

Bruselas, 19.12.2017
SWD(2017) 477 final

PAQUETE SOBRE MERCANCÍAS

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS. INFORME DE SÍNTESIS

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

relativo al reconocimiento mutuo de mercancías

{COM(2017) 796 final} - {SWD(2017) 471 final} - {SWD(2017) 472 final} -
{SWD(2017) 475 final} - {SWD(2017) 476 final}

Índice

1. OBJETIVOS DE LA CONSULTA.....	2
1.1. Métodos y herramientas de consulta	2
2. RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE CONSULTA	2
2.1. Reuniones del Comité Consultivo de Reconocimiento Mutuo	2
2.2. Conferencia de partes interesadas de 17 de junio de 2016.....	3
2.3. Consulta pública	3
2.3.1. Cómo ven las partes interesadas el reconocimiento mutuo y sus posibles deficiencias.....	4
2.3.2. Funcionamiento del Reglamento de reconocimiento mutuo	4
2.3.3. Evaluación de la comunicación cuando se recurre al reconocimiento mutuo	5
2.3.4. Prioridades para mejorar el reconocimiento mutuo	5
2.3.5. Opciones	5
2.4. Encuestas realizadas por los contratistas externos	5
2.5. Otras aportaciones recibidas (documentos de posición o correo electrónico) ..	6
3. INFORMACIÓN PARA LAS PARTES INTERESADAS	7

1. OBJETIVOS DE LA CONSULTA

La Estrategia para el Mercado Único [COM(2015) 550, de 28 de octubre de 2015] subraya la necesidad de reforzar el mercado único de mercancías en el ámbito del reconocimiento mutuo. Con arreglo a este principio, los productos comercializados legalmente en un Estado miembro que no estén sujetos a la legislación de armonización europea pueden disfrutar del derecho a la libre circulación aunque no cumplan las normas técnicas nacionales del Estado miembro de destino. Sin embargo, todavía no se está aprovechando todo el potencial del principio de reconocimiento mutuo, como pone de manifiesto una evaluación reciente al respecto.

A fin de mejorar la aplicación de dicho principio, la Comisión presentará un plan de acción a escala de la Unión para concienciar sobre él, centrándose en los sectores problemáticos. También estudiará la necesidad de revisar el Reglamento (CE) n.º 764/2008 para garantizar la mejora de su aplicación por parte de las empresas y las autoridades nacionales. El objetivo de la consulta era, pues, recabar la opinión de las partes interesadas sobre la aplicación actual y futura del reconocimiento mutuo.

1.1. Métodos y herramientas de consulta

En el transcurso de las últimas reuniones del **Comité Consultivo de Reconocimiento Mutuo**¹, celebradas el **2 de diciembre de 2015** y el **25 de octubre de 2016**, se pidió a los **miembros** que dieran su opinión.

En un sitio web de consulta alojado en *Europa*, se ha publicado una **consulta pública en todas las lenguas oficiales de la Unión**. La consulta tuvo lugar desde junio hasta septiembre de 2016.

El **17 de junio de 2016**, la Comisión organizó una **conferencia de partes interesadas** como complemento de la consulta pública.

2. RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE CONSULTA

2.1. Reuniones del Comité Consultivo de Reconocimiento Mutuo

El «Comité de Reconocimiento Mutuo», que tiene carácter consultivo, celebró sus reuniones séptima y octava el 2 de diciembre de 2015 y el 25 de octubre de 2016, respectivamente. Los miembros del Comité son representantes de los Estados miembros que se ocupan de cuestiones relacionadas con el reconocimiento mutuo. La Comisión presentó algunas ideas para concienciar sobre el reconocimiento mutuo, que fueron bien recibidas por los Estados miembros, un análisis preliminar de los principales problemas derivados del funcionamiento inadecuado del reconocimiento mutuo y las opciones preliminares para mejorarlo, y pidió la opinión de las delegaciones.

¹ Los miembros de este Comité son las autoridades nacionales responsables del reconocimiento mutuo en los veintiocho Estados miembros y en Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Turquía. Pueden asistir como invitados, para participar en un tema específico, representantes de otras terceras partes u otros expertos, lo que se determina caso por caso.

Por lo que respecta a la posible introducción de una declaración de cumplimiento, algunos Estados miembros resaltaron la eventual carga administrativa que supondría para los operadores económicos, si bien reconocieron que semejante declaración les facilitaría la tarea.

La Comisión también presentó opciones destinadas a incitar a las autoridades nacionales a cumplir la obligación de notificar las decisiones administrativas que denieguen o restrinjan el reconocimiento mutuo, como el aumento de la transparencia o la utilización de una herramienta informática, así como la posibilidad de crear un nuevo mecanismo acelerado como alternativa a los costosos y largos procedimientos judiciales disponibles en la actualidad.

Muchos Estados miembros se mostraron en contra de la opción de aplicar un sistema de autorización previa para la introducción de productos en el mercado, ya que creen que obstaculizaría la libre circulación de mercancías.

En cuanto a la opción de garantizar la libre circulación de las mercancías por medio del cumplimiento de normas europeas, para los Estados miembros centrarse en requisitos esenciales ofrece más ventajas que recurrir a normas.

Los Estados miembros se mostraron partidarios de la posibilidad de ampliar y mejorar los puntos de contacto de productos, ya que consideran que carecen de recursos y personal suficientes.

Sin embargo, se mostraron muy en desacuerdo con la armonización de algunos requisitos básicos, ya que creen que la armonización parcial en aras únicamente de la libre circulación no reporta beneficios proporcionados al nivel de papeleo que añade.

2.2. Conferencia de partes interesadas de 17 de junio de 2016

El 17 de junio de 2016 se organizó un acto con las partes interesadas para determinar las principales cuestiones relacionadas con el funcionamiento del reconocimiento mutuo, así como las posibles vías de solución. Asistieron al acto 144 participantes, en representación de empresas (62), autoridades nacionales (60) y otros (22), como organizaciones de consumidores, así como de sindicatos. Pueden consultarse las actas de la conferencia, así como la información relativa a los participantes y las ponencias en el enlace siguiente: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>

A las ponencias y debates les siguieron tres talleres, que contaron con la participación de una representación equilibrada de autoridades nacionales, empresas y asociaciones.

2.3. Consulta pública

Durante la consulta pública se recibieron **153** respuestas, con una elevada representación de las empresas (91), seguidas de los Estados miembros (45) y los ciudadanos (17). Respondieron a la consulta pública **45 autoridades** de los Estados miembros. Las empresas individuales (44) y las organizaciones empresariales (44) estuvieron representadas por igual.

Por lo que respecta a los sectores de actividad, **el más representado fue el de la fabricación (46 %), seguido del comercio mayorista y minorista (13 %), el de la agricultura, la silvicultura y la pesca (8 %) y el del abastecimiento de agua (6 %).**

La representación geográfica empresarial estuvo bastante equilibrada. En cuanto a las autoridades nacionales, participaron en la consulta pública 18 Estados miembros y Noruega.

2.3.1. Cómo ven las partes interesadas el reconocimiento mutuo y sus posibles deficiencias

La mayoría de las empresas que respondieron a la consulta y quieren vender sus productos en otro Estado miembro verifican la normativa aplicable en ese Estado miembro y, si dicha normativa les impide vender el producto, la mayor parte de ellas lo adaptan. Ello a pesar de que el 70 % es plenamente consciente de la existencia del principio de reconocimiento mutuo. Más de la mitad de las empresas que respondieron habían intentado recurrir al reconocimiento mutuo para entrar en un nuevo mercado. A la mitad de ellas se les había denegado el acceso, y solo el 2 % había conseguido impugnar la decisión de denegación con éxito.

Pese al elevado nivel de conocimiento del reconocimiento mutuo que afirmaron tener, la mayoría de los consultados considera que sigue siendo necesaria una mayor concienciación.

En cuanto a los obstáculos al funcionamiento del reconocimiento mutuo, según las empresas que respondieron al cuestionario el principal es la ausencia de soluciones rápidas para impugnar las decisiones nacionales por las que se deniega el acceso al mercado, seguido de la comunicación insuficiente entre las autoridades. El 52 % de dichas empresas se había encontrado con esos obstáculos.

2.3.2. Funcionamiento del Reglamento de reconocimiento mutuo

Eficacia: ¿Hasta qué punto ha logrado sus objetivos el Reglamento?

La mayoría de los consultados conocen el Reglamento, y consideran que gran parte de las herramientas que existen son útiles y siguen siendo necesarias. En cuanto a si el Reglamento ha logrado sus objetivos, muy pocos operadores económicos consideran que sea más fácil vender productos en otros Estados miembros desde que el Reglamento entró en vigor. La mayoría de ellos consideran que el Reglamento no ha mejorado la situación, o no saben / no contestan, bien porque no recurren al reconocimiento mutuo, bien porque no venden productos al extranjero.

Eficiencia: Costes y ventajas del Reglamento

Las autoridades nacionales situaron estos costes en la media, y se mostraron de acuerdo, total o parcialmente, en que el Reglamento ofrece ventajas, ya que facilita el acceso a los mercados.

Los principales costes para las empresas proceden de la necesidad de adaptar sus productos a la legislación nacional aplicable cuando el reconocimiento mutuo, bien se les deniega, bien no lo utilizan para penetrar en el mercado. Los costes elevados también están relacionados con el tiempo que tardan en entrar en los mercados y con las oportunidades perdidas cuando renuncian a entrar en un mercado debido a las diferencias entre normativas nacionales, que hacen necesaria la adaptación de sus productos. Los costes relacionados con la impugnación de las decisiones administrativas por las que se deniega el acceso a los mercados se consideran menos importantes, básicamente porque pocos operadores económicos recurren a esta opción.

También se derivan costes de la evaluación para determinar si puede utilizarse el reconocimiento mutuo para vender productos en otro Estado miembro. Muy pocos operadores económicos (el 2 %) externalizan esta evaluación, y el 26 % la lleva a cabo internamente. El 46 % lo hace de las dos maneras, dependiendo del producto.

Por lo que respecta a las ventajas que se derivan del Reglamento, la percepción de las empresas consultadas es bastante variada. Mientras que los Estados miembros tienden a considerar que los costes del Reglamento son proporcionados con respecto a las ventajas que genera, las empresas, en su mayoría, se muestran en desacuerdo (solo el 9 % está de acuerdo).

Coherencia

Entre las respuestas a la consulta hay consenso en cuanto a la coherencia del Reglamento.

Valor añadido de la Unión

Las respuestas a la consulta también hacen especial hincapié en el valor añadido europeo de la normativa sobre reconocimiento mutuo.

2.3.3. Evaluación de la comunicación cuando se recurre al reconocimiento mutuo

La mayoría de las empresas que respondieron a la consulta nunca han acudido a un punto de contacto de productos para obtener información sobre la legislación aplicable a los productos, básicamente porque desconocen su existencia. Los Estados miembros que respondieron a la consulta consideran que la comunicación con las autoridades dentro de su propio país es buena, mientras que la comunicación con las autoridades de otros Estados miembros es más bien mediocre o pobre.

2.3.4. Prioridades para mejorar el reconocimiento mutuo

Si bien para las empresas la necesidad de contar con soluciones eficaces es la máxima prioridad, los Estados miembros y los ciudadanos se muestran a favor de aumentar la concienciación sobre el reconocimiento mutuo.

2.3.5. Opciones

Todas las opciones presentadas para facilitar la aplicación del reconocimiento mutuo y poder contar más con él recibieron un gran apoyo de los consultados.

En cuanto a cuál sería la alternativa más adecuada al reconocimiento mutuo, la mayoría de los consultados coincidió en que, cuando el reconocimiento mutuo no funciona adecuadamente, la armonización es la herramienta más adecuada.

2.4. Encuestas realizadas por los contratistas externos

En el marco del estudio externo llevado a cabo para evaluar el funcionamiento del principio de reconocimiento mutuo², el 9 de octubre de 2014 se pusieron en marcha cuatro encuestas, que se completaron el 5 de enero de 2015. Las conclusiones de las encuestas y las entrevistas

2 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13381>

ponen de manifiesto que la aplicación del principio de reconocimiento mutuo es complicada, y que sigue habiendo barreras a la libre circulación de mercancías comercializadas legalmente, debido a los requisitos y ensayos adicionales que se exigen en algunos Estados miembros. El desconocimiento y la ausencia de concienciación sobre el reconocimiento mutuo siguen siendo problemáticos. También se ha señalado como punto débil el escaso nivel de comunicación y cooperación entre las autoridades nacionales.

En el marco del estudio realizado para evaluar los costes y las ventajas de las diferentes opciones previstas para mejorar el reconocimiento mutuo, el contratista externo llevó a cabo una encuesta y varias entrevistas. La consulta de las partes interesadas no solo se centró en el funcionamiento actual del reconocimiento mutuo (y sus principales cuestiones), sino también en cómo revisar el Reglamento por medio de las opciones de actuación propuestas por la Comisión. Una serie de encuestas y entrevistas específicas permitieron entender el punto de vista de las partes interesadas sobre las opciones de actuación. Las autoridades nacionales destacaron lo siguiente: el amplio alcance, el tamaño y la fragmentación del mercado que entra en el ámbito de aplicación del reconocimiento mutuo, así como la presencia de numerosas legislaciones nacionales diferentes, pueden hacer que sea difícil contar con unos procedimientos claros de aplicación del reconocimiento mutuo; los productos pertenecientes a ámbitos en los que existe la armonización parcial o en los que hay algunas normas de la Unión plantean dificultades a las autoridades, ya que en ellos puede aplicarse una combinación de legislación nacional y europea, lo que exige un mayor esfuerzo de su parte para verificar y decidir; también se da cierta incomunicación entre Estados miembros. Las empresas, por su parte, destacaron los obstáculos relacionados con la dificultad para acceder fácilmente a la información sobre la legislación pertinente y los procedimientos existentes (barreras lingüísticas), así como el tiempo que tardan en recibir una respuesta de las autoridades nacionales. Los operadores económicos y las autoridades nacionales coinciden en que es necesario tomar medidas para mejorar la situación. Mientras que entre las autoridades nacionales hay amplio consenso en cuanto a la necesidad de intervenir, ya sea por medio de instrumentos de Derecho indicativo o de Derecho imperativo, los operadores económicos parecen mostrarse más cautos en cuanto a la eficacia de las opciones propuestas para evitar los retrasos en el acceso a los mercados y reducir los costes derivados. Sin embargo, tanto los operadores económicos como las autoridades nacionales parecen estar a favor de combinar diferentes subopciones, más que de adoptar una única opción estratégica en su totalidad.

2.5. Otras aportaciones recibidas (documentos de posición o correo electrónico)

Varias partes interesadas presentaron documentos de posición separadamente, en muchos de los cuales se exigía más ambición para mejorar el reconocimiento mutuo y la confianza entre Estados miembros.

En algunos se mencionaba que podía seguir reforzándose el principio de reconocimiento mutuo mediante la introducción de una presunción de conformidad de productos sometidos a ensayos independientes (por terceros).

En otros se hacía hincapié en la necesidad de aclarar el ámbito de aplicación del Reglamento de reconocimiento mutuo, de proporcionar orientaciones para las evaluaciones de la proporcionalidad y de compartir las mejores prácticas entre Estados miembros.

Es necesario, además, introducir métodos disuasorios para garantizar que los Estados miembros realicen las notificaciones oportunas con arreglo a las obligaciones que les impone el Reglamento. Por otro lado, las empresas deben disponer de soluciones eficaces que les permitan conocer con más rapidez las decisiones que se toman contra sus productos en el mercado único, y esto incluye incrementar la transparencia de estas decisiones. Además, deben optimizarse los puntos de contacto de productos y debe permitirse a las empresas que accedan fácilmente a la información sobre las decisiones nacionales y la normativa técnica. Asimismo, hay una necesidad general de recuperar la confianza y reforzar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en todo el mercado único.

Es necesario vencer la falta de confianza entre autoridades competentes, y las decisiones nacionales deben ser más transparentes. Un procedimiento de evaluación rápida, que, sin adoptar decisiones vinculantes, permita evaluar las decisiones que denieguen el acceso a los mercados, es una posible herramienta que puede llevar a entender mejor el principio de reconocimiento mutuo y mejorar el funcionamiento del Reglamento vigente.

3. INFORMACIÓN PARA LAS PARTES INTERESADAS

Los procesos de consulta proporcionaron una amplia variedad de opiniones con respecto a la aplicación del Reglamento, en relación con lo que ha funcionado bien y lo que no ha funcionado tan bien, según la percepción de las partes interesadas. Las reuniones con las partes interesadas ofrecieron una oportunidad temprana para promover la participación de las autoridades nacionales, aumentando así las posibilidades de obtener un buen índice de respuesta.

El objetivo general de esta iniciativa es consolidar el mercado único de mercancías a través de un reconocimiento mutuo más frecuente y mejorado, lo que se logrará aumentando la concienciación sobre este principio, mejorando la seguridad jurídica de las empresas y las autoridades nacionales cuando recurran a él y reforzando la cooperación administrativa y la confianza entre autoridades. El resultado será el aprovechamiento pleno del potencial del mercado interior, facilitando el uso y la aplicación del reconocimiento mutuo, reduciendo el riesgo que corren las empresas de que sus productos no puedan acceder al mercado o sean retirados de él de manera injustificada y ofreciendo a los consumidores una mayor variedad de productos a precios más bajos. Si bien no es posible estimar con exactitud las ventajas esperadas de un reconocimiento mutuo más frecuente y mejorado, según un estudio reciente titulado *The Cost of Non-Europe in the Single Market* [«El coste de la no Europa en el mercado único», documento en inglés], la reducción de las barreras al comercio podría dar lugar a un aumento de los intercambios comerciales en el interior de la Unión de más de 100 000 millones EUR anuales. El concepto de barreras al comercio en dicho estudio va más allá del reconocimiento mutuo, pero proporciona una estimación de las ventajas esperadas.

El valor añadido de la Unión que aporta esta iniciativa consiste en un conjunto común de normas que garantizan el trato igualitario y permiten la aplicación uniforme, coherente y correcta del reconocimiento mutuo. El reconocimiento mutuo tiene como base jurídica los artículos 34 a 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y contribuye directamente a la consecución del mercado interior de mercancías, uno de los principales logros de la Unión. La intervención por parte de los Estados miembros en solitario debilitaría el principio de reconocimiento

mutuo y lo fraccionaría en 28 procedimientos nacionales diferentes y potencialmente contradictorios.

Las opciones de actuación previstas que se incluyeron en la evaluación de impacto fueron las siguientes:

- Opción 2: Derecho indicativo para mejorar el funcionamiento del reconocimiento mutuo (concienciación, formación, intercambio de funcionarios, etc.).
- Opción 3: Cambios legislativos mínimos en el Reglamento (CE) n.º 764/2008 (transparencia de las decisiones administrativas, utilización de normas de la Unión y rol ampliado de los puntos de contacto de productos).
- Opción 4: Cambios legislativos profundos en el Reglamento (CE) n.º 764/2008 (declaración voluntaria de cumplimiento, procedimiento acelerado de recurso y mejora de los puntos de contacto de productos y la cooperación).
- Opción 5: Autorización previa y voluntaria de introducción en el mercado.

Las opciones consistentes en la derogación del Reglamento y en la propuesta de nuevas medidas de armonización sobre requisitos básicos específicos en relación con determinados aspectos de los productos se descartaron en una etapa temprana, al igual que la introducción de una declaración de cumplimiento por parte de un tercero.

La opción preferida es la 4 [cambios legislativos profundos en el Reglamento (CE) n.º 764/2008], complementada por la 2 (medidas de Derecho indicativo).