



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 22 de diciembre de 2017
(OR. en)

16016/17

COMPET 899
ECO 83
MI 996
ENT 282
CONSOM 413
GAF 53
AGRI 717
UD 312
CHIMIE 112
COMER 134
CODEC 2145
IA 231

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2017

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2017) 787 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO El paquete
sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2017) 787 final.

Adj.: COM(2017) 787 final



Bruselas, 19.12.2017
COM(2017) 787 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único

1. REFORZAR EL MERCADO ÚNICO DE MERCANCÍAS

El mercado único de mercancías es uno de los mayores logros de la Unión Europea. En 2018 celebraremos su vigésimo quinto aniversario. Su fundamento es la confianza entre los consumidores, las empresas y las autoridades. Los consumidores tienen que confiar en que los productos que compran y utilizan son seguros. Las empresas tienen que poder confiar en que compiten en igualdad de condiciones y en que las normas se aplican a todos y protegen a todos por igual. En particular, debería liberarse a las pequeñas y medianas empresas (pymes) de papeleo, a fin de fomentar el espíritu emprendedor y la creación de empleo. La confianza ha permitido una integración sin precedentes de los mercados dentro de la UE, y ha sido y sigue siendo una de las piedras angulares del crecimiento económico. Desde 2009, el valor añadido de la industria por sí sola ha crecido un 25 % en la Europa de los Veintisiete (un 23 % en la Europa de los Veintiocho) en términos reales. Su cuota en la economía ha aumentado significativamente desde 2009, pasando del 15,5 % (el 14,7 % en la Europa de los Veintiocho) al 17,1 % (el 16,1 % en la Europa de los Veintiocho) en la actualidad¹.

Como se subraya en la Estrategia para el Mercado Único², tanto la UE como el mercado único han de adaptarse a un entorno cambiante. Los obstáculos en los mercados de productos y servicios entorpecen la eficiencia, la productividad y la competitividad de la economía europea. La vigencia de normas anticuadas y excesivamente gravosas hace que las empresas a menudo se vean abrumadas e incapaces de encontrar la información que necesitan. Asimismo, la inobservancia de las normas de la UE sobre productos impide que se genere una verdadera igualdad de condiciones.

Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo Europeo respaldaron los objetivos de la Estrategia para el Mercado Único y pidieron a la Comisión que eliminara los obstáculos restantes y facilitara soluciones³. De la Agenda de los Dirigentes se desprende que el Consejo Europeo analizará en marzo de 2018 los progresos realizados en el cumplimiento del plazo de 2018 de las estrategias para el mercado único⁴.

En el mercado único de mercancías persisten sobre todo dos deficiencias estructurales que deben subsanarse rápidamente para aprovechar todo su potencial y justificar la confianza. El potencial está ahí, y los consumidores, las empresas y las autoridades están listos; solo tenemos que proporcionar el entorno necesario para hacer que funcione.

La primera deficiencia estructural del mercado único de mercancías tiene que ver con la garantía de cumplimiento de las normas armonizadas de la UE sobre la seguridad de los productos. A pesar de que las normas de seguridad tienen un amplio alcance, sigue habiendo en el mercado demasiados productos que no son ni seguros ni lícitos. Estos productos presentan graves riesgos para los consumidores, que no obtienen el valor que corresponde a lo

¹ Fuente: Eurostat (las cifras de 2016 son provisionales). Estas cifras abarcan la fabricación, las industrias extractivas y las industrias de servicios públicos. No incluyen los servicios empresariales ni la construcción, a pesar de estar estos estrechamente vinculados a la industria de la UE, especialmente en el contexto de la creciente importancia que están adquiriendo las cadenas de valor y la terciarización.

² COM(2015) 550 final, «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas», de 28 de octubre de 2015.

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 2016, sobre la estrategia para el mercado único, P8_TA(2016)0237; Conclusiones del Consejo Europeo, 15 de diciembre de 2015.

⁴ Consejo Europeo, Agenda de los Dirigentes, http://www.consilium.europa.eu/media/21578/leadersagenda_es.pdf, octubre de 2017.

que pagan y pueden verse expuestos a riesgos para su salud. Una deficiente garantía de cumplimiento de las normas de la UE sobre productos no debe crear una ventaja injusta para aquellos que intentan deliberadamente eludir las normas esenciales de seguridad. La Comisión ha adoptado recientemente medidas para mejorar las acciones destinadas a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual⁵. No obstante, ha llegado el momento de hacer algo más para garantizar el cumplimiento. En un mercado del tamaño del mercado único, las autoridades de los Estados miembros encargadas de garantizar el cumplimiento de la legislación deben cooperar adecuadamente entre sí para retirar del mercado con eficacia y rapidez los productos que no son seguros.

La segunda deficiencia estructural guarda relación con los productos que no están sujetos a las normas armonizadas de la UE sobre seguridad de los productos, o solo lo están parcialmente, como ocurre, por ejemplo, con los muebles, la vajilla o algunos productos de construcción. Mientras que, en un Estado miembro, estos productos pueden considerarse seguros y en consonancia con el interés público, en otro pueden encontrar dificultades para acceder al mercado. De hecho, puede haber diferencias legítimas debido a las especificidades nacionales. Sin embargo, toda denegación debe justificarse y explicarse debidamente sobre la base de los intereses de orden público. Debe facilitarse ayuda para comprender mejor y, en última instancia, superar los obstáculos de acceso al mercado que encuentran estos productos. Es preciso mejorar las oportunidades de negocio, en particular para las pymes.

Por consiguiente, la Comisión propone hoy un «paquete sobre mercancías» que abordará globalmente estas deficiencias para que el mercado único de mercancías funcione mejor. Dicho paquete contiene dos propuestas legislativas ambiciosas. La primera tiene por objeto afianzar el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de las normas de la UE sobre productos⁶. La segunda pretende renovar y facilitar el uso del reconocimiento mutuo en el mercado único⁷. El «paquete sobre mercancías» se completa con un informe sobre el funcionamiento de la Directiva (UE) 2015/1535, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, de 2014 a 2015⁸, y un informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 765/2008⁹, así como las medidas de Derecho indicativo enunciadas en la presente Comunicación, que tienen como finalidad generar confianza en el mercado único.

⁵ Véase el paquete sobre la propiedad intelectual, adoptado por la Comisión el 29 de noviembre de 2017, que incluye varias medidas y, en particular, una Comunicación titulada «Un sistema equilibrado de garantía de cumplimiento en materia de propiedad intelectual en respuesta a los retos sociales actuales» [SWD(2017) 430 final].

⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión sobre productos y que modifica los Reglamentos (UE) n.º 305/2011, (UE) n.º 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 y (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE y 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2017) 795.

⁷ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al reconocimiento mutuo de las mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro [COM(2017) 796].

⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el funcionamiento de la Directiva (UE) 2015/1535 de 2014 a 2015 [COM(2017) 788].

⁹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 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 y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93 [COM(2017) 789].

2. CONFIANZA EN LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE LA UE SOBRE PRODUCTOS

La seguridad de los consumidores y la protección del medio ambiente son las piedras angulares del mercado único de mercancías. Hemos acordado para toda la UE unas normas comunes en materia de seguridad y medio ambiente que nos protejan contra los peligros para nuestra seguridad, contra la contaminación y contra el daño medioambiental. Aun así, muchos consumidores fueron consciente y deliberadamente engañados al comprar su automóvil diésel. Por desgracia, los automóviles no han sido las únicas mercancías que han sido objeto de una competencia desleal mediante la elusión de las normas. En Europa se venden cada día muchos productos que no son seguros, desde productos etiquetados incorrectamente a productos que presentan graves riesgos para la salud o el medio ambiente. Entre 2011 y 2017 se produjeron unos dos mil quinientos incidentes en los que hubo que retirar del mercado productos ilegales¹⁰. Y esto probablemente no sea más que la punta del iceberg.

Las normas de la UE sobre productos abarcan una gran parte de los productos que se fabrican en la UE, que tienen un valor de 2,4 billones EUR y son producidos o distribuidos por unos cinco millones de empresas. Las normas de la UE permiten que los productos circulen libremente por toda la Unión, garantizando al mismo tiempo un nivel elevado de protección del medio ambiente, la salud y la seguridad. Para muchos sectores, como el de los juguetes y los aparatos eléctricos, la UE tiene maneras ligeras y poco burocráticas de permitir el acceso al mercado. Para que el mercado único funcione, es preciso que las empresas compitan en igualdad de condiciones, con normas claras y un nivel elevado de protección de los consumidores. La confianza y la igualdad de condiciones se han logrado ya en otros sectores, como el de los productos alimenticios, la fitosanidad o la salud animal, sobre la base de normas estrictas acordadas a nivel de la UE.

Además, vivimos en un mundo cada vez más afectado por cambios sociales como la globalización y la digitalización. Los productos y las cadenas de distribución de toda la UE están cada vez más interconectados. Por otra parte, las autoridades de vigilancia del mercado nacionales no disponen de recursos suficientes y están limitadas a su territorio nacional. Tenemos que adoptar una perspectiva europea con respecto a la garantía de cumplimiento. Ocurre con demasiada frecuencia que las investigaciones iniciadas en un Estado miembro terminan en la frontera nacional. Para superar esta discrepancia, la vigilancia del mercado debe ser coherente, independientemente de que el producto se fabrique fuera o dentro de la UE, o de que se compre en línea o de otra forma.

En consonancia con otras iniciativas de la UE, como la Estrategia de Política Industrial¹¹, la Estrategia para el Mercado Único Digital¹² y su revisión intermedia¹³ y el plan de acción para la gestión aduanera¹⁴, la Comisión propone, pues, intensificar **la garantía de cumplimiento de las normas comunes de la UE sobre seguridad**. Es preciso que los consumidores recuperen la confianza en que los productos que compran, en línea o de otra forma, son

¹⁰ Fuente: RAPEX. Esta cifra se refiere únicamente a productos sujetos a la legislación de armonización de la UE.

¹¹ COM(2017) 479 final, «Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible: Estrategia renovada de política industrial de la UE».

¹² COM(2015) 192 final, «Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa».

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review>

¹⁴ COM(2014) 527 final, «Comunicación sobre la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros: afrontar los riesgos, reforzar la protección de la cadena de suministro y facilitar el comercio».

seguros. Si surgen problemas, tenemos que disponer del marco adecuado para abordar los riesgos y restablecer la igualdad de condiciones.

Lo que hace el mercado único de mercancías es crear oportunidades económicas, impulsar la competitividad y preparar a la UE para afrontar los retos de una economía global. Al mismo tiempo, como se ha subrayado en el documento de reflexión de la Comisión sobre el encauzamiento de la globalización, la UE tiene que actuar y restablecer la igualdad de condiciones garantizando con firmeza el cumplimiento de sus normas¹⁵. En un mercado único abierto, las normas sirven para proteger la seguridad de los ciudadanos de la UE. Semejante mercado solo puede funcionar correctamente si puede garantizarse un alto grado de confianza en esa protección. Una garantía de cumplimiento firme es fundamental para que la competencia se dé entre mercancías conformes, y no entre mercancías conformes y no conformes.

a) Garantía de cumplimiento inteligente en un mercado único sin fronteras

Actualmente, la vigilancia del mercado es asunto de los Estados miembros, y está bien que así sea. Ellos son los que están en mejores condiciones para hacer el seguimiento de sus mercados e imponer sanciones en caso necesario, ya que son los que están más cerca de los eventuales incidentes, los primeros en reaccionar y los más familiarizados con su economía nacional.

Sin embargo, la garantía de cumplimiento puramente nacional no es suficiente. Existen más de quinientas autoridades de vigilancia del mercado diferentes (entre una y doscientas por Estado miembro) que supervisan el correcto funcionamiento de un solo mercado único de productos específicos. La mayoría de las veces, las empresas están radicadas en un lugar distinto del de la autoridad de vigilancia del mercado que detecta un problema. Esto dificulta la determinación de la legislación y la jurisdicción aplicables, el acceso a la justicia y la garantía de cumplimiento de las decisiones. Hoy en día, los proveedores deshonestos se aprovechan de esta fragmentación del mercado, en detrimento de la seguridad de los consumidores y de los productos.

A pesar de la voluntad de acción a nivel nacional, la garantía de cumplimiento en el mercado único de mercancías se ve a menudo obstaculizada por la falta de recursos (personal, presupuesto, capacidad de los laboratorios), de coordinación y de intercambio. Mientras que los comerciantes deshonestos pueden ganar dinero introduciendo en el mercado productos que no son seguros, son las autoridades las que tienen que pagar la factura, por ejemplo costando la destrucción de esos productos. Así pues, en un mercado único de mercancías integrado, la labor de las autoridades nacionales encaminada a controlar los productos inseguros tiene que estar mejor coordinada, a fin de que los comerciantes deshonestos no puedan esconderse tras las fronteras y de que la respuesta frente al incumplimiento de las normas de la UE sea coherente en toda la Unión.

Por lo tanto, el presente paquete constituye un gran paso hacia una garantía de cumplimiento más inteligente, y complementa y refuerza, en caso necesario, la legislación de armonización de la Unión vigente y futura¹⁶.

¹⁵ Comisión Europea: *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, de 10 de mayo de 2017.

¹⁶ De conformidad con el principio de *lex specialis*, la propuesta de Reglamento sobre la garantía de cumplimiento debe aplicarse solamente en la medida en que no haya disposiciones específicas de igual objetivo, naturaleza o efecto en otras normas de la legislación de armonización de la Unión vigentes o futuras. Esto es especialmente

Las autoridades garantes del cumplimiento colaborarán más estrechamente a través de **oficinas únicas de enlace**. Se facilitará la utilización de pruebas, actas de ensayo y decisiones provenientes de otro Estado miembro. Se dará por supuesto que, si en un Estado miembro se considera que un producto no es conforme con las normas pertinentes de la UE, las pruebas y las decisiones correspondientes podrán transferirse a otro, a fin de facilitar la garantía de cumplimiento en toda la UE.

Las actuaciones contra los productos no conformes solo pueden ser eficaces si las autoridades **comparten más información sobre las investigaciones y los productos ilegales**. La Comisión participará más intensivamente para conseguir la puesta en común de conocimientos entre las autoridades garantes del cumplimiento y la convergencia de las distintas herramientas informáticas, como el sistema de alerta rápida para productos peligrosos no alimenticios (RAPEX) y el sistema de información y comunicación para la vigilancia del mercado (ICSMS), a fin de facilitar el trabajo de dichas autoridades.

Por otra parte, debe tenerse una visión común de los retos a los que se enfrenta la vigilancia del mercado, merced a unos **indicadores de vigilancia del mercado** fiables.

Las autoridades nacionales garantes del cumplimiento recibirán más apoyo para la coordinación y el desempeño de sus tareas. Se creará una **red de la Unión sobre conformidad de los productos**. Esta red ofrecerá apoyo administrativo de cara a las investigaciones conjuntas que son necesarias para coordinar las acciones garantes del cumplimiento de más de quinientas autoridades nacionales. La red permitirá a las autoridades poner en común sus conocimientos, organizar intercambios de funcionarios, concebir un panorama común de información y diseñar métodos eficientes con vistas a unos controles más específicos y basados en el riesgo. Asimismo, proporcionará una formación normalizada de inspectores y ayudará en la adquisición conjunta de recursos para el ensayo de productos. La red infundirá en la vigilancia del mercado la perspectiva europea común que es necesaria en un mercado europeo común. Sin embargo, se respetará plenamente el principio de subsidiariedad. La ejecución de las decisiones concretas aplicables a los comerciantes estará en manos exclusivamente de las autoridades de vigilancia del mercado nacionales.

También es esencial **una cooperación más estrecha entre las empresas y las autoridades garantes del cumplimiento**. Ambas partes tienen que confiar mutuamente. Está previsto estrechar la cooperación en los siguientes aspectos:

- Información sobre el cumplimiento: los fabricantes consideran que deben ser ellos los primeros a los que dirigirse si se sospecha que sus productos no se ajustan a las normas. De este modo, pueden intervenir inmediatamente, disipar malentendidos o adoptar, si es necesario, medidas correctoras. También sabrán si el producto en cuestión se vende en otros lugares. La mayoría de los fabricantes que venden sus productos en la Unión ya tienen un representante con el que es fácil ponerse en contacto. Esta buena práctica pasará a ser obligatoria¹⁷.

pertinente en el caso de la legislación de la Unión relativa a los precursores de drogas, los productos sanitarios, los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro*, etc.

¹⁷ Solo podrá comercializarse un producto si está establecida en la Unión una persona que se haga responsable de la información sobre el cumplimiento y que pueda ser una interlocutora directa de las autoridades de vigilancia del mercado. Esta persona, que podrá ser el fabricante, el importador o cualquier otro operador económico con

- Los «acuerdos de asociación para el cumplimiento» con las autoridades locales permitirán a las empresas obtener asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con el cumplimiento.
- Las empresas y las autoridades pueden concluir «memorandos de entendimiento» sobre proyectos conjuntos para la detección de productos no conformes¹⁸.
- Dado que la prevención y la garantía de cumplimiento van de la mano, las empresas de la UE y de todo el mundo pueden solicitar a los «puntos de contacto de productos»¹⁹ nacionales asesoramiento sobre la reglamentación.

Para que el mercado único sea seguro y funcione correctamente, las empresas y los consumidores deben conocer las normas y disponer de la información que necesitan para reaccionar y adaptarse. Las **autoridades de vigilancia del mercado tendrán que publicar sus constataciones**, sobre todo cuando restrinjan la comercialización de determinados productos.

b) Garantía de cumplimiento en las fronteras exteriores

Los consumidores deben esperar el mismo nivel de protección con respecto a productos fabricados dentro o fuera de la UE. En un mundo globalizado, sigue siendo un reto garantizar que los productos importados cumplan también los requisitos de la UE y no compitan de forma desleal infringiendo las normas de la UE. En principio, los productos importados deben comprobarse al entrar en el mercado único. Sin embargo, el propio volumen de las importaciones hace imposible que se comprueben todas las partidas. En 2015, más del 30 % de todas las mercancías presentes en los mercados de la UE eran importadas. Su valor estimado ascendía a casi 750 000 millones EUR²⁰.

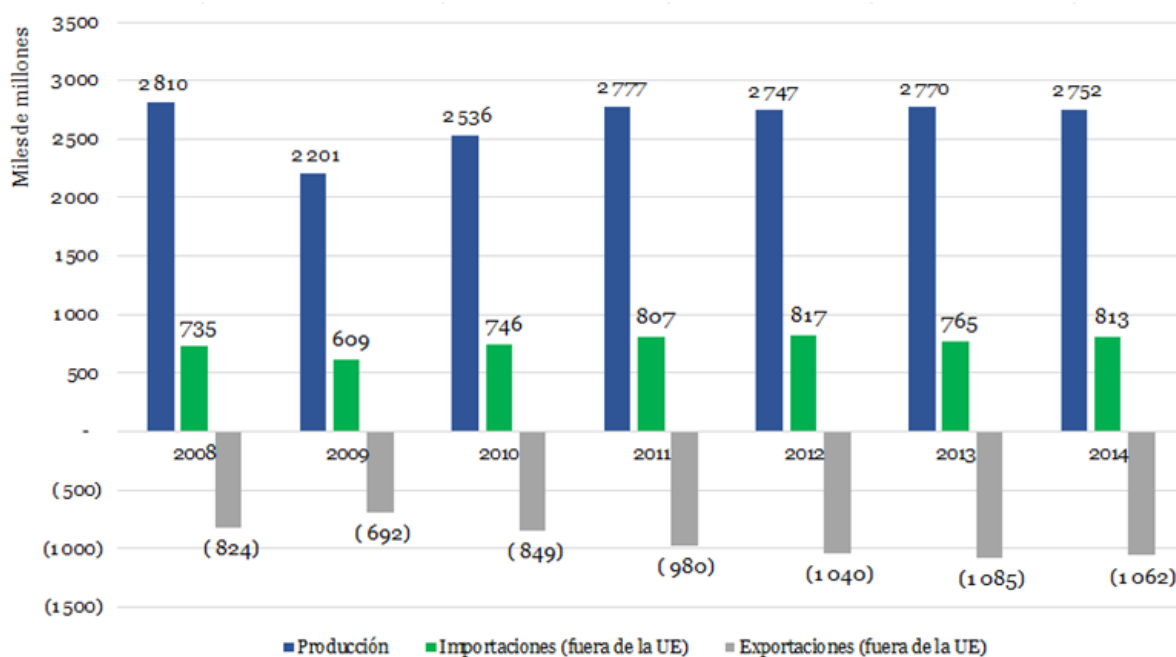
mandato del fabricante, deberá conservar la documentación técnica pertinente necesaria, en especial la declaración UE de conformidad del producto, cuando proceda, y ponerla a disposición de las autoridades de vigilancia del mercado cuando estas lo soliciten.

¹⁸ En el contexto de la vulneración de los derechos de propiedad intelectual, los memorandos de entendimiento son utilizados por los socios de la industria; véase la Comunicación de la Comisión titulada «Un sistema equilibrado de garantía de cumplimiento en materia de propiedad intelectual en respuesta a los retos sociales actuales [SWD(2017) 430 final], pp. 8-9.

¹⁹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/contacts-list_fr.

²⁰ SWD(2017) 466: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas y procedimientos para el cumplimiento y la garantía de cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión sobre productos y que modifica los Reglamentos (UE) n.º 305/2011, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 y (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE y 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Comercio de productos armonizados: producción vendida y comercio con países no pertenecientes a la UE (2008-2015, EU-28), miles de millones EUR



Fuente: Prodcom: Estadísticas por producto, Eurostat (2016)

Las normas sobre la garantía de cumplimiento en las fronteras exteriores deben adaptarse tanto a las nuevas realidades del siglo XXI, en especial el número creciente de ventas en línea, como al nuevo código aduanero de la Unión.

La nueva propuesta adapta el marco jurídico actual a la nueva normativa aduanera.

Aporta una mayor claridad con respecto a los controles de los productos que entran en la UE, y favorece la coordinación de las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado, así como la cooperación entre ellas.

También simplifica el papeleo para los importadores. Las empresas fiables se beneficiarán de controles más ligeros y, en consecuencia, las autoridades podrán concentrar sus esfuerzos allí donde el riesgo para la seguridad de los productos sea mayor.

Además, cuando las autoridades garantes del cumplimiento tengan dudas sobre la legalidad de un producto, **suspenderán su despacho a libre práctica** en la UE hasta que reciban pruebas adecuadas de que el producto es apto para ser vendido en la Unión.

c) Acreditación y marcado CE

Aunque las actuales normas sobre vigilancia del mercado necesitan una mejora, las normas de la UE en materia de acreditación y marcado CE han demostrado que funcionan razonablemente bien. La presente Comunicación va acompañada de un informe en el que se subraya la importancia de un sistema de acreditación y evaluación de la conformidad bien gestionado y fiable, que sustente la política de la UE y refuerce la confianza en la seguridad de los productos.

3. UNIDOS EN LA DIVERSIDAD EN EL MERCADO ÚNICO DE MERCANCÍAS: EL RECONOCIMIENTO MUTUO

Cuando no existen normas comunes de la UE sobre determinados productos, por ejemplo en el sector de los artículos de puericultura o en el de las cajas registradoras, el principio de reconocimiento mutuo debe garantizar que un producto que se comercializa legalmente en un Estado miembro pueda venderse también en cualquier otro Estado miembro, siempre que sea seguro y respete el interés público²¹. Sin embargo, en la actualidad ocurre con demasiada frecuencia que las empresas no pueden fiarse del reconocimiento mutuo para acceder a los mercados de toda la UE. Son sobre todo las pequeñas y medianas empresas las que dicen tener serias dificultades cuando intentan recurrir al reconocimiento mutuo para vender sus productos en otro Estado miembro. Los Estados miembros introducen requisitos adicionales y duplican los ensayos, lo que incrementa de forma innecesaria el papeleo y los costes. Esto priva a los operadores económicos de las eficiencias de escala del mercado único, aumenta los precios para los consumidores y reduce el comercio en detrimento de todos²².

Las autoridades nacionales desconfían a menudo del criterio de las autoridades de otros Estados miembros, lo que se traduce en requisitos adicionales y duplicación de ensayos, aumentando de forma innecesaria el papeleo y los costes. Además, recurrir en los tribunales las decisiones que deniegan o restringen el acceso al mercado resulta largo y oneroso para los operadores. En consecuencia, las empresas afrontan unos costes injustificados, ya que deben **adaptar sus productos** a los requisitos de varios mercados nacionales, además de sufrir **retrasos en el acceso a los mercados** y **perder oportunidades**. Esto afecta en particular a las pequeñas y medianas empresas²³.

Esta situación tiene que cambiar. El sistema actual puede y debe mejorarse. Por eso la Comisión propone potenciar y aclarar las oportunidades existentes y facilitar el acceso a los mercados.

También se seguirá un enfoque específico y cooperativo con respecto a la implementación de la Directiva (UE) 2015/1535, sobre la transparencia del mercado único. Esta Directiva es una herramienta importante para evitar obstáculos a los productos que no están armonizados, o solo lo están parcialmente. Los Estados miembros están obligados a notificar cualquier proyecto legislativo acerca de estos productos, de modo que los obstáculos pueden evitarse con antelación. En consonancia con los resultados del informe sobre la implementación de dicha Directiva, que también se publican hoy, la Comisión y los Estados miembros tienen que resolver las dificultades en una fase más temprana, centrándose en los problemas más extendidos y en los ámbitos económicamente más significativos de los Estados miembros.

²¹ El interés público incluye, por ejemplo: la moral pública, el orden público o la seguridad pública; la protección de la salud y la vida de las personas, los animales y las plantas; la protección del patrimonio nacional con valor artístico, histórico o arqueológico; o la protección de la propiedad industrial y comercial.

²² Véase también: *The Cost of Non- Europe in the Single Market, 'Cecchini Revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market* («El coste de la no Europa en el mercado único. Cecchini revisitado. Resumen de las potenciales ventajas económicas de la compleción del mercado único europeo»), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981 /EPRS STU\(2014\)510981 REVI_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981 /EPRS STU(2014)510981 REVI_EN.pdf).

²³ Ídem.

a) **Hacer que funcione**

El principio de reconocimiento mutuo de las mercancías se deriva del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)²⁴, Ha sido defendido y reforzado muchas veces por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, el marco actual no ha resultado suficiente para garantizar una aplicación coherente y eficaz. Por lo tanto, se propone sustituir el **Reglamento sobre el reconocimiento mutuo**²⁵ por un nuevo **Reglamento** que clarifique y simplifique los procedimientos que han de seguir las empresas y las administraciones públicas.

El acceso al mercado basado en el reconocimiento mutuo solo debería denegarse si estuviera en juego un interés público legítimo y proporcionado. Hoy en día, si la decisión denegatoria es ilegítima o desproporcionada, solo puede impugnarse a través de los tribunales nacionales. Estos procesos resultan largos y costosos, y no satisfacen las necesidades específicas del reconocimiento mutuo. La impugnación de una decisión denegatoria del acceso al mercado puede costar entre 10 000 y 100 000 EUR por producto y por mercado. Las empresas afirman que este es el mayor obstáculo para el buen funcionamiento del sistema de reconocimiento mutuo. En muchos casos, en lugar de hacer frente a unos resultados inciertos, las empresas acaban adaptando sus productos a un coste adicional, con el consiguiente coste para los consumidores y la correspondiente pérdida de eficiencia para la economía europea.

La nueva propuesta sobre el reconocimiento mutuo introduce un **procedimiento de resolución de problemas** para aportar soluciones eficaces y restablecer la confianza en el reconocimiento mutuo. En primer lugar, se buscarán soluciones amistosas y prácticas **haciendo uso de los actuales mecanismos de SOLVIT**. Si el diálogo fracasa, la Comisión puede intervenir en el asunto emitiendo un dictamen y, en su caso, formulando recomendaciones para ayudar a las partes a resolver la cuestión. De este modo, las empresas y los Estados miembros exportadores sabrán a qué atenerse en cuestión de semanas o meses, en lugar de tener que esperar años para que sus productos y sus leyes sean reconocidos por otros Estados miembros. Además, la Comisión podrá aplicar estratégicamente sus poderes de garantía de cumplimiento con arreglo al artículo 258 del TFUE cuando se detecten problemas sistémicos en sectores específicos.

En la actualidad, las empresas tienen que demostrar que sus productos están ya a la venta en otra parte de la UE si quieren obtener el reconocimiento mutuo. Las pruebas que exigen las autoridades van desde una simple factura hasta una declaración del Estado miembro en cuestión en la que se afirme que el producto se comercializa legalmente en su territorio. Para ayudar a las empresas a demostrar que su producto ya cumple los requisitos de otro Estado miembro, tranquilizar a las autoridades en ese sentido y facilitar la cooperación transfronteriza, proponemos una nueva **declaración de reconocimiento mutuo** sencilla y voluntaria, destinada a ser cumplimentada por los operadores económicos, que reducirá la carga administrativa.

Las partes que intervienen en el reconocimiento mutuo no mantienen una comunicación suficientemente buena. Ello se debe con frecuencia a que las competencias y las responsabilidades con respecto a una normativa específica están diseminadas, lo cual complica el tratamiento de unas cuestiones que son, a menudo, muy técnicas. Por consiguiente, nuestro

²⁴ Artículos 34 y 36 del Tratado.

²⁵ Reglamento (CE) n.º 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión n.º 3052/95/CE (DO L 218 de 13.8.2008, p. 21).

objetivo es afianzar los **puntos de contacto de productos como canal de comunicación para el reconocimiento mutuo**²⁶. Para que estos puntos de contacto sean fácilmente distinguibles, podría diseñarse una identidad visual común. Se intensificará la **cooperación transfronteriza entre los puntos de contacto**. Las autoridades podrán conectarse entre sí a través de una plataforma en línea.

b) Más cooperación y más confianza

Para que el reconocimiento mutuo funcione bien, hacen falta cooperación y confianza, que son las que contribuirán a una comprensión mutua de los distintos enfoques e inquietudes nacionales. Ambos aspectos se fomentarán mediante **intercambios de funcionarios** que trabajen en sectores especialmente problemáticos, como el de los productos de construcción. Igualmente, la Comisión trabajará más estrechamente con **países y sectores concretos** para hacer que el reconocimiento mutuo funcione.

La Comisión seguirá evaluando los beneficios que podría tener para las empresas y las autoridades públicas la ulterior ampliación de la **actual lista de productos para el reconocimiento mutuo**²⁷.

Para conseguir que las autoridades nacionales recurran más al reconocimiento mutuo y confíen más en él, la Comisión también intentará concienciarlas sobre su funcionamiento a través de actividades de formación específicas. Los destinatarios de esa formación serán principalmente las administraciones nacionales (por ejemplo, los puntos de contacto de productos, los departamentos encargados de tipos de productos problemáticos, los tribunales nacionales, las autoridades de vigilancia del mercado y el personal de SOLVIT) y las empresas. Un paquete de **formación de formadores** en materia de reconocimiento mutuo dirigido a las autoridades y las empresas y un **código del reconocimiento mutuo** darán orientaciones exhaustivas sobre cómo aplicar este principio.

Por último, los Estados miembros deben seguir incluyendo explícitamente el reconocimiento mutuo en sus normas técnicas nacionales, pero han de hacerlo de una manera inteligible. La Comisión anima, pues, a los Estados miembros a que inserten una **cláusula del mercado único clara e inequívoca**²⁸ en la normativa técnica nacional, y elaborará una guía específica para su utilización:

«Las mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro de la Unión Europea o en Turquía, u originarias de un Estado de la AELC signatario del Acuerdo EEE y comercializadas legalmente en él, se consideran conformes con la presente medida. La aplicación de la presente medida está sujeta al Reglamento [referencia]».

²⁶ Los «puntos de contacto de productos» son la interfaz entre las empresas y las administraciones nacionales y el lugar donde encontrar información sobre toda la normativa nacional aplicable.

²⁷ http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/products-list_es.

²⁸ Esto no se aplicará a los productos originarios de los Estados de la AELC y Turquía que hayan sido excluidos del Acuerdo EEE o de la unión aduanera con Turquía (por ejemplo, el pescado y los productos de la pesca).

4. CONCLUSIÓN

El mercado único de productos es uno de los mejores activos de la UE. Le proporciona una ventaja competitiva frente a los retos que representan los flujos comerciales y las cadenas de valor globalizados. Para responder a estos retos, tenemos que asegurarnos de que el mercado único arroje los resultados esperados, ofreciendo oportunidades de mercado a las empresas y un nivel elevado de protección para todos. Todas las partes implicadas —público en general, trabajadores, consumidores, empresas y autoridades— tienen que poder confiar en que pueden actuar y adquirir productos seguros en un entorno transparente y justo en el que las normas se aplican a todos por igual. Necesitan poder confiar en que los productos son seguros y cumplen la legislación.

Este paquete ha de servir para asegurarnos de que establecemos ese mercado único transparente y justo de productos seguros para todos. Las autoridades y las empresas ganarán confianza en el reconocimiento mutuo como principio que protege el interés público de todos y abre el mercado único. La mejora del cumplimiento y de la garantía de cumplimiento reforzará la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos que se introducen en el mercado único. Esto reviste aún más importancia en un mundo que cada vez cambia más deprisa y está más integrado.

Junto con las propuestas legislativas de este paquete, colaboraremos estrechamente con las autoridades competentes y con las partes interesadas, tomando las medidas necesarias para generar esa confianza. Se conseguirá así que, a partir de hoy mismo, las repercusiones y los beneficios sean reales para todos y puedan marcar la diferencia en el mercado único de mercancías del mañana.

Apéndice: Calendario propuesto para las medidas de Derecho indicativo

2018:

- Cláusula del mercado único
- En curso: optimización de la convergencia de las herramientas informáticas de vigilancia del mercado (como RAPEX e ICSMS), de conformidad con la base jurídica aplicable
- Aplicación de los indicadores de vigilancia del mercado
- Preparación de la campaña de concienciación sobre el reconocimiento mutuo
- Elaboración de un programa de formación de formadores para el reconocimiento mutuo
- Enfoque cooperativo respecto de sectores específicos con arreglo a la Directiva sobre transparencia en el mercado único

2019:

- Código del reconocimiento mutuo
- Intercambios de funcionarios
- Examen de la ulterior ampliación de la actual lista de productos para el reconocimiento mutuo