



Bruselas, 7.7.2016
COM(2016) 445 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo

1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento de Productos de Construcción¹ (RPC) sustituyó la anterior Directiva de Productos de Construcción (DPC) y estableció unas condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción en la UE. El RPC se aplica plenamente desde julio de 2013.

El presente informe al Parlamento Europeo y al Consejo, con el que se cumple lo exigido en el artículo 67, apartado 2, del RPC, presenta el estado de la aplicación del RPC, incluyendo la experiencia obtenida, la medida en que se han alcanzado los objetivos del RPC y las cuestiones que requieren mejora.

Las pruebas objetivas que constituyen la base de este informe proceden de los informes que los Estados miembros y las partes interesadas han presentado a la Comisión, la información que transmiten periódicamente los Estados miembros y las principales partes interesadas, sobre todo a través del Grupo consultivo, el Comité permanente de la construcción y el Grupo de cooperación administrativa sobre vigilancia del mercado (Adco-CPR), así como un estudio externo titulado «*Analysis of implementation of the Construction Products Regulation*» (Análisis de la aplicación del Reglamento de Productos de Construcción), completado en julio de 2015².

Este informe no aborda cuestiones ya incluidas en estudios específicos, informes presentados por la Comisión e informes que deban presentarse en una etapa posterior de este mismo año. Entre ellos, el informe de 2014 sobre sustancias peligrosas³, el informe sobre poderes delegados aprobado en 2015⁴ y el próximo informe sobre financiación de la Organización Europea para la Evaluación Técnica (EOTA) previsto para el 1 de enero de 2017⁵.

Asimismo, la coherencia de la legislación de la UE aplicable al sector de la construcción, incluido el RPC, así como sus costes y beneficios para el sector, están sujetos a un control de idoneidad sectorial previsto para 2017. En relación con el impacto económico del RPC, se ha iniciado un estudio cuyos resultados se prevén para verano de 2016.

¹ Reglamento (UE) n.º 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo, DO L 88 de 4.4.2011, p. 5.

² <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415686/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415688/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0115716/>.

³ COM(2014)511 de 7.8.2014, como exige el art. 67, apartado 1.

⁴ COM(2015)449 de 16.9.2015, como exige el art. 61, apartado 1.

⁵ Como exige el artículo 34, apartado 2 del RPC.

2. ENFOQUE DEL RPC

Objetivos del RPC

El principal objetivo del RPC sigue siendo el mismo que el de la DPC, es decir, conseguir que el mercado único funcione mejor y mejorar la libre circulación de productos de construcción en la UE, estableciendo unas condiciones armonizadas para su comercialización.

El RPC también tiene unos objetivos operativos específicos: simplificar el marco existente⁶, clarificar los conceptos y definiciones utilizados y aumentar la credibilidad de la estructura en conjunto. Todos esos objetivos contribuyen a la política de la pyme en la UE, que pretende igualar las condiciones para las pymes, especialmente las microempresas.

El enfoque del RPC contribuye a la estrategia Europa 2020 de la Unión Europea⁷ y a los objetivos de la estrategia Construcción 2020⁸, principalmente conseguir una competitividad sostenible del sector de la construcción y sus empresas.

Funcionamiento del RPC

El sistema basado en el RPC armoniza las condiciones para la comercialización de productos de construcción creando un lenguaje técnico común que define las características esenciales en relación con sus prestaciones bajo unas especificaciones técnicas armonizadas: normas armonizadas y documentos de evaluación europeos. Deben cubrir el ámbito de los requisitos básicos de las obras de construcción⁹. Cuando un producto de construcción se incluye en una norma armonizada¹⁰ o se emite una evaluación técnica europea para el mismo, el fabricante emite una declaración de prestaciones y pone la marca CE en dicho producto.

El avance del RPC hacia la consolidación del mercado único para los productos de construcción se ha redirigido en relación con los principios generales establecidos originalmente en la Resolución del Consejo sobre una nueva aproximación en materia de armonización y de normalización¹¹ y desde que fue revisada por la Decisión n.º 768/2008/CE sobre un marco común para la comercialización de los productos¹². Las principales diferencias son:

- La separación de poderes entre la UE y los Estados miembros: la UE aborda las normas de acceso al mercado único. Los Estados miembros son responsables de los requisitos aplicables a las obras de construcción en relación con la seguridad, el medio ambiente y la energía.
- Condiciones de comercialización armonizadas: en lugar de armonizar los productos de construcción o los requisitos que deben cumplir, la legislación de la UE (el RPC) se limita a crear unas condiciones armonizadas para la comercialización de dichos productos. Con las especificaciones técnicas armonizadas se pretende facilitar la libre

⁶ Por este motivo, el RPC figuraba en el programa de despliegue de la Comisión para actualizar y simplificar el acervo comunitario y se integró en el programa REFIT (Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación) en 2014.

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo «Estrategia para una competitividad sostenible del sector de la construcción y de sus empresas», COM(2012) 433 de 31.7.2012.

⁹ Según se indica en el Anexo I del RPC.

¹⁰ Según se define en el artículo 2, apartado 1 del RPC.

¹¹ Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985, DO C 136 de 4.8.1985.

¹² DO L 218 de 13.8.2008, p. 82.

circulación de productos de construcción y capacitar a los agentes económicos para obtener el máximo beneficio del mercado único.

El hecho de disponer de un lenguaje técnico común ofrece a los profesionales, autoridades públicas y usuarios de productos de construcción una información fiable para comparar las prestaciones de los productos. Otras ventajas son:

- los productos tienen que someterse a ensayo solamente una vez conforme a una norma armonizada o un documento de evaluación europeo;
- las autoridades nacionales pueden establecer unos requisitos de prestaciones utilizando normas armonizadas o documentos de evaluación europeos;
- los usuarios de productos de construcción pueden determinar mejor sus demandas de prestaciones;
- la vigilancia del mercado puede basarse en una estructura de información común.

Aplicación general

Dado que el RPC introduce documentación, procedimientos y obligaciones nuevos, se estableció un periodo de transición. El RPC solo es plenamente aplicable desde el 1 de julio de 2013, es decir, menos de tres años antes del presente informe. Ese es uno de los motivos por los que todavía no se puede valorar plenamente la implementación de algunos aspectos del RPC, de modo que esa evaluación es parcialmente preliminar.

Para acompañar la transición, la Comisión lanzó campañas de información dirigidas principalmente a los operadores económicos, en especial a las pymes, pero también a las autoridades públicas y a los usuarios de productos de construcción¹³. Asimismo, varias asociaciones del sector y autoridades públicas han organizado campañas informativas dirigidas a sus respectivos miembros o territorios.

En general, todos los elementos que exige el RPC han sido implementados por todos los afectados: por ejemplo, se han creado organismos notificados y organismos de evaluación técnica en toda Europa¹⁴; y en los Estados miembros se han creado puntos de contacto para productos de construcción. Sin embargo, todavía no se han implementado totalmente algunos aspectos que requieren un esfuerzo adicional, como se explica en los apartados siguientes.

3. NORMAS SOBRE LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS DE CONSTRUCCIÓN

Para introducir un producto de construcción en el mercado de la UE, se requiere la declaración de prestaciones y el marcado CE. Los fabricantes de productos que entren en el ámbito armonizado deben utilizarlos¹⁵. También son el único medio para proporcionar

¹³ Una conferencia en junio de 2012, un vídeo en 2014 y un folleto en 2015 («Mercado CE de los productos de construcción; paso a paso»), http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8419&lang=es.

¹⁴ Nando, en: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33.

¹⁵ Según el artículo 4, apartado 1, este ámbito incluye los productos cubiertos por las normas armonizadas y aquellos que han sido objeto de evaluaciones técnicas europeas.

información¹⁶ sobre las prestaciones de los productos en relación con las características esenciales¹⁷ definidas a través del RPC.

Para que el sistema de información sobre las prestaciones de un producto establecido por el RPC sea eficiente, se requiere una aplicación uniforme. Por lo tanto, deben establecerse a nivel de la UE las normas para unas condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción, en el RPC o a través del mismo. Si las autoridades públicas de un Estado miembro adoptaran sus propios enfoques, sería perjudicial para la coherencia y se contribuiría a la fragmentación del mercado único.

No obstante, en varios Estados miembros se siguen utilizando marcas nacionales¹⁸ en contra de los principios del RPC. Los procesos o verificaciones nacionales *ex ante* que abarquen el área armonizada¹⁹ no están permitidos. Tampoco se permite el uso de marcas voluntarias sin una connotación nacional, dado que impedirían de forma indebida la libre circulación de productos de construcción con el mercado CE, por ejemplo, cuando se derivan de un sistema más exigente de evaluación y verificación de la constancia de las prestaciones (EVCP) impuesto por las inspecciones de edificios o las compañías de seguros o en relación con los incentivos financieros.

Así lo ha confirmado la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-100/13²⁰, donde se indicaba que los Estados miembros debían abstenerse de establecer requisitos adicionales. La aplicabilidad de esta sentencia según el RPC y su amplio alcance en todas las normas armonizadas confirman la naturaleza obligatoria del lenguaje técnico común. Dado que el sistema armonizado creado con o a través del RPC se considera exhaustivo²¹, no queda espacio para ningún otro sistema relativo a la comercialización de productos de construcción en un entorno armonizado. Por lo tanto, la Comisión ha pedido a todos los Estados miembros que adapten los sistemas nacionales a esos principios, y sigue de cerca los ajustes que incorporan.

Otra cuestión clave respecto a la aplicación, identificada por muchas partes interesadas, es el considerable solapamiento existente entre la información que se solicita en la declaración de prestaciones y en el mercado CE, lo que genera una carga financiera y administrativa adicional. Con una interpretación flexible del artículo 9, apartado 2, el mercado CE podría contener solamente la información esencial, y, para los otros datos, habría que remitirse a la declaración de prestaciones. La declaración de prestaciones se proporcionaría en papel junto con el producto, electrónicamente o a través del sitio web. De ese modo se aligera la carga de los fabricantes, y se cumplen los objetivos de simplificación del RPC. La Comisión sigue promoviendo esa solución simplificada y flexible, también para garantizar la seguridad jurídica de los fabricantes, que no quieren interpretaciones distintas a nivel de Estado miembro.

¹⁶ Tras la aprobación del Reglamento Delegado (UE) n.º 157/2014 de la Comisión, de 30 de octubre de 2013, relativo a las condiciones para publicar en una página web una declaración de prestaciones sobre productos de construcción, los fabricantes pueden publicar la declaración de prestaciones en formato electrónico. Se ha comprobado que este enfoque se utiliza y tiene una valoración positiva por parte del sector.

¹⁷ Véase el artículo 4, apartado 2 del RPC.

¹⁸ Marcas (o, más en general, procedimientos que crean requisitos *ex ante* para los fabricantes) con una connotación nacional.

¹⁹ El área de requisitos básicos para las obras de construcción, según se indica en el anexo I del RPC.

²⁰ [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=c-100/13 %23](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=c-100/13%23).

²¹ Como en el *punto* 62 de la sentencia del asunto C-100/13.

4. PUNTOS DE CONTACTO DE PRODUCTOS DE CONSTRUCCIÓN

Ya funcionan los puntos de contacto de productos para la construcción (PCPC) creados por todos los Estados miembros para proporcionar información sobre la normativa nacional, y responden a las peticiones de información procedentes del sector. La Comisión Europea publica una lista de PCPC y convoca reuniones periódicas de los mismos para garantizar una coordinación adecuada y el intercambio de buenas prácticas.

No obstante, la sensibilización respecto a los servicios ofrecidos por los PCPC sigue siendo relativamente baja en el sector y se han planteado algunos interrogantes sobre su plazo de respuesta y la calidad de la información que ofrecen.

La Comisión está estudiando formas de mejorar la situación, incluso en el contexto de la iniciativa Portal Digital Único, con el que se pretende racionalizar las plataformas existentes a nivel nacional y de la UE que proporcionan información y servicios sobre los derechos del mercado único.

De forma simultánea a las iniciativas de la Comisión, los Estados miembros deben seguir ayudando a sus PCPC a funcionar mejor y a que sean más conocidos en el sector de la construcción.

5. NORMAS ARMONIZADAS

Con el RPC, las 457 normas armonizadas existentes citadas en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y sus más de 2 000 normas de apoyo son la fuente principal de lenguaje técnico común en este ámbito. Se estima que las normas armonizadas abarcan hasta el momento entre un 75 y un 80 % de todos los productos de construcción. La mayoría de esas normas entraron en vigor poco antes de que el RPC se aplicara plenamente, lo que explica en parte la impresión que tienen algunas partes interesadas de que el RPC provocó cambios radicales.

Al contrario que las normas armonizadas desarrolladas en virtud de la legislación sobre armonización de la UE, basadas totalmente en el nuevo marco legislativo²², se prevé que las normas armonizadas basadas en el RPC solamente esboquen los métodos y criterios para valorar las prestaciones de los productos de construcción en relación con sus características esenciales. En general, no establecen requisitos para las prestaciones de los productos en sí. Ello se debe a la separación de poderes entre la UE y los Estados miembros, según se ha explicado más arriba.

Una de las características del RPC es que dispone que el uso de normas armonizadas es obligatorio para los fabricantes cuando introducen productos de construcción en el mercado y para las autoridades del Estado miembro cuando establecen requisitos para su uso²³. Esto significa que todas las partes interesadas pueden confiar en las normas uniformes vigentes y no tienen que recurrir a otros instrumentos (nacionales) para este fin²⁴.

²² Decisión n.º 768/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos y por la que se deroga la Decisión 93/465/CEE del Consejo, DO L 218 de 13.8.2008, p. 82.

²³ Véanse los artículos 4, apartado 2, 8, apartados 3 y 6, y 17, apartado 5.

²⁴ El acceso a unas normas armonizadas es una cuestión importante, como reconoce el Abogado General del Tribunal de Justicia Europeo en su dictamen (párrafo 51 en especial) emitido el 28.1.2016 sobre el asunto C-613/14. En este dictamen también se destaca la pertinencia de las normas como parte del mecanismo de

Dado que el uso de normas armonizadas es obligatorio para los productos de construcción, y esas normas tienen un gran impacto en el mercado, existe la imperiosa necesidad de que sean de gran calidad. Sus procedimientos de adopción deben designarse y aplicarse con este objetivo en mente. Es de especial importancia que las diversas categorías de partes interesadas²⁵ estén representadas equitativamente y que se cumplan las normas establecidas en los artículos 3, apartado 3, y 27 del RPC sobre el establecimiento de nuevas clases o niveles umbral de prestaciones. Queda margen de mejora en esos dos aspectos.

Dado que casi todas las normas armonizadas se remontan a la era de la DPC y todas se desarrollaron en base a los mandatos de normalización habituales hace 10-20 años, algunas requieren ahora una revisión para adaptarlas al progreso técnico y del mercado. Además, todavía no se han incorporado plenamente todas las características específicas del RPC. La transición de la DPC al RPC ha obligado a las partes interesadas, las organizaciones europeas de normalización y las autoridades de los Estados miembros a aprender a asimilar las nuevas características y a incorporarlas a las normas armonizadas. Ha habido algunos retrasos en el inicio de este proceso y la adaptación todavía no ha finalizado.

Estas circunstancias han obligado a la Comisión a realizar un mayor esfuerzo de seguimiento y vigilancia. En consecuencia, existe una cantidad considerable de posibles normas armonizadas que no se citan en el DOUE si antes no se incorporan los ajustes adecuados o se adoptan los actos delegados para incorporar clases y/o niveles umbral. Será esencial una cooperación continua con los asesores del Comité Europeo de Normalización (CEN) para mejorar la situación antes de presentar las normas armonizadas a la Comisión para la publicación de sus referencias en el DOUE.

Aunque el RPC no ha comportado cambios a gran escala en el marco general de las normas armonizadas en este campo, recientemente las partes interesadas han solicitado que el proceso de normalización sea más rápido y más efectivo, y que las normas respondan mejor a las necesidades del usuario. La naturaleza exhaustiva de las normas armonizadas basadas en el RPC, confirmadas por el TJUE en el asunto C-100/13 antes mencionado²⁶, implica que todavía deban adaptarse determinadas normas²⁷. Además, deben presentarse nuevas peticiones de normalización revisadas²⁸ y debe eliminarse el retraso actual con normas armonizadas todavía no citadas en el DOUE. Todo ello solamente se conseguirá con una mejor colaboración entre el CEN, los Estados miembros, el sector, la Comisión y las correspondientes partes interesadas, sobre todo a través de la Iniciativa Conjunta sobre Normalización²⁹.

6. ORGANIZACIÓN EUROPEA PARA LA EVALUACIÓN TÉCNICA (EOTA)

Para aquellos productos cuyas prestaciones no se puedan evaluar plenamente mediante normas armonizadas, el RPC³⁰ define unos procedimientos específicos que implican una

armonización de la UE; además, la Defensora del Pueblo Europeo ha cerrado hace poco una consulta sobre este tema, Q2/2013/EIS, con su informe de 11.12.2015.

²⁵ Véase el artículo 17, apartado 2 del RPC.

²⁶ Véase la nota 16.

²⁷ En particular sobre determinados requisitos básicos para las obras de construcción.

²⁸ Debido a que las enmiendas a las normas actuales deberían realizarse con el procedimiento de mandato simplificado.

²⁹ Decisión de la Comisión de 1.6.2016 sobre la aprobación y firma de la Iniciativa Conjunta sobre Normalización, C(2016)3211.

³⁰ Véase el artículo 19, apartado 1, que define el ámbito de dichas actividades.

petición de evaluación técnica europea por parte de los fabricantes, y la redacción y aprobación de un documento de evaluación europeo por parte de la EOTA, la organización de organismos de evaluación técnica (OET).

Se han alcanzado los objetivos políticos de la EOTA, según se definen en el RPC y emanan de la experiencia y las críticas de la DPC, es decir: reducir y simplificar los procedimientos, reducir los costes para los fabricantes, y hacer que esos procedimientos sean más transparentes. Con el fin de pasar de la emisión de aprobaciones de productos a simplemente evaluar sus prestaciones, el primer paso era poner en práctica un grupo de principios³¹, que después se convirtieron en procedimientos para redactar y adoptar los documentos de evaluación europeos³². El cumplimiento de esos principios ha sido bueno gracias a una mayor participación de los fabricantes implicados y de la Comisión en esos procedimientos.

Desde noviembre de 2011, la mayor parte de los Estados miembros han designado a varios OET con herramientas electrónicas de la Comisión, siguiendo unos criterios estrictos establecidos en el RPC y basados en el mismo³³. Así, las peticiones de evaluación técnica europea, y por tanto también la preparación de proyectos de documentos de evaluación europeos, corren principalmente a cargo de un número limitado de OET.

No obstante, la transición de la DPC al RPC todavía no se ha completado. Casi un 90 % de las evaluaciones técnicas europeas realizadas en virtud del RPC todavía se basan en las guías de los documentos de idoneidad técnica europeos (DITE) utilizadas como documento de evaluación europeo³⁴. Los principios para dichas prácticas se han acordado con la EOTA y debe realizarse un seguimiento de los mismos para evitar complicaciones, sobre todo para los fabricantes implicados. Está en marcha la conversión de los DITE en documentos de evaluación europeos, empezando por los más utilizados³⁵. Los fabricantes pueden utilizar las aprobaciones técnicas europeas emitidas conforme a la DPC (antes del 30 de junio de 2013) como evaluaciones técnicas europeas hasta el fin de su validez (máximo cinco años, es decir, seguramente hasta el 30 de junio de 2018)³⁶.

El cambio de paradigma en los OET de «aprobación de producto» a «evaluación de prestaciones» es la principal dificultad para una implementación correcta de las disposiciones del RPC sobre la redacción y adopción de documentos de evaluación europeos. Tras la aprobación del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1062/2013 de la Comisión relativo al formato de la evaluación técnica europea de los productos de construcción³⁷, la EOTA y la Comisión acordaron los principios que rigen la redacción del documento de evaluación europeo y elaboraron una guía detallada basada en la experiencia obtenida en esos procesos³⁸. Por todo ello, en julio de 2015 se publicaron en el DOUE por primera vez referencias a los documentos de evaluación europeos³⁹.

³¹ Véase el artículo 20.

³² Véanse los artículos 19, apartados 2 y 3 y el anexo II del RPC. Véase también el artículo 21.

³³ Véanse los artículos 29 y 30 y la tabla 2 del anexo IV del RPC; también se han comunicado debidamente a los Estados miembros las directrices de la Comisión conforme al artículo 29, apartado 4. En mayo de 2016, se habían designado 50 OET en 25 países, incluidos tres países de la AELC. Seis Estados miembros todavía no han designado ningún OET.

³⁴ Véase el artículo 66, apartado 3 del RPC.

³⁵ La publicación de referencia para los primeros documentos de evaluación europeos de este tipo en el DOUE es de mayo de 2016.

³⁶ Véase el artículo 66, apartado 4 del RPC.

³⁷ DO L 289 de 31.10.2013, pp. 42-43; este acto se basa en el artículo 26, apartado 3, del RPC.

³⁸ Véase el artículo 24 del RPC.

³⁹ En mayo de 2016 se habían citado en el DOUE 40 documentos de evaluación europeos.

La Comisión no ha sido informada por la EOTA de la necesidad de resolver algún desacuerdo entre los OET, como se indica en el artículo 23 del RPC. No obstante, esto no significa que no existan tales desacuerdos, sobre todo porque ha habido retrasos en la aprobación de los documentos de evaluación europeos en la EOTA⁴⁰.

En resumen, los artículos 19, 20, 21 y 24 del RPC funcionan conforme a sus objetivos. La transición práctica de la DPC al RPC podría haber sido más rápida y los procedimientos implementados todavía se podrían simplificar más. Sin embargo, en general las mejoras requeridas para una finalización más rápida y transparente de los documentos de evaluación europeos pueden conseguirse sin propuestas reglamentarias⁴¹.

7. ORGANISMOS NOTIFICADOS Y AUTORIDADES NOTIFICANTES

La credibilidad del sistema establecido por el RPC se basa sobre todo en los organismos notificados⁴², que deben cumplir unos requisitos estrictos sobre su competencia técnica, imparcialidad y rendición de cuentas⁴³. Debe prestarse especial atención a su independencia, un criterio al que se otorgó una gran importancia durante el proceso de aprobación del RPC. Las autoridades notificantes designadas por los Estados miembros⁴⁴ son responsables de los procedimientos nacionales de notificación y seguimiento.

Se han mejorado las actividades del Grupo de Organismos Notificados y sus subgrupos mediante el soporte reglamentario reforzado que reciben en el RPC⁴⁵. Dicha coordinación es necesaria para garantizar una aplicación uniforme de las normas, con el fin de evitar las críticas ocasionales por la diversidad de prácticas en este campo.

Se consiguió una mayor coherencia y seguridad jurídica cuando el Reglamento Delegado (UE) n.º 568/2014 de 18 de febrero de 2014 modificó el anexo V del RPC⁴⁶. Dicho Reglamento dejaba claro el grado de implicación y el papel de los organismos notificados en la evaluación y verificación de la constancia de las prestaciones de los productos de construcción. En consecuencia, los organismos notificados ahora comprenden mejor sus responsabilidades.

La transición de la DPC al RPC ha comportado un cambio de paradigma también para los organismos notificados. Algunos de ellos todavía deben adaptarse para incorporar plenamente el progreso hacia determinadas actividades de certificación⁴⁷, además de otras aclaraciones sobre sus funciones. Y este hecho afecta también al uso de las normas de acreditación a efectos de notificación.

⁴⁰ Hasta la fecha, la EOTA no ha informado a la Comisión de ningún retraso respecto a la producción de documentos de evaluación europeos, como se exige en el punto 6 del anexo II del RPC.

⁴¹ Las normas de procedimiento establecidas en el anexo II del RPC podrían simplificarse mediante un acto delegado (véanse los artículos 19, apartado 3, y 60, letra d)).

⁴² Esos organismos deben encargarse de las tareas de terceros en cuanto a la EVCP de los productos de construcción. En mayo de 2016 se había notificado a 623 organismos notificados.

⁴³ Los requisitos para los organismos notificados se establecen en el artículo 43 del RPC.

⁴⁴ Véase el artículo 40 del RPC.

⁴⁵ Véanse los artículos 43, apartado 11, y 55 del RPC.

⁴⁶ DO L 157 de 27.5.2014, pp. 76-79.

⁴⁷ En vez de la certificación de productos, el RPC, y su nuevo anexo V en especial, se centran en la certificación de la constancia de las prestaciones.

La información recibida sobre la aplicación de las disposiciones del RPC en este campo indica que algunas normas podrían haber sido más precisas⁴⁸. En este mismo sentido, dichas disposiciones⁴⁹ se beneficiarían de un examen más a fondo sobre si deberían distanciarse de los principios de la «Nueva aproximación»⁵⁰.

8. MICROEMPRESAS Y SIMPLIFICACIÓN

Para igualar las condiciones para las pymes y las microempresas, el RPC establece excepciones a la obligación de redactar una declaración de prestaciones⁵¹ y unos procedimientos simplificados para introducir productos de construcción en el mercado⁵².

En la fase de implementación actual, la experiencia todavía es limitada en cuanto al uso práctico de la mayoría de esas opciones, con la excepción de las normas sobre procedimientos simplificados referentes a la clasificación sin ensayos, sin compartir y sin distribuir en cascada⁵³. Estas disposiciones se utilizan con frecuencia cuando procede.

No obstante, hasta la fecha no existen pruebas documentales del uso de las otras opciones en cuestión. Esto podría significar que la mitigación prevista de la carga financiera y administrativa en las empresas no se ha materializado. Las razones citadas por las partes interesadas para esta acogida tan limitada incluyen:

- diversidad de prácticas e interpretaciones en los Estados miembros;
- escaso conocimiento en el sector sobre dichas opciones;
- inseguridad respecto al significado de los términos principales del RPC;
- dificultades para demostrar la «equivalencia» y/o proporcionar documentación técnica alternativa;
- dudas sobre el alcance real del ahorro financiero aplicable;
- temor de que las autoridades o los usuarios lo desapruében si los procedimientos no se aplican (correctamente).

En especial, esas dudas han afectado al potencial de las microempresas para aplicar los procedimientos simplificados del artículo 37 como estaba previsto durante el proceso reglamentario del RPC.

Parece que se requiere un enfoque global con más detalles sobre el camino a seguir, para poder cumplir mejor las expectativas de las pymes, sobre todo las microempresas que operan en el sector de la construcción de la UE. La Comisión desea facilitar esa evolución mediante un debate en una plataforma técnica.

9. VIGILANCIA DEL MERCADO

⁴⁸ Véanse sobre todo los artículos 43, 45, 46, 52, apartado 2, y 55 del RPC.

⁴⁹ De la Decisión n.º 768/2008/CE.

⁵⁰ Véanse sobre todo los artículos 44, 50, apartado 1, 51 y 53, apartado 2, del RPC.

⁵¹ Artículo 5.

⁵² Artículos 36 a 38. De los cuales el artículo 37 se refiere concretamente a las microempresas.

⁵³ Artículo 36.

En el nuevo marco legislativo aprobado en 2008, el Reglamento (CE) n.º 765/2008⁵⁴ establecía el principal marco administrativo para la vigilancia del mercado en los Estados miembros, mientras que la Decisión n.º 768/2008/CE contenía disposiciones de referencia para cada uno de los procedimientos de vigilancia del mercado: esas disposiciones debían utilizarse introduciéndolas en la legislación específica del sector. De este modo los artículos 56 a 59 del RPC relacionados con la vigilancia del mercado se basaron en gran manera en los artículos R31 a R34 de la Decisión n.º 768/2008/CE, pero tuvieron que adaptarse para el contexto actual. Esos ajustes se podrían considerar una causa parcial de algunas de las dificultades para la vigilancia del mercado experimentadas durante la implementación del RPC⁵⁵.

El funcionamiento de las autoridades de vigilancia del mercado en los Estados miembros se ha basado en el Reglamento (CE) n.º 765/2008, desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2010, y todos los Estados miembros las han creado debidamente para los productos de construcción, aunque con diferente disponibilidad de recursos e impacto real en el mercado. Su cooperación dentro del Grupo de cooperación administrativa sobre vigilancia del mercado (AdCo-CPR) se ha intensificado continuamente durante los últimos años, en parte debido a la nueva ayuda financiera de la UE para las actividades del grupo. Recientemente el Grupo AdCo-CPR ha organizado varias acciones conjuntas de vigilancia del mercado y ha contribuido eficientemente al desarrollo del sistema ICSMS⁵⁶ para satisfacer mejor las necesidades del sector de la construcción. El sistema RAPEX, establecido en virtud de la Directiva 2001/95/CE, relativa a la seguridad general de los productos, también se ha utilizado para los productos de construcción, con el fin de garantizar su seguridad en el uso.

Otras actividades continuas del Grupo AdCO-CPR incluyen la elaboración de un enfoque específico para el sector respecto a la evaluación de riesgos de los productos de construcción. Además, las autoridades de los Estados miembros abordan los actuales retos para la aplicación de los artículos 56 a 58 del RPC de cara a racionalizar los procedimientos implicados⁵⁷. Estas actuaciones son altamente beneficiosas para las futuras decisiones respecto a la mejora de la vigilancia del mercado en los Estados miembros.

10. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y CAMINO A SEGUIR

El RPC se ha implementado durante un periodo de tiempo relativamente corto y, por lo tanto, no se han alcanzado todavía todos los objetivos que se pretendían. Una gran parte de los retos mencionados en este documento se refieren a dificultades en la aplicación y al retraso en la adopción por las partes interesadas. Antes de poder extraer conclusiones definitivas sobre los resultados de la legislación, es necesario trabajar más para mejorar la aplicación, sobre todo a

⁵⁴ 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, DO L 218 de 13.8.2008, p. 30.

⁵⁵ El 13 de febrero de 2013, la Comisión aprobó un paquete de propuestas para mejorar la seguridad de los productos de consumo y la vigilancia del mercado para los productos industriales (COM(2013) 75, COM(2013) 78 y COM(2013) 76), actualmente pendiente de aprobación en el Parlamento Europeo y el Consejo.

⁵⁶ Sistema general de apoyo a la información y la comunicación para la vigilancia del mercado.

⁵⁷ Hasta el momento no se ha comunicado a la Comisión ningún procedimiento formal iniciado por los Estados miembros en virtud de esos artículos; según el artículo 56, apartado 2, dicha información se habría tenido que comunicar al inicio de cada procedimiento.

nivel nacional (por ejemplo, uniformizar la interpretación y retirar los obstáculos para la libre circulación), pero también por parte de otros agentes como el CEN y la EOTA. Por este motivo, la Comisión no considera adecuado proponer enmiendas al RPC en esta fase.

No obstante, la Comisión ve una clara necesidad de seguir dialogando con los Estados miembros y otras partes interesadas, seguir de cerca la situación y aplicar las normas existentes.

Basándose en los esfuerzos ya realizados en términos de clarificación, con el fin de ofrecer un apoyo adicional para una aplicación adecuada y uniforme del RPC, así como para centrarse en las áreas identificadas en el presente informe, habría que incluir la elaboración de material interpretativo adicional y de orientación, así como acciones de comunicación y sensibilización.

Existe potencial para un proceso de normalización más rápido y más simplificado, con normas que respondan mejor a las necesidades de sus usuarios a través de una colaboración estrecha y eficiente entre el CEN, los Estados miembros, el sector y la Comisión.

Para la EOTA, las normas de procedimiento establecidas en el anexo II del RPC se podrían simplificar para una finalización más rápida y transparente de los documentos de evaluación europeos mediante un acto delegado.

En esta fase, la Comisión considera necesario aclarar aún más determinadas disposiciones del RPC para apoyar una aplicación uniforme, sobre todo las siguientes:

- el artículo 5 sobre las excepciones a la redacción de la declaración de prestaciones;
- el artículo 6 sobre el contenido de la declaración de prestaciones;
- el artículo 9, apartado 2, sobre la información tras el marcado CE;
- el artículo 37 sobre los procedimientos simplificados para las microempresas;
- el artículo 38 sobre los procedimientos simplificados para productos fabricados por unidad o hechos a medida;
- los artículos 56 a 58 sobre los procedimientos para la vigilancia del mercado.

La Comisión tiene intención de seguir atentamente la aplicación del Reglamento con el fin de identificar otros posibles problemas que quizás todavía no se han resuelto a nivel de interpretación.

La Comisión iniciará un nuevo diálogo con las partes interesadas pertinentes sobre las cuestiones identificadas a través de las plataformas técnicas que se convocarán a finales de 2016. Cuando la aplicación del RPC haya alcanzado una fase más madura, y teniendo en cuenta los resultados de dicho diálogo y las conclusiones de los próximos estudios sobre el tema, la evaluación sectorial y los informes⁵⁸, la Comisión revisará los resultados del RPC.

⁵⁸ Es decir, el control de idoneidad sectorial mencionado, el estudio sobre el impacto económico del RPC, el informe sobre la financiación de la EOTA, las iniciativas sobre vigilancia del mercado y el Portal Digital Único.