influencia que las empresas competidoras, que tienen voz y voto en el CTC, puedan tener en la decisión final que éste adopte sobre la concesión del certificado. A este respecto, es interesante señalar la Resolución de 28 de julio de 2009, sobre el Expediente S/0143/09 AENOR, en la que se analiza una posible restricción a la competencia de productos extranjeros en el mercado español derivada de una decisión tomada en un CTC de AENOR.

229. En el caso mencionado, la empresa portuguesa DUOFIL denunció a AENOR por haber suspendido su certificado con el fin de proteger a las empresas pertenecientes a la Asociación Española de Fabricantes de Tubos y Accesorios Plásticos (ASETUB). El CTC de plásticos en cuestión estaba formado, entre otros, por un vocal de ASETUB y otro de la Asociación Española de Industriales de Plásticos (ANAIP), dirigida a su

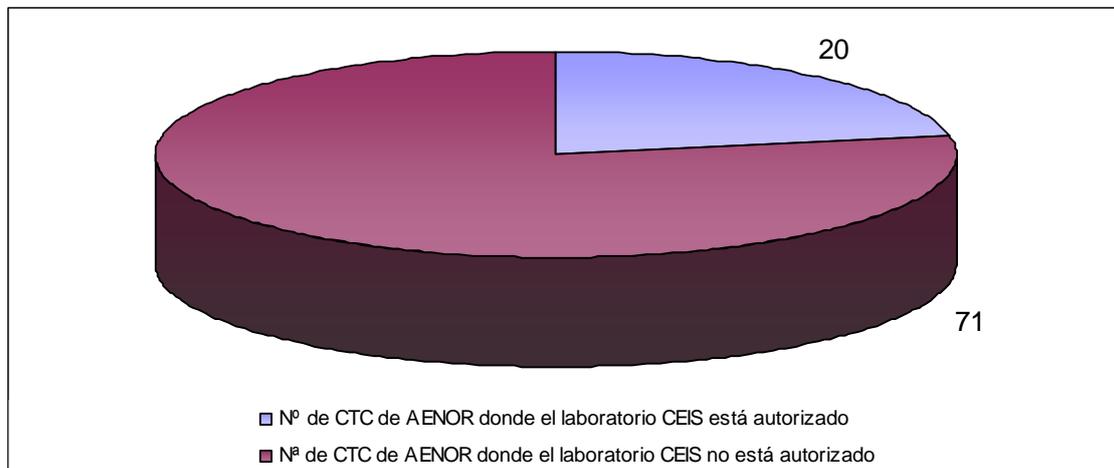
vez por un socio de ASETUB. La CNC consideró que AENOR no había incurrido en un abuso de posición de dominio, entre otras razones, porque la decisión del CTC de suspender la marca AENOR a DUOFIL fue adoptada por consenso entre los asistentes a las reuniones, sin que fuera necesario someterla a votación. La CNC llamó la atención no obstante sobre los posibles daños a la libre competencia que se podrían derivar de la composición de los CTC.

230. Además, en la medida en que estos comités pueden estar manejando información sensible de todo tipo a la hora de tomar la decisión, existe un riesgo de que en este contexto se estén facilitando intercambios de información sensible susceptibles de infringir la Ley de Defensa de la Competencia.
231. Ciertamente, desde la perspectiva de la competencia sería deseable que en los CTC de las entidades de certificación no estuviesen presentes empresas competidoras de las empresas que demandan el certificado, en virtud del riesgo de que las primeras puedan introducir desventajas competitivas en detrimento de las segundas, en función del tipo de información requerida para conceder la certificación, o si la presencia en estos comités facilita el establecimiento de acuerdos horizontales entre empresas del sector. Es más, teniendo en cuenta que esta forma de organizar la certificación solo se aplica a los CTC de productos, ya que la de sistemas de gestión suele encomendarse únicamente al personal especializado de la propia entidad de certificación, podría considerarse que esta organización establece una restricción innecesaria a la competencia, en virtud de que podría garantizarse un nivel de certificación aceptable mediante métodos potencialmente menos lesivos en términos de competencia.
232. No obstante, varias certificadoras han señalado a la CNC que la forma de organizar los CTC de productos en AENOR responde a necesidades particulares de la certificación en este ámbito, y proporciona ventajas de información a la hora de tomar una decisión técnica en la certificación de productos. Es más, algunas certificadoras tienen una organización de los CTC en productos similar a la de AENOR.
233. Por otro lado, es preciso tener en cuenta que los cambios introducidos recientemente en el Reglamento CTC de AENOR reducen el potencial impacto negativo sobre la competencia de la composición de sus CTC. Uno de los factores que podría generar mayores distorsiones es la presencia de asociaciones empresariales en la Secretaría de estos comités, la cual conoce los expedientes y tiene la posibilidad de afectar a su tramitación, lo que puede distorsionar la competencia dentro del sector al que pertenecen las empresas que demandan certificados. Sin embargo, este riesgo ha sido eliminado por la reciente prohibición de que dichas

asociaciones se hagan cargo de la Secretaría de los CTC, por lo que puede esperarse un funcionamiento más imparcial de los comités y menores posibilidades de que sus decisiones deriven en distorsiones de la competencia.

234. En todo caso, AENOR, al igual que otras entidades de certificación, no dispone de protocolos específicos para el tratamiento de información comercialmente sensible dentro de los CTC, a pesar de que sí existen previsiones en relación con la confidencialidad de la información tratada. Por lo tanto, el marco que regula las relaciones de las empresas dentro de sus CTC no resulta del todo adecuado de cara a minimizar la existencia de intercambios de información sensible susceptibles de dar lugar a conductas contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia.
235. En cuanto a las distorsiones en el mercado de laboratorios, si la única entidad que certifica en un determinado producto es también propietaria de una red de laboratorios, existe el riesgo de que favorezca a su propia red en detrimento de laboratorios competidores, introduciendo así distorsiones de la competencia en el mercado de laboratorios.
236. Como antes se ha mencionado, en cada CTC de AENOR se determinan los laboratorios de ensayo que están autorizados para realizar las pruebas necesarias en cada caso.
237. AENOR posee el 85% del capital social de la empresa de laboratorios Centro de Estudios, Investigación y Ensayo (en adelante, laboratorio CEIS). Si se analiza la presencia de este laboratorio entre los autorizados en cada CTC de AENOR, se observa que sólo en 20 CTC, de un total de 91, el laboratorio CEIS está autorizado (véase Gráfico 5). Sólo en 2 de estos CTC, CEIS constituye el único laboratorio autorizado. En los 18 casos restantes, CEIS siempre opera con otros laboratorios autorizados.

Gráfico 5. Presencia del laboratorio CEIS en los CTC de AENOR. 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AENOR.

238. Con objeto de determinar si existen indicios de que AENOR esté favoreciendo al laboratorio CEIS en los CTC donde éste está autorizado, se ha hecho uso de los datos reflejados en la Tabla 17, referida únicamente a los 20 CTC donde el laboratorio CEIS está autorizado. El propósito es mostrar qué laboratorios se han utilizado en estos CTC durante 2007-2009 para así determinar si existe o no una preferencia sistemática por el laboratorio CEIS, en detrimento de los demás. La primera columna indica el número de laboratorios autorizados en cada CTC en el año 2009. La segunda columna indica el número de laboratorios utilizados en cada CTC durante el periodo 2007-2009. La tercera columna indica si entre los laboratorios efectivamente utilizados se encuentra CEIS o no.

239. Los datos ponen de manifiesto que en los CTC donde puede actuar el laboratorio CEIS, suelen existir más laboratorios autorizados, es decir, normalmente se puede elegir entre varios, salvo en dos casos. Además, los datos en la tabla muestran que en los CTC de AENOR donde el laboratorio CEIS está autorizado, este laboratorio no se utiliza de modo sistemático, es decir, el CTC no recurre siempre a CEIS. Por ejemplo, en el CTC de paneles de poliuretano se recurrió a 5 laboratorios entre 2007 y 2009, cuatro de los cuales no han sido CEIS.

240. Debe destacarse, no obstante, que aunque no parecen existir indicios de que AENOR esté favoreciendo sistemáticamente al laboratorio CEIS, ello no implica que, a través de la actuación de sus CTC, AENOR no pueda estar llevando a cabo otro tipo de comportamientos que introduzcan restricciones de la competencia en el mercado de laboratorios.

Tabla 17. Utilización del laboratorio CEIS en los CTC de AENOR. 2007-2009

Comités Técnicos de Certificación en los que el laboratorio CEIS está autorizado	Nº de laboratorios autorizados en el Comité Técnico de Certificación	Nº de laboratorios efectivamente utilizados	¿Se han utilizado el laboratorio CEIS?
Paneles de poliuretano	5	5	Sí
Transformadores para transporte y distribución de energía	4	4	Sí
Aparatura para transporte y distribución de energía	5	3	Sí
Equipos y accesorios eléctricos y electromédicos	4	1	Sí
Material eléctrico sujeto a especificaciones técnicas aplicables a transporte y distribución de energía eléctrica	3	-	
Productos aislantes térmicos	5	-	
Columnas y báculos	5	2	No
Equipamiento para la señalización vial	2	-	
Plásticos	5	5	Sí
Aparatos domésticos	3	2	No
Tubos y accesorios de cobre y otros componentes para su instalación	2	1	Sí
Luminarias	3	3	Sí
Soportes de alumbrado	5	4	Sí
Materiales aislantes térmicos	5	-	
Componentes y equipos de electrónica y telecomunicaciones	3	3	Sí
Aparatura y pequeño material eléctrico para instalaciones de baja tensión	7	6	Sí
Cables eléctricos	1	1	Sí
Medioambiental	3	2	Sí
Elementos estructurales para transporte y distribución de energía eléctrica	4	4	Sí
Conductores desnudos y cables eléctricos para transporte y distribución de energía eléctrica y sus accesorios	1	1	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AENOR.

III.4 Las Administraciones Públicas como demandantes de servicios de certificación

241. El marco legal vigente fomenta la adquisición de productos normalizados por parte de las AA.PP. Los certificados de calidad suelen tenerse en cuenta en multitud de concursos públicos. La propia Ley de Industria establece en su artículo 20 que la Administración del Estado, en colaboración con las CC.AA. y, de acuerdo con las orientaciones dadas por la Comisión para la Competitividad Industrial, fomentará la adquisición por parte de las propias AA.PP. de productos normalizados.

242. En relación con la política de fomento de la certificación, conviene recordar, como antes se ha señalado, que la introducción de requisitos relacionados con normas en los pliegos de contratación pública puede dar lugar a un incremento excesivo de las cargas administrativas de las empresas y a restricciones injustificadas de la competencia en la

economía. Los principios de la buena regulación exigen que el fomento de la normalización por parte de las AA.PP. cumpla siempre con los principios de necesidad y proporcionalidad, evaluándose en todo momento si dicho fomento está justificado. Además, las actuaciones de las AA.PP. en este ámbito no deben distorsionar de modo injustificado la competencia en los mercados de certificación o en otros mercados relacionados con éstos. En este sentido, un tratamiento favorable a un determinado certificador por parte de las AA.PP. podría reforzar la posición de este operador en los mercados de certificación, y constituir una restricción a la competencia.

243. Durante los últimos años se han observado casos en los que las AA.PP. favorecían a un determinado certificador en sus procesos de contratación. Así, en la Resolución de 4 de septiembre de 2000, sobre el Expediente 469/99 AENOR, se constató que: *“...de la obra pública se produce un 64% de los ingresos del sector de la construcción, exigiéndose por la Administración frecuentemente la certificación de AENOR”*.
244. Además, la CNC también ha detectado ciertos casos, algunos de ellos bastante recientes, en los que diferentes AA.PP. han exigido que la certificación de los productos a utilizar estuviera realizada por AENOR o, al menos, han mencionado a AENOR u otra entidad de certificación como ejemplo de las entidades cuya certificación resultaba válida. En el Cuadro 1 del Anexo 1 se pueden consultar diversos ejemplos de este tipo, más frecuentes generalmente en algunos sectores concretos, como carreteras o construcción.
245. No obstante, y a pesar de esta evidencia, es probable que se trate de casos aislados, en su mayoría atribuibles al insuficiente conocimiento por parte de la Administración del mercado de certificación y más propios del pasado. Esto es al menos lo que manifiestan de modo general las entidades de certificación consultadas, que no detectan problemas en este ámbito. En las consultas realizadas por la CNC a la Administración Central y Autonómica, las AA.PP. han manifestado que no exigen que el certificado provenga de un certificador en concreto. Aunque en algunos pliegos se incluyen condiciones en relación con los certificados de calidad, ya sea como requisitos para participar, o como criterios a valorar, en el concurso público no se exige que el certificado esté emitido por un certificador en concreto, limitándose en ocasiones a exigir que la entidad de certificación esté acreditada por ENAC o por una entidad de acreditación similar.
246. En todo caso, el artículo 101.8 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, introduce una obligación para las AA.PP. que reduce las posibilidades de que tengan lugar comportamientos como los detectados en el pasado, al establecer que: *“salvo que lo justifique el*

objeto del contrato, las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, ni hacer referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos...”.

247. El resultado de la investigación pone pues de manifiesto que en los procesos de contratación del sector público no se está exigiendo de modo generalizado un certificado emitido por un certificador en concreto, lo que parece descartar que este tipo de comportamiento pueda estar restringiendo sensiblemente la competencia en los mercados de certificación.
248. No obstante, resulta conveniente reiterar que cuando las AA.PP. exijan en sus pliegos la certificación de productos, deben aceptar cualquier certificación procedente de una entidad acreditada por ENAC o por alguno de los organismos de acreditación con los que ENAC tiene suscrito acuerdos de reconocimiento mutuo. Además, en los pliegos no debe mencionarse a ninguna entidad de certificación concreta, tal y como exige la Ley de Contratos del Sector Público.

III.5 Ausencia de reconocimiento mutuo en la certificación de Productos

249. Organismos de acreditación de distintos países o determinadas entidades de certificación de distintos países pueden alcanzar acuerdos de reconocimiento mutuo. La configuración que adopten estos acuerdos puede incidir en el grado de competencia en los mercados de certificación y en los mercados de productos o servicios en que operan los demandantes de estos certificados.
250. El reconocimiento entre organismos de acreditación de distintos países facilita que entidades de certificación que han sido acreditadas en un país sean reconocidas en otros como entidades acreditadas.
251. ENAC tiene suscritos diversos acuerdos de reconocimiento mutuo como miembro del organismo internacional de acreditación *International Accreditation Forum* (IAF). A nivel comunitario, dicho reconocimiento se regula en el Reglamento 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos. En el Art. 11.2 de dicho Reglamento se establece un sistema de reconocimiento entre entidades de acreditación comunitaria que hayan superado con éxito un proceso de evaluación que el propio Reglamento define: *“las autoridades nacionales reconocerán la equivalencia de los servicios prestados por los organismos de acreditación que se hayan*

sometido con éxito al sistema de evaluación por pares en virtud del artículo 10, y aceptarán de ese modo... los certificados de acreditación de dichos organismos y las certificaciones emitidas por los organismos de evaluación de la conformidad acreditados por ellos”.

Por su parte, el reconocimiento entre entidades de certificación consiste en la aceptación de la marca de conformidad que ha impuesto otra entidad de certificación. En ocasiones, el reconocimiento de certificaciones entre entidades de certificación se realiza a través de acuerdos multilaterales, como el que tiene lugar a nivel internacional entre las entidades pertenecientes a la red IQNet⁶¹. No obstante, puede darse el caso de que una entidad de certificación no acepte la validez de certificados emitidos por otras entidades.

252. Un caso particular de esta falta de reconocimiento mutuo es la “*certificación en cascada*”, que se produce cuando, como consecuencia de la ausencia de dicho reconocimiento, se hace necesario el que el certificador de un producto final haya certificado también las materias primas que lo componen.⁶²
253. En el proceso de consultas realizado por la CNC con distintas certificadoras no se ha tenido constancia de la existencia de acuerdos de reconocimiento mutuo entre entidades de certificación nacionales
254. La no existencia de reconocimiento mutuo entre entidades de certificación de productos puede expulsar del mercado a las entidades que certifican materias primas si su marca de conformidad no es luego aceptada para la certificación de los productos en que se emplean dichas materias. Los efectos de esta situación pueden distorsionar asimismo los mercados de productos y de materias primas, al dificultar la comercialización de las materias primas que no dispongan de la certificación adecuada y la de aquellos productos que no puedan ser certificados por esta razón.
255. La negativa por parte de una entidad de certificación al reconocimiento de las certificaciones emitidas por otras entidades ha sido analizada tanto por la CNC como por la Comisión Europea. Se resumen a continuación algunas decisiones:
 - Resolución de 4 de septiembre de 2000, sobre el Expediente 469/99 AENOR. En este caso, tres empresas del sector del mallazo acusaron

⁶¹ La International Certification Network (IQNet) es la principal red de entidades de certificación a nivel mundial. IQNet tiene entre sus objetivos el reconocimiento y la promoción de los certificados emitidos por sus miembros. AENOR y APCER son las únicas entidades de certificación a nivel nacional que son miembros de IQNet de entre las que operan en el mercado español, por lo que, en principio, este sería el único caso de reconocimiento mutuo entre dos entidades de certificación a nivel nacional.

⁶² Es importante dejar claro que esta vertiente se refiere únicamente a la certificación de Productos, y no a otras certificaciones como las de sistemas de gestión o personas.

a AENOR de modificar el Reglamento Particular del CTC-017 de modo que, para obtener la certificación de este producto, resultase necesario que el alambrón (materia prima necesaria para la fabricación de mallazo) estuviera también certificado por AENOR. Puesto que AENOR disponía de un elevado poder de mercado en la certificación del mallazo, esta modificación obligaba a comprar alambrón certificado por AENOR (que sólo certificaba en España), introduciendo distorsiones en los mercados de certificación, en los mercados de fabricación de mallazo y en los mercados del alambrón.

El TDC consideró que AENOR había infringido el artículo 6 LDC al instaurar un sistema de certificación en cascada para el mallazo, intimándole para que cesara en la infracción cometida, sin imponerle multa alguna.

- Resolución de 5 de mayo de 2009, sobre el Expediente S/0087/08 AENOR. En este caso, AENOR fue denunciada por un sistema de certificación en cascada para las armaduras pasivas de acero para hormigón estructural (ferrallas), en virtud del cual se exigía que la materia prima utilizada tuviese la marca AENOR para productos de acero.

La CNC consideró que no había indicios de que AENOR hubiera abusado de su posición de dominio. Una de las razones principales fue que AENOR había definido su propio procedimiento de aceptación de certificados emitidos por otras entidades, similar en su opinión al de otros países, y que el hecho de que ese sistema todavía no hubiese sido utilizado no acreditaba que ello se debiera a una conducta imputable a AENOR. Asimismo, la Dirección de Investigación de la CNC destacó en el Expediente que AENOR tenía suscritos acuerdos de reconocimiento mutuo, bilaterales y multilaterales con entidades de distintos países, en particular con los miembros de IQNet.

- Decisión de la Comisión 95/551/CE, de 29 de noviembre de 1995⁶³. El caso se originó por la denuncia de diversas empresas de alquiler de grúas móviles de los Países Bajos y Bélgica contra la asociación de empresas de alquiler de grúas móviles FNK y la entidad de certificación SCK, ambas holandesas por, entre otras cosas, excluir del mercado de alquiler de grúas móviles a las empresas no autorizadas por SCK. En concreto, hasta 1993 los reglamentos de SCK prohibían a las empresas certificadas por ésta el alquiler de grúas suplementarias a empresas que no estuvieran certificadas por ella. Este subarriendo de grúas es práctica habitual en el sector.

⁶³ Relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CE (IV/34.179,34.202,216-SCK y FNK).

La Comisión consideró que la prohibición de subcontratar actividades a empresas que no dispusieran de la certificación de SCK restringía la libertad de acción de las empresas certificadas y, sobre todo, obstaculizaba el acceso de terceros al mercado holandés y, en particular, el de las empresas de otros Estados miembros. La Comisión dejó claro que, si la prohibición estuviese vinculada a un sistema de certificación plenamente abierto, independiente y transparente, que aceptara garantías equivalentes presentadas por otros sistemas, podría aducirse que el efecto de la prohibición no sería restringir la competencia, sino tan sólo garantizar la calidad de los bienes y servicios certificados. Dado que no era el caso, la Comisión, enfatizando especialmente el carácter no abierto y la ausencia de aceptación de garantías equivalentes, no consideró posible la concesión de una exención con arreglo al artículo 85.3 del TUE e impuso una multa a SCK por infracción del artículo 85.1 del TUE por el tiempo que hasta 1993 había estado en vigor la prohibición expuesta.

256. La ausencia de reconocimiento mutuo entre entidades de certificación puede dar lugar asimismo a distorsiones de la competencia en los mercados en que desarrollan su actividad los operadores que demandan certificados. Por ejemplo, en el caso de la certificación de las ferrallas tratado en la Resolución sobre el Expediente S/0087/08 AENOR, se apreció que AENOR certificaba el 90% de la ferralla certificada en España, mientras que el 10% restante era certificado por AIDICO. Dada la posición de AENOR en este mercado de certificación, resultaba obvio que, al dificultar severamente las condiciones para el reconocimiento de las materias primas certificadas por otras entidades de certificación, se estaba restringiendo la competencia en los mercados de certificación de dichas materias primas.
257. A pesar de la evidencia de que han existido problemas de competencia relacionados con la ausencia de reconocimiento mutuo, del proceso de consultas realizado con varias entidades de certificación puede concluirse que éstas no parecen considerar que esta ausencia constituya un problema importante en la práctica, señalando explícitamente en algún caso que los problemas de reconocimiento mutuo han desaparecido prácticamente tras las Resoluciones de la CNC en este ámbito.
258. Existen diversas razones por las que, a pesar de que no parece existir un mayor número de acuerdos explícitos de reconocimiento mutuo que en el pasado, es posible que la certificación en cascada presente menores problemas en la actualidad, razones entre las cuales no cabe descartar que el aumento de la competencia en el mercado de certificación haya reducido las posibilidades de rentabilidad de este tipo de prácticas. Un motivo importante es que los agentes del mercado estén realizando indirectamente esta función de reconocimiento mutuo a través de los

acuerdos entre entidades nacionales de acreditación realizados con este mismo propósito.

IV. CONCLUSIONES

- Primera.** Dentro de la actividad de certificación en la que se centra este Informe, constituida principalmente por la certificación de normas de calidad y de seguridad de productos y servicios, y de sistemas de gestión de calidad y de preservación medioambiental, existen importantes diferencias en cuanto a las condiciones de competencia existentes en los distintos subsectores analizados
- Segunda.** La competencia es relativamente más fuerte en el ámbito de la certificación de sistemas de gestión, en el que se ha observado en los últimos años un importante incremento del número de competidores que operan en este segmento y una reducción considerable de la cuota de mercado de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).
- Tercera.** En el caso de la certificación de productos, la competencia es menos intensa, existiendo también diferencias muy acusadas entre las condiciones de competencia en la certificación de los productos industriales y servicios, por un lado, y las existentes en el ámbito de la certificación de los pliegos de producto de las Denominaciones de Origen del Vino.
- Cuarta.** Por lo que a certificación de productos no agroalimentarios se refiere, el mercado se caracteriza por la existencia de un conjunto considerable de productos en los que operan pocos operadores. En estos productos, la actividad de certificación suele ser reducida, principalmente como consecuencia de que el coste asociado al ejercicio de la certificación es relativamente elevado en relación con la dimensión del mercado demandante de estos servicios, con el consiguiente desincentivo a la entrada de otros operadores.
- Quinta.** En la certificación de productos uno de los principales obstáculos al desarrollo de una competencia efectiva es la conjunción en AENOR de las funciones de normalización y de certificación, por las ventajas que proporciona a este organismo frente a sus competidores en los mercados de certificación.

Esta doble función permite a AENOR disponer de un acceso privilegiado a las normas que se certifican, y facilita el establecimiento de vínculos especiales con determinados grupos de usuarios que participan en sus Comités Técnicos de Normalización (CTN), a cuyo cargo está la elaboración y adopción

de las normas. Por otra parte, dado que el sector público vinculado al ámbito de la seguridad y la calidad industrial tiene una influencia notable en su actividad como normalizador, existe el riesgo de conductas relacionadas con la elaboración de normas, o con el diseño de una regulación, que beneficien de forma indebida a AENOR en su actividad certificadora.

Asimismo, AENOR presta servicios de certificación utilizando el nombre del único organismo normalizador existente en España, lo que le proporciona un prestigio que puede resultar determinante para la decisión de los demandantes de estos servicios.

Sexta

En el sector de certificación de productos no agroalimentarios existen otros factores de riesgo potencial para la competencia, algunos de los cuales han sido objeto incluso de examen por la CNC como posibles causas de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia. Estos factores están relacionados con la composición y funcionamiento de los Comités Técnicos de Certificación (CTC) de productos en AENOR, con el papel de las AA.PP. como demandantes de servicios de certificación, y con los acuerdos de reconocimiento mutuo en la certificación de productos.

No obstante, la importancia de todos ellos ha ido decreciendo en los últimos años, como consecuencia en parte de la adopción de medidas más acordes con los fundamentos de las Resoluciones dictadas por la autoridad de competencia.

Respecto al funcionamiento de los CTC de AENOR, por ejemplo, se han introducido recientemente modificaciones en su Reglamento que impiden que las asociaciones empresariales puedan hacerse cargo de la Secretaría de los CTC, lo que debe contribuir a incrementar la imparcialidad de funcionamiento de estos organismos y a reducir la posibilidad de decisiones que deriven en distorsiones de la competencia.

No obstante, es preciso llamar la atención sobre la ausencia de protocolos específicos relativos a los intercambios de información comercialmente sensible en el seno de los CTC de determinados organismos de certificación, por el riesgo que ello conlleva de no evitar adecuadamente aquellos intercambios susceptibles de constituir una infracción de la Ley de Defensa de la Competencia.

En cuanto a la demanda de certificación por parte de las AA.PP., aunque continúan observándose algunos casos de requerimiento de certificados de AENOR o de otro certificador concreto,

especialmente en contratos públicos relacionados con la provisión de infraestructuras, éstos parecen ser más atribuibles a un conocimiento insuficiente por parte del organismo licitador que a una práctica generalizada. De hecho, la norma general suele ser no exigir un certificador en concreto, en cumplimiento de la Ley de Contratos Públicos, limitándose en ocasiones a requerir que el certificador esté acreditado.

Por último, respecto a los problemas de competencia asociados a la ausencia de reconocimiento mutuo entre entidades de certificación, que en el pasado han sido motivo de varias Resoluciones de la CNC sobre la “certificación en cascada”, se observa que los problemas son cada vez más puntuales, y con escasa incidencia en las condiciones actuales de competencia en este subsector de la actividad de certificación.

Séptima

En el ámbito de la certificación de los pliegos de producto de las DOV la competencia está mucho más restringida que en la certificación de productos industriales. En la actualidad, con la excepción de Castilla-La Mancha, las autoridades competentes en las DOV de España han aprobado reglamentos en los que no se permite que varias entidades de certificación compitan entre sí para ofrecer servicios de certificación de DOV. En consecuencia, salvo la excepción citada, esta certificación se realiza en condiciones de monopolio en toda España, lo que impide que aquellas bodegas que persiguen una mayor eficiencia en costes puedan beneficiarse de las mejoras en términos de precios y calidad que se derivarían de poder recurrir a un mercado de certificación en este ámbito.

Por otra parte, y a diferencia también del caso de la certificación de productos industriales, esta situación no ha mejorado en los últimos años, a pesar de que con la entrada en vigor del Reglamento de la OCM del Vino de 2008, la normativa vigente permite que la certificación de las DOV se realice en régimen de competencia entre distintas entidades de certificación.

Las autoridades competentes en las DOV de diversas CC.AA. han hecho uso de la posibilidad contemplada en el marco legal vigente de que el Consejo Regulador de la DOV, que participa en la elaboración del pliego de condiciones del producto, pueda llevar a cabo también tareas de certificación. En algunos de estos casos, las tareas de certificación llevadas a cabo por el Consejo Regulador están separadas de sus labores de gestión, como establece la normativa vigente, pero no siempre. Existen situaciones incluso en que la restricción de la competencia ha sido

particularmente perniciosa, como en la Comunidad Valenciana y en Cataluña, donde las autoridades competentes en las DOV han optado por convertir a determinados Consejos Reguladores en autoridad competente, una decisión con importantes repercusiones negativas en varios ámbitos. En particular, al pasar a ser una autoridad competente, el Consejo Regulador ya no está obligado ni a separar sus funciones de gestión y control ni a acreditarse, y se corre el riesgo de eliminar en la práctica la eventual supervisión que la autoridad competente podría haber ejercido sobre el Consejo Regulador, tanto en el área del control como en otras relacionadas con la gestión.

Por último, teniendo en cuenta que la certificación del pliego de condiciones de producto es un elemento fundamental para poder producir y comercializar el vino, la frecuente adjudicación al Consejo Regulador de esta función en condiciones de exclusividad abre la posibilidad de que éste utilice la certificación como instrumento para distorsionar la competencia en el mercado de producción de vino e intervenga en las estrategias comerciales de los operadores pertenecientes a la DOV.

V. RECOMENDACIONES

Para garantizar un entorno que permita incrementar la presión competitiva en la prestación de servicios de certificación, la CNC recomienda a las Administraciones Públicas la introducción de las modificaciones normativas necesarias para alcanzar los siguientes objetivos:

Primera. Separar jurídica, funcional y contablemente las actividades de normalización y certificación de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

El nombre AENOR debe quedar reservado únicamente al organismo nacional de normalización.

Debe garantizarse que las actuaciones del organismo normalizador se ajustan al principio de no discriminación, asegurando la igualdad de trato y evitando prácticas discriminatorias entre los distintos organismos de certificación.

Segunda. Permitir que la certificación de los pliegos de condiciones de producto de las Denominaciones de Origen del Vino se realice por entidades de certificación en régimen de libre competencia.

Dado que el marco legal vigente permite ya la opción de competencia en la prestación de estos servicios de certificación, se insta a las Administraciones Públicas a que opten por un sistema organizado según criterios de mercado. Este sistema podría consistir en el establecimiento de un régimen de autorización para el ejercicio de esta actividad cuyo único requisito sea que los operadores dispongan de una acreditación otorgada por una entidad nacional de acreditación para certificar la denominación de origen en cuestión.

Asimismo, el requisito de separación de los órganos de gestión y control de los Consejos Reguladores establecido en la Ley del Vino debe reforzarse. Dado que estos organismos no actúan en un marco que permita la participación de las partes afectadas por sus decisiones, a diferencia del que existe en el caso de AENOR, se considera necesario que la separación de estas funciones de los Consejos Reguladores sea total, y no únicamente jurídica, funcional y contable.

Por otra parte, deben impedirse las prácticas por las que las autoridades competentes en las DOV convierten de hecho a determinados Consejos Reguladores en autoridad competente de la DOV, por las repercusiones particularmente perjudiciales para la competencia y los riesgos de ineficiencia de la gestión de la DOV que ellas conllevan.

Con objeto de prevenir los posibles problemas de competencia que pudieran derivarse del funcionamiento y composición de los Comités Técnicos de Certificación de productos, así como de la mención de determinados organismos de certificación en los pliegos públicos de los procesos de contratación de las Administraciones públicas, se recomienda que:

Tercera. Tanto la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) como cualquier otro organismo de certificación que detente un elevado poder de mercado en la certificación de productos, garanticen que la composición y el funcionamiento de los Comités Técnicos de Certificación se ajustan a los principios de imparcialidad e independencia.

Los organismos de certificación deben asegurar que en los documentos que regulen la composición y el funcionamiento de los Comités Técnicos de Certificación se incluyan obligaciones específicas para garantizar que el intercambio de información comercialmente sensible no dé lugar a conductas que pudieran ser contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia.

Cuarta Las Administraciones Públicas que exijan certificados de calidad en sus pliegos de contratación pública deben aceptar la certificación emitida por cualquier entidad de certificación acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación, o por cualquiera de los organismos de acreditación con los que ésta tiene suscritos acuerdos de reconocimiento mutuo. Además, en dichos pliegos no debe mencionarse ninguna entidad de certificación concreta, tal y como establece el artículo 101.8 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Quinta. La negativa a reconocer certificados de otros organismos de certificación acreditados debe estar suficientemente justificada, con el fin de evitar que esta conducta pueda suponer una infracción de la Ley de Defensa de la Competencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Albano, G.L., Lizzeri, A. (2001), “Strategic Certification and Provision of Quality” *International Economic Review*, Vol. 42, N°1.
- Álvarez García, V. (2002), “El proceso de privatización de la calidad y de la seguridad industrial y sus implicaciones desde el punto de vista de la competencia empresarial”, *Revista de Administración Pública*, nº 159.
- Álvarez, V. (1999), *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch.
- Álvarez, V. (2002), “Derecho de la competencia y certificación industrial: el asunto “G.P. Manufacturas del Acero, S.A., contra AENOR””, *Noticias de la Unión Europea*, nº 215.
- CNC - Comisión Nacional de la Competencia (2008), *Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*.
- Comisión Europea (2003), *Reforzar la aplicación de las Directiva de nuevo enfoque*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Bruselas.
- Forum Calidad (2009), *XIV Informe Forum Calidad*, abril.
- Guasch, J.L., Racine, J-L., Sánchez, I., Diop, M. (2007), *Quality Systems and Standards for a Competitive Edge*, The World Bank.
- ISO – International Standards Organization (2009), *The ISO Survey 2008*, Suiza.
- Muñoz, A., Rodríguez, J. y Martínez-Val, J. (1998), “La Seguridad Industrial: comentarios sobre su problemática técnica y sobre sus efectos sociales”, *DYNA*, N° 8, noviembre.
- IEE - Instituto de Estudios Económicos (2009), *Calidad, Normalización y Competitividad*, Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº4/2009.
- Taylor, D.A. (1958), “Marks: Success or Failure?”, *The Journal of Marketing*, Vol. 23, N°1, pp. 39-46.
- TDC - Tribunal de Defensa de la Competencia (1993), *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*.

Anexo 1.

Cuadro 1. Ejemplos de pliegos de contratos de las Administraciones Públicas en los que se privilegia a una entidad de certificación concreta

Pliego	Sector/Fecha	Texto literal
Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) para las obras de sustitución de barreras de seguridad y colocación de pantallas para motoristas en la autopista A-8 (Clave:PPT Bidegi/015-4)	Carreteras	<i>“Los elementos constituyentes de las barreras de seguridad dispondrán preferiblemente el correspondiente documento acreditativo de certificación (marca “N” de AENOR)” [...]. “Para los elementos constituyentes de las barreras de seguridad que no posean el correspondiente documento acreditativo de certificación (marca “N” de AENOR), sus características técnicas serán las especificadas en las normas UNE 135 111, UNE 135 112, UNE 135 121, UNE 122”.</i>
Pliego de condiciones para el suministro de equipos de alumbrado para la renovación de instalaciones públicas en el municipio de Alcobendas	Alumbrado público (05/2006)	<i>“El dimensionado de los soportes cumplirá lo dispuesto en las normas UNE EN 40-3-3-1:2001 y UNE EN 40-3-3:2003. Dispondrán de marca N de Aenor”</i>
Pliego de condiciones técnicas que han de regir para la adquisición de elementos para alumbrado público para el acerado norte del paseo marítimo del Bajondillo (Ayto. de Torremolinos)	Alumbrado público (02/04/2009)	<i>“Con equipo eléctrico certificado por Aenor, VDE, BS, etc.”</i>
Pliego de condiciones técnicas de obras ejecutadas con bloques ClimaBlock.	Construcción	<i>“Los bloques ClimaBlock®[...] deberán disponer de marca N de AENOR, o cualquier otra certificación de calidad equivalente”</i>
PPT Particulares del Proyecto Básico y de Ejecución de Salón de actos-auditorio, en la población de Hornachos (Badajoz).	Construcción (02/2009)	<i>“Todos los tubos y accesorios utilizados, estarán en posesión de la marca N de AENOR”</i>
PPT Particulares (CLAVE 2-MA-1559-RF, Junta de Andalucía)	Carreteras (05/2006)	<i>“Los elementos de sustentación y anclaje de las señales y carteles verticales de circulación retrorreflectantes dispondrán del correspondiente documento acreditativo de certificación” (marca “N” de AENOR).</i>
Pliego de condiciones técnicas de obras ejecutadas con bloque termoarcilla (Consortio Termoarcilla).	Cerámica	<i>“Los bloques TERMOARCILLA cumplirán con la norma UNE 136.010 “Bloques cerámicos de arcilla aligerada. Designación y especificaciones”, tanto a nivel de piezas base como de piezas complementarias. Deberán disponer de marca N de AENOR, o cualquier otra certificación de calidad equivalente”.</i>