



Bruselas, 22.1.2014
COM(2014) 25 final

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

Una visión del mercado interior de los productos industriales

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2014) 23 final}

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

Una visión del mercado interior de los productos industriales

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

En 2012 se celebró el 20º aniversario del mercado único, que garantiza la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales dentro de la Unión Europea (UE). El objetivo de la presente Comunicación es formular recomendaciones para la legislación en el ámbito del mercado interior de los productos industriales y definir una visión más amplia para el próximo decenio. Se destina al Consejo Europeo, atendiendo la petición formulada en su reunión de los días 14 y 15 de marzo de 2013.

Según la actualización de octubre de 2012 de la Comunicación sobre política industrial integrada¹, es prioritario reforzar la eficacia del mercado interior de los productos industriales. En dicha actualización se propone la reindustrialización de la UE sobre la base de una estrategia de cuatro pilares, uno de los cuales es mejorar el acceso a los mercados.

Para ello, la Comisión Europea ha emprendido una evaluación de la legislación de la UE en el ámbito de los productos industriales a fin de analizar la coherencia general y la «aptitud para el uso» del marco reglamentario y de obtener una base empírica sobre el efecto acumulado de la legislación desde la perspectiva de la industria. Paralelamente, la Comisión ha organizado una consulta pública de las partes interesadas. La presente Comunicación se basa en los resultados de la evaluación y de la consulta pública y analiza el entorno reglamentario del mercado interior de los productos industriales. Los resultados detallados de la evaluación y de la consulta pública, así como varios estudios de casos, se recogen en el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión.

El mercado interior de los productos es un sector pionero en la integración económica de la UE. Dentro de la Unión, los obstáculos reglamentarios se evitan aplicando la Directiva 98/34/CE² o se eliminan mediante el principio de reconocimiento mutuo o la legislación de armonización de la UE. El objetivo de esta legislación es doble: garantizar que los productos comercializados en Europa ofrecen unos niveles elevados de protección de la salud, la seguridad y el medio ambiente y amparar la libre circulación de los productos sustituyendo las normativas nacionales por un único conjunto armonizado de condiciones para su comercialización sin trabas en el mercado interior.

La presente Comunicación tiene por objeto específicamente los productos industriales, es decir, los productos no alimentarios fabricados mediante un proceso

¹ COM(2012) 582 final: «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la Comunicación sobre política industrial».

² La Directiva 98/34/CE establece un procedimiento que obliga a cada Estado miembro a notificar a la Comisión y a los demás Estados miembros, antes de su adopción en el Derecho nacional, todo proyecto de reglamento técnico relativo a productos y, próximamente, a servicios de la sociedad de la información.

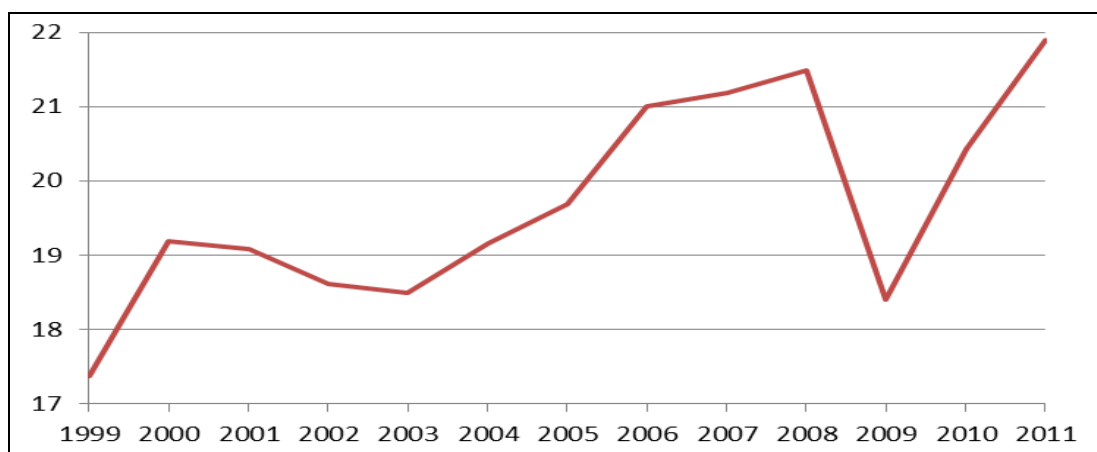
industrial³. Se incluye una amplia variedad de productos, como diversos tipos de máquinas, equipos radioeléctricos, aparatos eléctricos y electrónicos, juguetes y muchos otros. El acervo de la UE relativo a los productos industriales se ha extendido progresivamente, y consta en la actualidad de más de una treintena de directivas y reglamentos⁴, que regulan productos industriales específicos (por ejemplo, los equipos a presión o los aparatos de gas) o se aplican horizontalmente a varios grupos de productos diferentes, como la Directiva REACH (productos químicos) o la Directiva sobre diseño ecológico.

La presente Comunicación no se ocupa de la legislación de la Unión que acaba de ser sometida a una importante revisión (como la relativa a los productos sanitarios, los cosméticos, los productos de construcción, la seguridad de los productos de consumo y la vigilancia del mercado). Tampoco entran en su ámbito de análisis los productos químicos ni los vehículos de motor, ya que la legislación de la Unión relativa a estos sectores ha sido recientemente evaluada para medir su adecuación. Por último, el carácter específico de los productos farmacéuticos hace que tampoco se incluyan en estas consideraciones.

2. ¿QUÉ BENEFICIOS APORTA EL MERCADO INTERIOR DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES?

Desde que en 1993 se hizo realidad el mercado único, el comercio de mercancías dentro de la Unión ha crecido en proporción al PIB aproximadamente en cinco puntos porcentuales. Dicho comercio representaba en torno al 17 % del PIB de la UE en 1999, y se acercaba al 22 % en 2011; además, representa un porcentaje muy elevado del PIB en la mayoría de los Estados miembros.

Gráfico 1: Evolución del comercio de mercancías dentro de la UE como porcentaje del PIB, 1999-2011 (media de exportación e importación). Fuente: Eurostat



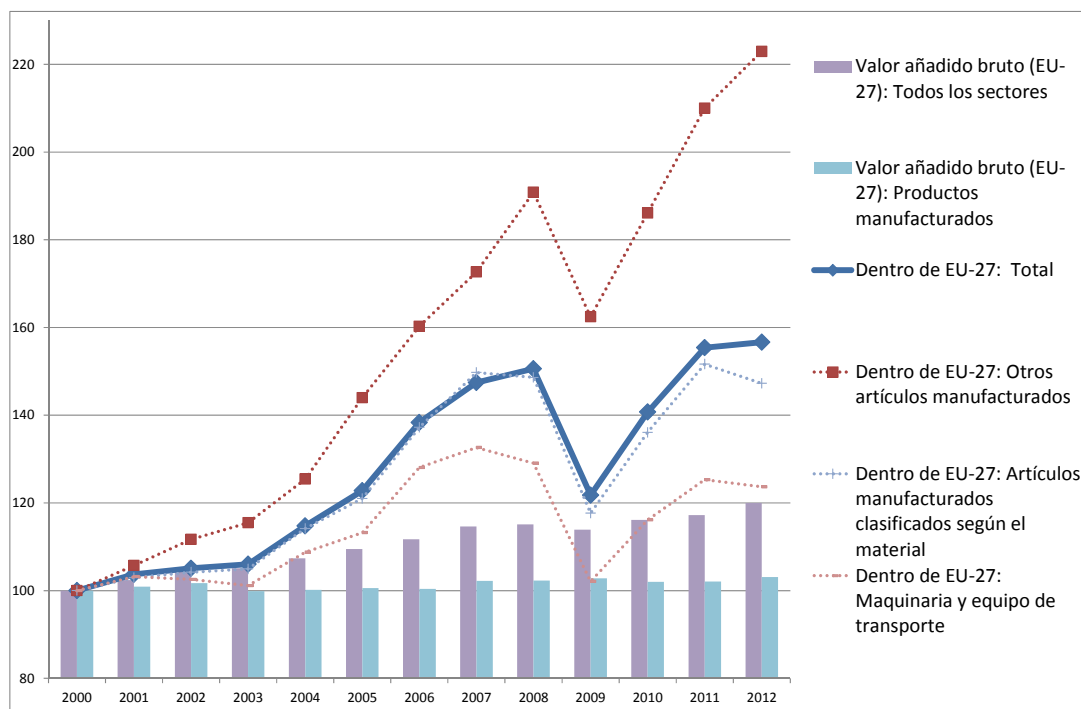
La evolución del comercio dentro de la Unión en las tres grandes categorías de productos industriales que define la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (maquinaria y equipo de transporte, artículos manufacturados,

³ El concepto de «productos industriales» no debe considerarse opuesto al de «productos de consumo». Si aquellos se designan aludiendo a su proceso de producción, estos deben su nombre al uso final al que se destinan. Por tanto, muchos productos industriales son también productos de consumo (aunque no todos, ya que algunos son solo para uso profesional).

⁴ Aquí puede consultarse una lista (en inglés) de los actos de armonización de la Unión: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/documents/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm#h2-2

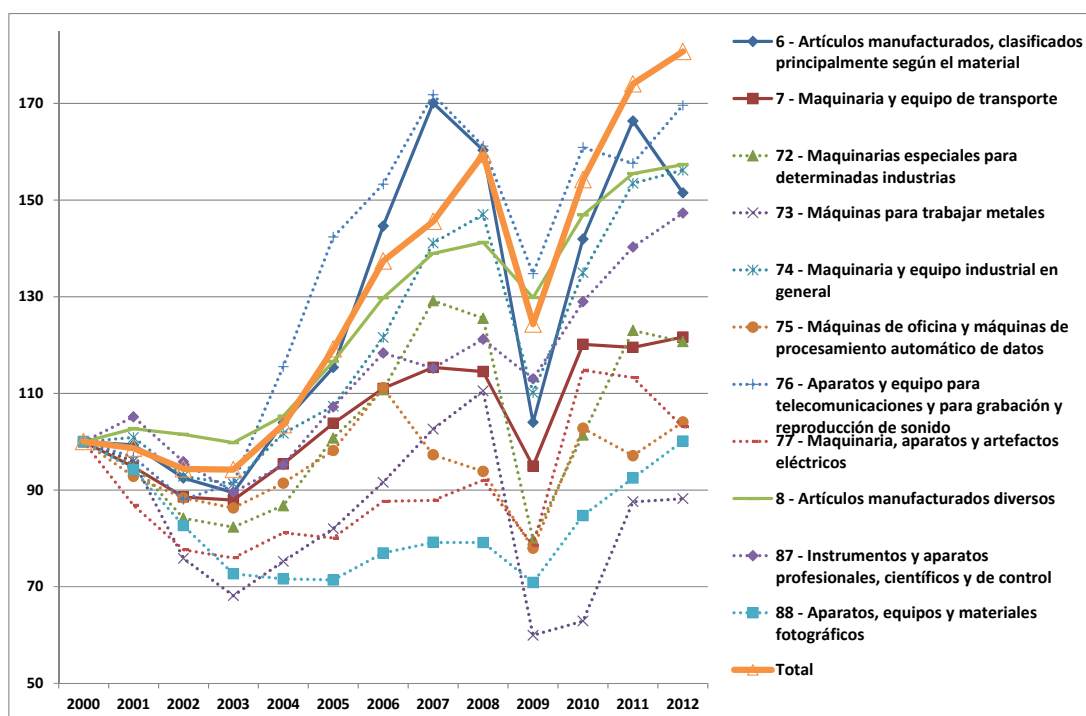
clasificados principalmente según el material, y artículos manufacturados diversos) ha rebasado el índice de crecimiento del valor añadido de fabricación total de la UE entre 2000 y 2012 (véase el siguiente gráfico).

Gráfico 2: Evolución del comercio dentro de la UE (exportaciones de 2000 = 100) en determinados sectores manufactureros comparada con el valor añadido bruto de fabricación. Fuente: Eurostat



Si bien hay importantes diferencias entre los sectores regulados por la legislación de armonización de la Unión sobre productos industriales, en la mayoría de los casos el comercio dentro de la UE creció, especialmente entre 2003 y 2008. Desde 1999, el descenso del nivel de comercio dentro de la UE en tres sectores (máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos, máquinas para trabajar metales y aparatos fotográficos) podría achacarse en gran medida al inicio de la crisis económica y financiera de 2008, aunque también a otras dinámicas relacionadas, por ejemplo, con la llegada de los teléfonos inteligentes y las tabletas.

Gráfico 3: Evolución del comercio dentro de la Unión en determinados sectores de la industria manufacturera (importaciones de 1999 = 100). Fuente: Eurostat



Con un mejor acceso al mercado interior e internacional ha sido posible lograr mayores economías de escala y de alcance y, así, potenciar la competitividad a nivel de empresa y mejorar la relación coste-eficiencia, gracias a una convergencia de la reglamentación y los productos a nivel europeo y, en cierta medida, también mundial. Antes de la creación del mercado único, cada Estado miembro de la UE imponía obligaciones a las empresas en aras de la seguridad, la salud y la protección de los consumidores. Esto implicaba considerables obstáculos reglamentarios al comercio de productos, debido a las diferentes normas y requisitos; las empresas tenían que tratar a cada Estado miembro de la UE como un mercado distinto, y ofrecerles productos diferentes.

En este entorno operativo, la actividad empresarial a través de las fronteras imponía elevados costes de cumplimiento de la reglamentación para las empresas. Por tanto, la adopción sucesiva por la Unión de legislación de armonización vertical y horizontal respondía directamente a las necesidades de la industria europea.

En ocasiones no existía legislación nacional antes de la adopción de la europea, que colmaba lagunas normativas y permitía a las empresas desarrollar un mercado más amplio para sus productos, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de seguridad de los productos y protección. Hasta la adopción de la Directiva de 1989 sobre máquinas⁵, por ejemplo, la seguridad y la utilización de maquinaria eléctrica y mecánica no estaba adecuadamente regulada en muchos marcos jurídicos nacionales, a pesar del elevado riesgo al que están expuestos quienes operan con tales equipos. En estos sectores, la legislación de la UE se ha adelantado en gran medida al desarrollo de la legislación nacional, evitando así la aparición de diferentes normativas nacionales que, de otro modo, habrían causado una fragmentación del mercado, generado obstáculos a la libre circulación de los productos y ocasionado una mayor carga administrativa para el cumplimiento de la normativa.

La aproximación de la normativa sobre productos merced a la legislación del mercado interior ha sido importante para promover la competitividad industrial, pues

⁵ DO L 157 de 9.6.2006, p. 24.

la convergencia reglamentaria en la UE, apoyada por normas técnicas voluntarias, ha favorecido el acceso a nuevos mercados dentro del mercado interior y ha creado condiciones de competencia más equitativas entre los agentes económicos. La legislación de armonización de la Unión refuerza también la competitividad por otros medios: sus efectos en la convergencia de la reglamentación y los productos a nivel mundial, la mejor incorporación de los resultados de la innovación y la investigación y desarrollo tecnológico (IDT), con un enfoque de neutralidad tecnológica, y el fomento de una consolidación de la industria que aporte aún mayores economías de escala para las empresas de fabricación capaces de funcionar en todo el mercado interior y fuera de él.

3. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN SOBRE PRODUCTOS INDUSTRIALES

3.1. La UE solo regula los elementos esenciales...

Desde 1985, la Unión ha aplicado un mecanismo único para la armonización de la legislación sobre productos: el legislador de la Unión establece los requisitos esenciales en lo que respecta a la seguridad, la salud y otros aspectos de interés público que las empresas deben cumplir en el momento de introducir sus productos en el mercado de la Unión. El principio fundamental es que las empresas tienen que demostrar que cumplen los requisitos esenciales establecidos en la legislación de armonización de la Unión, si puede ser con referencia a normas armonizadas elaboradas por los organismos europeos de normalización. Una vez demostrado esto, los productos pueden venderse en todo el mercado interior.

El denominado «nuevo enfoque» de la reglamentación sobre productos ha reducido considerablemente la divergencia de los reglamentos técnicos nacionales, y ha instaurado un mercado único sin fronteras para los productos industriales armonizados. Ha reducido las barreras de acceso al mercado para la industria y ha facilitado el funcionamiento de las empresas que operan en los mercados paneuropeos. El mercado interior de los productos industriales ha aportado beneficios a la economía y el empleo gracias a su contribución a un mayor comercio en la UE. Es uno de los logros ampliamente reconocidos de la UE.

3.2. ... con y para las personas, las empresas y los Estados miembros...

La regulación europea de los productos industriales se basa en la colaboración inestimable de varios grupos importantes:

- **Los fabricantes y otras empresas** de la cadena de suministro deben adoptar las medidas necesarias para hacer que sus productos cumplan los requisitos legales. Los fabricantes deben seguir los distintos procedimientos de evaluación de la conformidad y, al mismo tiempo, principalmente a través de las asociaciones industriales, pueden participar en la elaboración de normas técnicas y supervisar la aplicación de la legislación. **Otras partes interesadas**, como los consumidores, los colectivos de defensa del medio ambiente y los sindicatos, también participan muy activamente en este proceso.
- Diversos mecanismos y estructuras que constituyen la base de la aplicación de la legislación de armonización de la Unión son responsabilidad de los **Estados miembros**. Estos son responsables de elaborar las normas nacionales de aplicación, de designar los organismos competentes de evaluación de la conformidad (los denominados «organismos notificados»), pero también de determinar si se necesitan mecanismos de acreditación y de supervisar el

funcionamiento de los organismos notificados. También han de respaldar y orientar a las empresas para garantizar que la legislación se aplique y se haga cumplir, y que la vigilancia del mercado se realice de manera eficaz.

- A nivel de la UE, la **Comisión** tiene el cometido importante y general de controlar y evaluar la aplicación de la legislación de armonización de la Unión sobre productos industriales, estudiar la oportunidad de realizar posibles cambios reglamentarios y perseguir posibles infracciones del Derecho de la UE. La Comisión también tiene la responsabilidad de pedir a los organismos de normalización de la UE que elaboren normas técnicas en apoyo de la legislación, con arreglo a las prioridades definidas en el programa de trabajo anual de la Unión en materia de normalización⁶. Los sucesivos programas marco europeos de investigación han contribuido al desarrollo de normas sobre tecnologías y productos, que proseguirá bajo el programa Horizonte 2020.

3.3. ... pero no tiene miedo a reformar en profundidad cuando es necesario.

La legislación de la Unión sobre productos industriales establece los principales requisitos para las empresas. Un ejemplo de tales requisitos son el marcado CE, que indica el cumplimiento de la legislación de la UE, y las fases obligatorias por las que el producto tiene que pasar antes de llevarlo, como la emisión de una declaración de conformidad.

Aunque, en principio, los requisitos administrativos para las empresas son claros (marcado CE y declaración de conformidad, autocertificación o evaluación de la conformidad por terceros, en función del tipo de Directiva o Reglamento y del nivel de seguridad o de riesgo), en la práctica han ido surgiendo anomalías y diferencias entre los textos jurídicos de la UE. Ello se debe en parte a que el volumen global de la legislación ha aumentado, y los distintos textos legislativos han evolucionado de manera independiente. Por ejemplo, los requisitos aplicables a las declaraciones de conformidad variaban entre las Directivas, tanto con respecto a la información que debe presentarse como a la obligación de colocar la declaración en el propio producto o la posibilidad de que figure únicamente en el manual adjunto.

Por tanto, era urgente normalizar y garantizar una mayor coherencia en cuanto a los requisitos para las empresas y las autoridades nacionales. Desde 2009, la legislación de la Unión sobre productos industriales ha sido radicalmente reformada para eliminar incoherencias ociosas entre los distintos actos de armonización y contribuir a minimizar las cargas para las empresas:

- Entre 2009 y 2013 han sido presentadas o adoptadas más de **quince propuestas diferentes de revisión de directivas** sobre muy diversos productos industriales, desde los juguetes hasta las instalaciones de transporte por cable⁷. La mayoría de estas nuevas directivas y reglamentos tienen que incorporarse o aplicarse, a más tardar, en 2015.

⁶ COM(2013) 561 final.

⁷ La Directiva 2013/29/UE, sobre artículos pirotécnicos, ya ha sido adoptada, y el legislador también ha alcanzado un acuerdo sobre la Directiva relativa a las embarcaciones de recreo. Las propuestas sobre equipos radioeléctricos, compatibilidad electromagnética, baja tensión, ascensores, aparatos para uso en atmósferas explosivas, explosivos con fines civiles, instrumentos de medida, instrumentos de medida no automáticos, recipientes a presión simples, equipos a presión, equipos de protección individual, instalaciones de transporte por cable y aparatos de gas están aún pendientes.

- El **Reglamento sobre productos de construcción**⁸ se adoptó en 2011 y entró en aplicación en 2013.
- El **Reglamento sobre normalización**⁹ se adoptó en 2012 y entró en aplicación en 2013.
- Además, ya han sido presentadas las propuestas legislativas de sendos **reglamentos horizontales sobre vigilancia del mercado y seguridad de los productos de consumo**, que se espera sean adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo en 2014.
- Los análisis preliminares indican que las partes interesadas parecen estar satisfechas con las actuales normas de la Unión en materia de **maquinaria y juguetes**. No obstante, la Comisión va a efectuar una evaluación de la Directiva sobre máquinas en 2015 y, en función de las contribuciones de los Estados miembros y de todas las partes interesadas, examinará en 2014 si las normas sobre seguridad de los juguetes deben ser más eficaces.
- El principio de **reconocimiento mutuo** es uno de los pilares del mercado interior y se regula, en el ámbito de los productos industriales, mediante el Reglamento sobre reconocimiento mutuo¹⁰. De conformidad con las conclusiones del Consejo de diciembre de 2013¹¹, la Comisión pondrá en marcha una evaluación del funcionamiento del principio de reconocimiento mutuo e informará al respecto al Consejo en 2015.

4. EXAMEN DE LA LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN SOBRE PRODUCTOS INDUSTRIALES

Una evaluación profunda e independiente del funcionamiento cotidiano de la legislación de la Unión sobre productos industriales ha permitido observar sus efectos en las empresas, las administraciones nacionales y otras partes interesadas. Las conclusiones generales señalan que la legislación del mercado interior puede ayudar a cumplir los objetivos de la UE relativos a la necesidad de medidas técnicas de armonización con niveles elevados de protección de la salud y seguridad y de los consumidores y del medio ambiente. El marco legislativo del mercado interior tiene también una capacidad intrínseca de respuesta a los cambios.

No obstante, la evaluación y la consulta pública han puesto de manifiesto varios problemas y aspectos mejorables, que suscitan una serie de recomendaciones. Estas recomendaciones, que resumen los puntos de vista de las partes interesadas y la evaluación independiente de la legislación, son las siguientes:

4.1. Mejorar la arquitectura de la legislación de armonización de la Unión

- 1) El instrumento preferido para la aplicación de la legislación de armonización de la Unión debe ser **el reglamento, mejor que la directiva**. Se elimina así la posibilidad de que la legislación nacional de los distintos países de la Unión entre en vigor en diferentes fechas, y se reduce el riesgo de divergencias en su transposición, interpretación y aplicación. Sin embargo, conviene estudiar si

⁸ DO L 88 de 4.4.2011, p. 5.

⁹ DO L 316 de 14.11.2012, p. 12.

¹⁰ Reglamento (CE) n° 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° 3052/95/CE.

¹¹ Conclusiones del Consejo sobre política del mercado único (16443/13).

este planteamiento es viable en cada caso, teniendo en cuenta los objetivos de mejora de la regulación y el principio de subsidiariedad. Tras un análisis positivo, la Comisión ha propuesto, por ejemplo, un reglamento para los equipos radioeléctricos¹².

- 2) Deben efectuarse **revisiones periódicas** de la legislación de armonización de la Unión relativa a los productos industriales con el fin de garantizar que el marco regulador sea coherente y de evitar lagunas graves, incoherencias, carga reglamentaria que pueda reducirse o redundancias, ya sea en la propia legislación o entre distintos actos de armonización. Tales revisiones deben hacerse periódicamente para que la legislación se mantenga actualizada, sea suficiente para cumplir sus objetivos y refleje la evolución del sector y la innovación de los productos.
- 3) Convendría considerar la adopción de **un reglamento horizontal, basado en la Decisión nº 768/2008/CE**, que establezca definiciones comunes y otros elementos comunes que se aplican en toda la legislación de armonización de la Unión. Un reglamento de este tipo puede aportar más coherencia a la legislación de armonización de la Unión.
- 4) Debería llevarse a cabo una **actualización periódica de las orientaciones no vinculantes para el cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión**, como la guía para la aplicación de la legislación sobre productos de la UE¹³. En lo posible, tales orientaciones deben justificar con más claridad las razones de determinados requisitos o normas.
- 5) En diversos ámbitos relacionados con productos de uso profesional, la legislación aplicable en la **fase de utilización (por ejemplo, instalación, mantenimiento)** que se adopta a nivel nacional impone obstáculos adicionales, que reducen los beneficios de una legislación armonizada. Si bien estos aspectos no están dentro del ámbito de aplicación de la legislación de armonización de la Unión para los propios productos industriales, la elaboración y las disposiciones de dicha legislación deben tenerlos en cuenta a fin de minimizar los obstáculos en la medida de lo posible.

4.2. Refuerzo de la eficacia del marco reglamentario

- 6) La Comisión debe seguir estudiando maneras de reforzar la participación de las PYME y de las partes interesadas de la sociedad civil (como las asociaciones de consumidores y de usuarios profesionales) en la elaboración de iniciativas para la acción legislativa de la UE y en los procesos de normalización. Una posibilidad sería garantizar que las asociaciones sectoriales afines a las PYME estuvieran mejor representadas en grupos de trabajo sobre legislación específica de armonización de la Unión para los productos industriales, dándoles respaldo para cubrir sus costes de participación en la medida de lo posible.
- 7) Ha de animarse a las organizaciones nacionales de normalización a poner en línea **resúmenes de normas armonizadas accesibles gratuitamente** en sus sitios web. Los fabricantes, en particular las PYME, pueden no saber exactamente de antemano qué normas se les aplican. La disponibilidad gratuita

¹² COM(2012) 584 final.

¹³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/blue-guide/guidepublic_es.pdf

de resúmenes permite evitar las tardanzas y los costes debidos a la compra de normas inadecuadas.

- 8) Convendría **acelerar la transición hacia una vigilancia del mercado en línea**, de modo que los agentes económicos, dentro de lo posible, publicaran en línea la información relativa al cumplimiento. Los ficheros más sensibles, como documentación técnica o datos solicitados por las autoridades de vigilancia del mercado, podrían transferirse electrónicamente a través de un sistema protegido de transmisión de datos. De esta manera se favorecerían vías más eficaces para garantizar la transparencia y una comunicación recíproca de información sobre el cumplimiento y de datos entre las autoridades de vigilancia del mercado y las empresas.
- 9) Para facilitar la **transición hacia un futuro en que la vigilancia del mercado no haga uso del papel**, debe equiparse a las autoridades de vigilancia del mercado (y, en su caso, a las autoridades aduaneras) de escáneres o lectores por teléfono inteligente que permitan la conexión con la página sobre cumplimiento de los sitios web de agentes económicos, o con un sitio independiente especializado. La posibilidad de hacerlo depende de que se destinen recursos y se hagan inversiones conjuntas por parte de la industria y de las autoridades de vigilancia del mercado.
- 10) Conviene dar a las empresas más flexibilidad para cumplir los requisitos de trazabilidad y fomentar un uso más extendido del **etiquetado electrónico**. Esto contribuiría a reducir los condicionantes más graves que plantean para las empresas los actuales requisitos de trazabilidad de los productos y envases, que les exigen facilitar a los destinatarios una información exhaustiva. Tales exigencias se consideran innecesarias y negativas para la estética de los productos y el diseño industrial. El etiquetado electrónico ofrece una buena vía alternativa para cumplir los mismos requisitos.
- 11) Cuando un grupo de productos actualmente no armonizados se incorpora a un grupo de productos armonizados, debe considerarse si es posible **integrar nuevos grupos de productos en los actos legislativos de armonización de la Unión ya existentes sobre productos industriales**, en lugar de proponer nueva legislación. Un buen ejemplo a este respecto fue la maquinaria agrícola para esparcir plaguicidas, que se incorporó a la Directiva sobre máquinas.

4.3. Reforzar el régimen de ejecución de la legislación de armonización de la Unión

- 12) **Hay que mantener el respaldo a los mecanismos para facilitar la cooperación y el intercambio de información** entre las autoridades de vigilancia del mercado y la Comisión, como RAPEX¹⁴ e ICSMS¹⁵. Las acciones de coordinación y apoyo de la UE relacionadas con la vigilancia del mercado, contenidas en el paquete sobre vigilancia del mercado¹⁶, son esenciales y deben mantenerse, en coordinación con las autoridades de vigilancia del mercado, para favorecer un uso más eficiente de los recursos.

¹⁴ Sistema de alerta rápida para la seguridad de los productos no alimentarios. Más información sobre RAPEX: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm

¹⁵ Sistema de información y comunicación sobre vigilancia del mercado. Más información sobre ICSMS: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/icsms/index_en.htm

¹⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm#h2-1

- 13) **Debe consolidarse más el uso de la acreditación** mediante un enfoque coherente en los ámbitos regulados, en consonancia con el Reglamento (CE) nº 765/2008¹⁷.
- 14) Conviene aprovechar plenamente las **sinergias entre diferentes estructuras** en el régimen de aplicación de la legislación de armonización de la Unión relativo a los productos industriales. Se precisan mayores sinergias entre la Red de Resolución de Problemas en el Mercado Interior (Solvit), que resuelve problemas generales relacionados con el mal funcionamiento del mercado interior, la red Enterprise Europe, que ayuda a las PYME a beneficiarse de las oportunidades que ofrece el mercado interior, y los Puntos de Contacto de Productos, que ofrecen conocimientos más especializados sobre la legislación no armonizada relativa a los productos. Por ejemplo, podría haber un sistema para transmitirse los casos entre Solvit, la red Enterprise Europe y los Puntos de Contacto de Productos. También debe estudiarse la posibilidad de utilizar el Sistema de Información del Mercado Interior¹⁸ para conectar los Puntos de Contacto de Productos nacionales. Se podría hacer que el personal que trabaja en las diferentes estructuras tuviera un mejor conocimiento de los mecanismos de coordinación y puntos de contacto para la industria especializados en las cuestiones tocantes al mercado interior de los productos industriales.
- 15) El papel de los **Puntos de Contacto de Productos** establecidos por el Reglamento sobre reconocimiento mutuo¹⁹ debe ampliarse a los productos armonizados, a fin de proporcionar un primer punto de contacto para las empresas. Muchas empresas no saben a quién dirigirse; las pequeñas empresas y las microempresas conocen poco la legislación sobre el mercado interior, y a veces no saben si la legislación que se aplica a su producto está o no armonizada. Al reforzar la visibilidad de los Puntos de Contacto de Productos se ofrece a las PYME una fuente clara de información.

4.4. Reducir la carga administrativa de las empresas

- 16) Dado que todos los productos tienen que cumplir los requisitos legales relativos a la seguridad, la salud y otros intereses públicos, **hay pocas posibilidades de que las PYME queden exentas** de la legislación de armonización de la Unión sobre productos industriales. No obstante, siempre conviene aplicar la prueba de las PYME²⁰ para garantizar que los requisitos administrativos no impongan cargas desproporcionadas a estas empresas, asegurando al mismo tiempo que la legislación logre sus objetivos.
- 17) Las empresas deberían disponer de una fuente única de referencia acerca de los cambios en la legislación de armonización de la Unión sobre productos industriales, así como de la actualización de las normas y de datos sobre su entrada en vigor. Esta información permitiría ahorrar tiempo y recursos a la industria, especialmente, a las PYME. Las empresas que suscribieran este servicio podrían recibir actualizaciones por correo electrónico sobre los cambios previstos y el momento en que tendrán efecto. Sin embargo, el paso de un enfoque basado en la legislación a otro basado en el producto para informar

¹⁷ DO L 218 de 13.8.2008, p. 30.

¹⁸ Más información sobre el Sistema de Información del Mercado Interior: <http://ec.europa.eu/imi-net>

¹⁹ DO L 218 de 13.8.2008, p. 21.

²⁰ Se trata de un análisis de los efectos de una propuesta legislativa sobre las PYME. Más información en: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-test/>

a los agentes económicos sobre la legislación de armonización de la Unión para los productos industriales y las normas voluntarias plantearía dificultades técnicas y exigiría muchos recursos. También requeriría la cooperación y el respaldo decididos de las asociaciones de la industria y las organizaciones europeas de normalización, algunas de las cuales ya han hecho un trabajo importante en este ámbito.

- 18) Las empresas deberían seguir teniendo la posibilidad de elegir entre una declaración única de conformidad y una declaración de conformidad diferente en relación con cada acto de la legislación de armonización de la Unión aplicable a los productos.
- 19) **Es esencial no sobrecargar a la industria con cambios legislativos demasiado frecuentes**, pues en la última década ya se han producido muchos cambios, y otros serán efectivos en un futuro próximo. Las acciones y medidas reglamentarias deben seguir estando sujetas a consulta pública y basadas en evaluaciones de impacto.

4.5. Ampliar el alcance de la legislación de armonización de la Unión sobre los productos

- 20) **La Comisión debería fomentar la convergencia internacional de la legislación y las normas técnicas** sobre productos industriales, dado que esto puede contribuir a reducir los costes de cumplimiento para la industria, reforzándose así la competitividad industrial. La Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión que se está negociando entre la UE y los Estados Unidos es un paso importante en la dirección correcta, y debería estudiarse una mayor cooperación con las autoridades de reglamentación y normalización de otros terceros países que son mercados clave para la exportación europea, especialmente aquellos que suelen basar sus normas en normas ISO e IEC europeas o internacionales.

5. UNA VISIÓN PARA EL FUTURO

La importancia de abordar los obstáculos reglamentarios no hará sino aumentar a medida que el cambio tecnológico acelere su ritmo y que avance la integración de las cadenas de suministro mundiales. En este contexto, y teniendo en cuenta la necesidad primordial de minimizar las cargas administrativas, especialmente para las PYME, los ámbitos que exigen una mayor atención son los que a continuación se detallan.

5.1. Un buen funcionamiento del mercado interior de los productos necesita mecanismos fuertes para hacer cumplir la reglamentación

Para reforzar los mecanismos de aplicación es esencial reforzar la vigilancia del mercado y velar por que los Estados miembros inviertan los recursos humanos y financieros necesarios para llevarla a cabo. El reto es doble: por una parte, las autoridades deben garantizar que se haga cumplir la legislación como herramienta para proteger importantes intereses públicos, como la salud y la seguridad, la protección del medio ambiente y la seguridad y la defensa de los consumidores; por otra, los mecanismos de ejecución ayudan a eliminar la competencia desleal y a crear condiciones de competencia equitativas para los agentes económicos. La coordinación y la cooperación entre las autoridades responsables de hacer cumplir la reglamentación en el mercado interior también son esenciales.

Casi todas las organizaciones empresariales han acogido con satisfacción el nuevo paquete de vigilancia del mercado de la Comisión, si bien lamentan que las sanciones por incumplimiento de las disposiciones armonizadas no se apliquen con coherencia. Estas sanciones, como tales, no forman parte de la vigilancia del mercado, sino que más bien se derivan de ella. Algunas partes interesadas sostienen que, cuando el sistema de sanciones económicas está disgregado y fragmentado, el incumplimiento de la legislación de la UE se desplaza siempre hacia los ámbitos en los que las sanciones son más benévolas en un momento dado. Esta situación podría evitarse si las sanciones económicas de los diferentes Estados miembros se racionalizan o armonizan, al menos de modo que se eviten discrepancias importantes y se aborden por igual, en toda la UE, todas las infracciones de la legislación sobre productos.

Por tanto, la Comisión va a estudiar la elaboración de una propuesta legislativa sobre la manera de racionalizar y armonizar las sanciones económicas de carácter administrativo o civil por incumplimiento de la legislación de armonización de la Unión, para que quede garantizada la igualdad de trato de todas las empresas en todo el mercado interior de los productos industriales. Una plataforma en la que se reúnan las autoridades encargadas de hacer cumplir la reglamentación y que facilite su trabajo y su cooperación mutua será sin duda ventajosa.

5.2. La legislación horizontal sobre los productos

Numerosas partes interesadas abogaron por unas normas menos sectoriales y más horizontales en todos los sectores de producción industrial, para evitar solapamientos o requisitos contradictorios. Muchas hicieron votos por una legislación horizontal general, vinculante, que regule elementos comunes a todos los sectores. Sin embargo, también hay divergencias a este respecto, pues algunas partes interesadas se muestran partidarias de que el texto general se incluya íntegramente en cada directiva. Algunas autoridades competentes, autoridades de vigilancia del mercado y asociaciones industriales estaban a favor de transformar la Decisión nº 768/2008/CE en un reglamento, ya que un reglamento horizontal podría reducir el volumen actual de la legislación, que suele considerarse excesivamente redundante y poco favorable a las PYME. A diferencia de la Decisión nº 768/2008/CE, que solo contiene disposiciones de referencia, el reglamento horizontal general sería también jurídicamente vinculante y directamente aplicable.

Existe un ejemplo a nivel nacional en el Reglamento nacional horizontal adoptado en Alemania sobre la base de la Decisión nº 768/2008/CE. Este Reglamento aporta un marco normativo y general en el cual queda estructurada la legislación sectorial nacional derivada de la legislación europea en materia de productos.

La propuesta de racionalizar y armonizar las sanciones económicas de carácter administrativo o civil por incumplimiento de la legislación de armonización de la Unión debería dar un paso más, racionalizando y simplificando el marco jurídico común actual para la comercialización de los productos industriales, incluidos su mantenimiento y los servicios posventa.

5.3. Innovación y futuro digital

La sociedad digital evoluciona a un ritmo cada vez más rápido. Por ejemplo, la robótica y las nuevas tecnologías de fabricación, como las impresoras en tres dimensiones, que fabrican por adición, podrían desplazar un volumen importante de la producción actual a una dimensión local y, tal vez, más sostenible. La impresión tridimensional tiene potencial para equilibrar las condiciones de competencia entre

las PYME y las grandes empresas, al reducir los costes de desarrollo, pues permite generar prototipos y diseños iniciales en las propias empresas, en lugar de subcontratar esta operación con costes que pueden ser prohibitivos. Al mismo tiempo, la revolución de los aparatos móviles seguirá avanzando, con toda una panoplia de nuevos dispositivos que pueden llevarse puestos, como relojes, gafas o textiles inteligentes.

En resumen, el mundo avanza rápidamente hacia el llamado «internet de las cosas», en el que todos los objetos estarán equipados con minúsculos dispositivos de identificación. Si todos los objetos de la vida cotidiana llevaran etiquetas de radiofrecuencia, podrían ser identificados e inventariados por ordenador. Los programas informáticos manejarán todas las operaciones necesarias para seguir y contar los productos, reduciendo considerablemente los residuos, pérdidas y costes; informarán a los usuarios cuando sea preciso sustituir, reparar o retirar artículos y les dirán si los productos están frescos o si ha pasado su mejor momento.

No obstante, cuando fue adoptada la mayor parte de la legislación de armonización de la Unión apenas había herramientas electrónicas disponibles. El cumplimiento de la reglamentación sigue implicando papeleo para las empresas y las autoridades de vigilancia del mercado.

Para seguir siendo competitivo, el mercado europeo de los productos industriales necesita un marco regulador que facilite la innovación y no cree obstáculos innecesarios a la rápida incorporación de nuevas tecnologías y la introducción de innovaciones en el mercado. La legislación y las normas de la UE deben permitir que se comercialicen rápidamente nuevos productos y tecnologías, de modo que Europa pueda adquirir una ventaja competitiva en el mercado mundial. Al mismo tiempo, deben tenerse cada vez más en cuenta los retos inéditos que plantean las nuevas tecnologías, como el riesgo de producción no regulada de mercancías peligrosas mediante impresión en tres dimensiones o el impacto de aparatos audiovisuales que pudieran estar ocultos en los dispositivos inteligentes, cada vez más omnipresentes.

La Comisión tendrá en cuenta los avances tecnológicos y la innovación al elaborar cualquier nueva propuesta en el ámbito del mercado interior de los productos. También va a poner en marcha una iniciativa relativa a la posibilidad de que el cumplimiento de la legislación de armonización de la Unión pueda demostrarse por vía electrónica y en varias lenguas, por ejemplo mediante el etiquetado electrónico, la vigilancia digital del mercado y las declaraciones de conformidad electrónicas en todas las lenguas oficiales de la Unión.

5.4. Límites poco claros entre los productos y sus servicios derivados (instalación, mantenimiento, etc.)

Las empresas de fabricación ofrecen cada vez más servicios junto con sus productos tradicionales. La interacción entre fabricación y servicios se ha hecho más compleja. Los servicios y los productos manufacturados se utilizan como elementos intermedios para producir un mayor número de productos y servicios finales. Tanto en la UE como en el resto del mundo, ha ido creciendo el componente de servicios contenido en la fabricación. En 2011, más de una tercera parte del valor añadido a la fabricación del producto final correspondía a los servicios.

Aunque la fabricación de productos también se utiliza para producir servicios, el componente de fabricación contenido en los servicios es aproximadamente tres veces menor que el contenido de servicios en la fabricación, y su crecimiento ha sido

mucho menor a lo largo del tiempo. El contenido de fabricación en los servicios producidos en la UE ronda, por término medio, el 10 %.

Hay un alto grado de complementariedad entre la fabricación de productos y los servicios²¹. Los servicios como el mantenimiento y la formación son elementos muy importantes en el suministro de productos manufacturados complejos. Otros servicios, como el transporte, son esenciales para la realización de los productos manufacturados, pero su mercado sigue estando sujeto a determinadas restricciones. Al mismo tiempo, los servicios especializados, como la intermediación financiera, las comunicaciones, los seguros y los servicios a las empresas intensivos en conocimientos especializados, se están convirtiendo en elementos importantes en la producción de artículos complejos de la industria manufacturera. Este proceso ofrece una de las explicaciones posibles a la creciente contribución de los servicios a la producción global de cada economía²².

La cuestión de la complementariedad de los productos y servicios tiene una importancia cada vez mayor para la economía. La Comisión va a examinar la manera de mejorar la interfaz entre los productos industriales y los servicios en el mercado interior.

5.5. Más reglamentos, menos directivas...

Las directivas eran los instrumentos preferidos para la armonización de la legislación sobre productos y han permitido hacer realidad el mercado interior de los productos industriales. Sin embargo, hoy día, considerando el alto nivel de integración del mercado, los retos son nuevos y los objetivos políticos, aún más ambiciosos.

En un mundo cada vez más complejo, el acceso a la información sobre la reglamentación aplicable a los productos es muy importante. Los costes derivados de la obtención de información correcta pueden ser considerables. Esto es especialmente cierto en el caso del comercio transfronterizo. El acceso a la información puede seguir siendo un problema en un mercado único de los productos en el que las Directivas son vinculantes en cuanto a los resultados que deben conseguirse, dejando a los Estados miembros la elección de la forma y de los medios. Como consecuencia de esta flexibilidad, la transposición de las disposiciones de la UE y su aplicación pueden variar de un país a otro y poner en peligro la coherencia del marco reglamentario general de los productos. El riesgo es especialmente alto cuando los conceptos son vagos o las disposiciones imprecisas, como suele ocurrir cuando se concilian los intereses de veintiocho países o más. De hecho, la falta de información o las diferencias de reglamentación pueden ser un importante obstáculo al comercio dentro de la UE y, por supuesto, esto sucede sobre todo en el caso de las PYME. La necesidad de comunicarse con diversas administraciones en variadas lenguas no facilita la situación para las empresas.

Al cambiar de directivas a reglamentos habrá menos burocracia y más seguridad jurídica. En lo sucesivo y considerando cada caso, la Comisión va a dar prioridad al formato de reglamento como fuente principal de legislación de la UE para las empresas y administraciones, de modo que no se produzca una sobrerregulación y el número de casos de infracción se reduzca al mínimo.

²¹ El Grupo de Alto Nivel sobre los Servicios a las Empresas, cuya creación se propuso en la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia un Acta del Mercado Único» [COM(2010) 608], aborda la complementariedad entre productos y servicios. Se espera su informe final para la primavera de 2014.

²² Informe europeo sobre competitividad de 2013.

5.6. ... y un enfoque reglamentario más favorable a las empresas

Hay que hacer un mayor esfuerzo para ayudar a las empresas a cumplir la legislación de la UE sobre los productos industriales. Es esencial mantener un equilibrio adecuado entre los costes de la reglamentación y los objetivos que se persiguen. En la actualidad, las empresas se encuentran ante numerosos actos legislativos aplicables a los mismos productos y fabricantes, y los límites entre ellos son a veces poco claros. La legislación del mercado interior se reparte en centenares de directivas que pueden tener distintos ámbitos de aplicación, procedimientos o enfoques y exigir medidas de transposición adicionales.

Por ello, la simplificación y aclaración de la reglamentación sobre los productos es una prioridad central de la Comisión. Se precisa una integración reglamentaria más profunda del mercado interior de los productos. El planteamiento según el cual los productos están sujetos a varias directivas que persiguen intereses públicos similares o distintos y se transponen de manera diferente en los Estados miembros podría simplificarse mediante la creación de «ventanillas únicas» legislativas para los fabricantes de determinadas categorías de productos. De este modo, varios requisitos aplicables a una categoría de productos quedarían regulados con un planteamiento legislativo único y coherente. Un objetivo a medio o largo plazo debería ser lograr importantes simplificaciones legislativas. Esto debe hacerse con detalladas evaluaciones de impacto previas y de modo sincronizado con las revisiones periódicas de la legislación. La Comisión reconoce de este modo los efectos acumulativos de la frecuencia de los cambios de la legislación europea y responde al interés, expresado por la industria, de que haya períodos de estabilidad reglamentaria con cambios graduales, en lugar de frecuentes revisiones radicales de la legislación armonizada sobre los productos.

Además de una reglamentación favorable a las empresas, también es importante que las normas no creen una fragmentación del mercado. Ante la limitada intervención que puede tener la Comisión en el proceso de normalización, se anima a las autoridades de los Estados miembros a participar activamente en la elaboración de normas para evitar los casos en los que se cuestionan las normas solo al final del proceso.

Cuando se efectúe una revisión periódica de la legislación sectorial, la Comisión estudiará si es posible agruparla con otra legislación aplicable a la misma categoría de productos.

5.7. El mercado mundial

La importancia de abordar los obstáculos reglamentarios será cada vez mayor a medida que el mundo se haga más multipolar y que surjan nuevos centros de desarrollo económico y comercio, con su entorno reglamentario, en los países de economía emergente.

Antes, la UE podía estar segura de la capacidad de atracción de su modelo reglamentario, ya que el cumplimiento de la normativa de la UE proporcionaba a los socios comerciales acceso al mayor importador de mercancías del mundo. Por la dimensión del mercado interior, la UE desempeñaba un papel destacado en la elaboración de normas en la escena internacional. Sin embargo, para seguir siendo competitiva y garantizar que sus empresas disponen de las mejores oportunidades, la UE tiene que reconocer que esta situación está cambiando y debe adaptarse a la nueva realidad. La competitividad internacional de las empresas de la Unión ha de

tenerse mejor en cuenta al evaluar la normativa en vigor de la Unión y al considerar opciones para nuevas iniciativas.

La UE sigue diversos enfoques respecto a sus socios comerciales. Por una parte, el objetivo con respecto a los países aspirantes a la adhesión y otros socios vecinos es lograr la plena armonización con el modelo regulador de la Unión. Por otra, el planteamiento ante sus socios más alejados no puede ser tan ambicioso, si bien sigue estando orientado hacia la convergencia de la reglamentación. Desde el punto de vista de los operadores económicos, la convergencia reglamentaria presenta grandes ventajas en comparación con los acuerdos de reconocimiento mutuo, sobre todo en términos de seguridad jurídica.

En un entorno internacional tendente a la baja de los aranceles, las barreras reglamentarias, es decir, situadas detrás de las fronteras, causan a la industria unos costes administrativos y de cumplimiento considerables, y comparativamente más elevados. La UE debe mejorar el diálogo estratégico con terceros países clave como base para construir la confianza mutua y poder predecir mejor la evolución de la normativa. Se trata de una herramienta esencial para planificar la marcha de la industria con anticipación.

La UE ya está negociando acuerdos de libre comercio con importantes países industrializados. Estas negociaciones abren oportunidades para reducir los obstáculos reglamentarios entre socios comerciales clave, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los intereses públicos. Contribuyen también a una reflexión más amplia sobre una reglamentación común de los productos a escala mundial. Para la UE, esto significa un mayor acceso a mercados emergentes esenciales donde hay un elevado crecimiento económico y una fuerte demanda.

Un acuerdo comercial transatlántico que elimine los obstáculos tradicionales al comercio de productos y servicios sería un avance importante hacia esa reglamentación mundial. Podría reducir los costes de cumplimiento de la normativa para las empresas, en todos los sectores de la economía. La adopción de reglamentos transatlánticos comunes para las nuevas tecnologías podría evitar muchos costes y ayudar a definir normas y reglamentaciones abiertas a nivel mundial para las industrias del futuro.

<p>La UE debe seguir promoviendo la convergencia internacional en la legislación y las normas técnicas para los productos industriales, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los intereses públicos. La Comisión debe garantizar que se preste mayor atención al impacto de la reglamentación de la UE en la competitividad internacional de las empresas de la Unión.</p>
--

6. CONCLUSIÓN

A pesar del avance de su desarrollo y su integración, el mercado interior de los productos debe seguir evolucionando para no dejarse adelantar por el ritmo de la evolución tecnológica y los retos de la sociedad del siglo XXI. Sin embargo, es preciso mantener un equilibrio con las expectativas de las partes interesadas de la industria, que desean periodos de estabilidad reglamentaria sin revisiones radicales. Por consiguiente, a corto plazo, la Comisión centrará sus esfuerzos en la consolidación de la legislación y el refuerzo de los mecanismos de ejecución, sin crear nuevas cargas para la industria. La Comisión trabajará en una iniciativa legislativa que consistirá en un planteamiento armonizado de las sanciones

económicas y un marco común para la comercialización de los productos industriales, sobre la base de la Decisión nº 768/2008/CE.