

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad de los productos de consumo y por el que se derogan la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2013) 78 final — 2013/0049 (COD)]

(2013/C 271/15)

Ponente general: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 25 de febrero de 2013, el Consejo, y el 12 de marzo de 2013, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad de los productos de consumo y por el que se derogan la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE

COM(2013) 78 final - 2013/0049 (COD).

El 12 de febrero de 2013, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 490º pleno de los días 22 y 23 de mayo (sesión del 22 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER y aprobó por 120 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE comparte el punto de vista de la Comisión de establecer un marco jurídico, con un alto nivel de protección a los consumidores, que establece la obligación de que los productos de consumo sean seguros.

1.2 El Comité considera que el Reglamento es el instrumento jurídico apropiado para esta consolidación de textos jurídicos existentes, adaptándolos al nuevo marco legislativo para la comercialización de productos. Con el Reglamento se establecerá un mismo nivel de seguridad en todos los países de la UE, estableciéndose criterios comunes.

1.3 Al ser el Reglamento el único instrumento que permite que la adopción de medidas sea la misma y con soporte de idéntico nivel de riesgo en todos los países de la UE, es conveniente que esta propuesta se exprese en términos que puedan ser interpretados con el mismo alcance en todos los países de la Unión.

1.4 El CESE considera que, dada la importancia de la normalización para garantizar la seguridad de los productos, la Comisión debería incrementar el apoyo de la participación de consumidores en CEN y otros organismos similares.

1.5 En aras de la plena realización del mercado interior, el Comité considera que, por una parte, la propuesta representa una medida de protección muy importante para los consumidores al reducir los riesgos de lesiones y muerte, restableciendo la confianza; por otra parte, considera que es necesaria la transparencia y lealtad en las transacciones comerciales, de tal manera que quienes pretenden producir y vender productos peligrosos no dispongan de una ventaja desleal frente a los com-

petidores que aceptan el coste que implica incorporar la seguridad en sus productos.

2. Introducción

2.1 La protección de la seguridad de los consumidores implica que los bienes y servicios puestos a su disposición deberán ser tales que, utilizados en condiciones normales o previsibles, no presenten peligros para la seguridad de los consumidores, y en caso de que los presenten, puedan retirarse del mercado por procedimientos rápidos y simples. Constituye uno de los principios prioritarios de la política europea de protección de los consumidores desde su Programa Preliminar de 1975 ⁽¹⁾. Como consecuencia de la Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986 ⁽²⁾ sobre protección y fomento de los intereses de los consumidores, se impulsó el denominado «nuevo enfoque» en el ámbito de la armonización técnica y la normalización ⁽³⁾.

2.2 La primera Directiva relativa a la seguridad general de los productos que se aprobó en el año 1992 ⁽⁴⁾ fue sustituida por la Directiva 2001/95/CE del Parlamento y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001 ⁽⁵⁾, la cual entró en vigor el 15 de enero de 2002 y cuyo plazo de incorporación al ordenamiento nacional por parte de los Estados miembros se fijó el 15 de enero de 2004. En su día, el CESE se pronunció al respecto ⁽⁶⁾ aprobando el enfoque propuesto por la Comisión, pero manteniendo reservas sobre determinados aspectos.

⁽¹⁾ Resolución del Consejo de 14.4.1975, relativa a un Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información de los consumidores. DO C 92 de 25.4.1975, p. 1.

⁽²⁾ DO C 167 de 5.7.1986, p. 1.

⁽³⁾ Que se basó en la Resolución del Consejo de 7.5.1985, DO C 136 de 4.6.1985, p. 1.

⁽⁴⁾ DO L 228 de 11.8.1992, p. 24.

⁽⁵⁾ DO L 11 de 15.1.2002, p. 4.

⁽⁶⁾ DO C 367 de 20.12.2000, p. 34.

2.3 Con la creación del Sistema de Alerta Rápida para Productos No-Alimentarios (RAPEX) se estableció la circulación de información entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros sobre medidas adoptadas por las autoridades de los Estados miembros y los agentes económicos en relación con los productos que presentan un riesgo grave para la salud y la seguridad de los consumidores, para hacer frente a las llamadas «situaciones de urgencia». La Comisión aprobó en 2004 ⁽⁷⁾ unas orientaciones específicas para garantizar el correcto funcionamiento de RAPEX.

2.4 Si bien los 27 Estados miembros han transpuesto la Directiva a sus respectivos ordenamientos jurídicos, las modalidades de aplicación no han sido las mismas en todos, existiendo discrepancia en algunos actos de transposición, entre otros:

- los aspectos relativos a la evaluación de la seguridad que contiene el artículo 3 de la Directiva;
- en lo que concierne a la rastreabilidad, algunos Estados miembros obligan a indicar en el producto o en su embalaje la identidad y pormenores del producto –o incluso el importador– mientras que, para otros Estados miembros, ello es facultativo;
- por otra parte, en algunos Estados miembros solo se requiere la notificación por parte de los productores en caso de riesgo conocido y no es obligatoria la notificación cuando el productor «debería conocer» el riesgo teniendo en cuenta la información disponible.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 Esta propuesta de Reglamento forma parte del denominado «paquete sobre seguridad de los productos y vigilancia del mercado», que incluye también la propuesta de un único Reglamento sobre vigilancia del mercado y un plan de acción plurianual para la vigilancia del mercado en el período 2013-2015.

3.2 La propuesta de Reglamento tiene como finalidad completar el marco jurídico de la seguridad de los productos de consumo y de la comercialización de los productos, aprobado en los últimos años, refiriéndose a los productos manufacturados no alimenticios, con la excepción de algunos productos como las antigüedades. Se exige que los productos de consumo sean «seguros» estableciendo determinadas obligaciones para los agentes económicos, a la vez que contiene disposiciones sobre la elaboración de normas en apoyo de la obligación general de seguridad. Como base jurídica, la Comisión utiliza el artículo 114 del TFUE, que sirve para las medidas de establecimiento y funcionamiento del mercado interior, sobre la base del ejercicio de competencias compartidas de la Unión y los Estados miembros.

3.3 La Comisión cambia de instrumento legislativo presentando una propuesta de Reglamento, en vez de una Directiva,

con la finalidad de establecer el mismo nivel de seguridad en todos los países de la UE y de armonizar la legislación reguladora en esta materia estableciendo para ello una serie de criterios comunes y dejando a salvo la legislación sectorial. La propuesta de Reglamento impone normas claras y detalladas que serán aplicables de manera uniforme y simultánea en toda la Unión.

3.4 La Comisión pretende mantener un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de los consumidores, racionalizando y simplificando el funcionamiento del sistema de seguridad y su interacción con otros actos legislativos de la Unión.

3.5 La propuesta pretende derogar las Directivas 87/357/CE y la 2011/95/CE, cuyo contenido queda repartido entre las dos propuestas de Reglamento en proceso de elaboración. De esta forma, las disposiciones relativas a la vigilancia del mercado y al sistema RAPEX, contenidas actualmente en la Directiva sobre Seguridad General de los Productos, han pasado a la propuesta de nuevo Reglamento, único sobre vigilancia del mercado, que reunirá todas las disposiciones sobre dicha materia en un único instrumento, haciendo de RAPEX el sistema de alerta propio para los productos que presenten riesgos.

3.6 Por otra parte, la propuesta objeto de examen establece las obligaciones elementales de los agentes económicos afectados (fabricantes, importadores y distribuidores) que participan en la cadena de suministro de los productos de consumo, en la medida en que no estén sujetas a los requisitos correspondientes de la legislación de armonización sectorial de la Unión. Su función queda, en consecuencia, limitada a actuar en las situaciones no reguladas de forma sectorial o con carácter residual respecto de estas.

3.7 Se parte del principio general de que todos los productos de consumo no alimenticios deben ser seguros al comercializarse o introducirse en el mercado de la Unión. Las obligaciones más detalladas de los agentes económicos solo se aplican a aquellos agentes que no están sujetos a las obligaciones correspondientes establecidas en la legislación de armonización aplicable al sector de un producto concreto.

3.8 La propuesta se ha simplificado, merced a la introducción de un vínculo claro con la legislación sectorial y a la simplificación de las normas. Los productos de consumo que cumplan la legislación de armonización sectorial de la Unión dirigida a garantizar la salud y la seguridad de las personas se considerarán seguros también conforme al Reglamento propuesto.

3.9 Por otra parte, se ha actualizado el apartado de definiciones en consonancia con el nuevo marco legislativo para la comercialización de los productos. Además, se ha simplificado mucho el proceso para identificar normas europeas vigentes o pedir la elaboración de nuevas normas europeas que permitan presumir la seguridad de un producto, poniendo dicho proceso en consonancia con el nuevo marco general para la normalización.

⁽⁷⁾ Decisión 2004/418/CE de la Comisión (DO L 151 de 30.4.2004, p. 84).

3.10 Las obligaciones de los agentes económicos abordan, entre otras, cuestiones relacionadas con el etiquetado, la identificación de los productos, las medidas correctivas que han de adoptarse ante productos inseguros y la información a las autoridades competentes.

3.10.1 La propuesta exige a los agentes económicos que sean capaces de identificar a sus proveedores y a sus clientes. La Comisión está facultada para adoptar medidas que exijan a los agentes económicos que establezcan un sistema de trazabilidad electrónico, o se adhieran a un sistema de este tipo.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE es partidario de la existencia de una normativa con un alto nivel de protección de la salud y seguridad de los consumidores —especialmente, de los productos—, y considera que la propuesta de la Comisión puede ayudar a fortalecerlo, si bien desea que se tengan en cuenta las consideraciones que se exponen en este dictamen para clarificar la propuesta.

4.2 El CESE llama la atención sobre el completo desarrollo en la exposición de motivos de la propuesta, que no se ve incluido posteriormente en el articulado. Así, sus considerandos mencionan cuestiones tales como que la nueva propuesta se aplique a todas las técnicas de venta, incluidas las ventas de contratación a distancia, que posteriormente omite en su articulado. Por ello, habida cuenta del instrumento jurídico que se propone, que requiere unificar los criterios con carácter previo para que sea interpretado de igual forma en todos los países de la UE, sería recomendable incluir, al menos, una somera referencia en el articulado de la propuesta de Reglamento.

4.2.1 La propuesta mediante Reglamento, a juicio del CESE, resulta pertinente y proporcionada, pues es el único instrumento que permite que la adopción de medidas sea la misma y con idéntico soporte de idéntico nivel de riesgo en todos los países de la UE. Constituye el vehículo adecuado para derogar las Directivas 87/357/CEE y 2001/95/CE, siempre que se mantenga el nivel de protección establecido en ambas respecto al nivel de seguridad exigido.

4.2.2 Eso redundaría en la seguridad jurídica del mercado y de los consumidores, lo que junto con la simplificación de medidas, supone una rebaja del coste económico de su adopción, y sus términos deben ser interpretados con el mismo alcance en todos los países de la Unión.

4.2.3 Debe subrayarse que la propuesta de Reglamento viene a delimitar su ámbito de aplicación frente a la legislación sectorial de la Unión. Por ello, sería aconsejable que en el artículo 1 se destacase su carácter «general» y transversal sobre el resto de

la normativa sectorial en materia de seguridad de los productos de consumo.

4.3 Al igual que la Directiva, la propuesta de Reglamento exige que los productos de consumo sean «seguros». Establece determinadas obligaciones para los agentes económicos y contiene disposiciones sobre la elaboración de normas en apoyo de la obligación general de seguridad. Sin embargo, en el articulado no figura el «principio de precaución», que debe regir en la seguridad de los productos y que debería incluirse expresamente en la parte dispositiva del articulado.

4.4 Definiciones de la propuesta

4.4.1 En cuanto a las definiciones de la propuesta, el CESE considera que algunas deberían revisarse puesto que, ya sea por cuestiones terminológicas, de traducción o por las diferentes tradiciones jurídicas de los Estados miembros, pueden causar problemas en el futuro en la aplicación del Reglamento.

4.4.2 La noción de productos «seguros» es adecuada y contempla los diversos aspectos que permiten valorar la seguridad que ofrecen en relación con circunstancias que el consumidor debe conocer, tales como su duración, naturaleza, composición. No obstante, el término de producto debería completarse con el término «manufacturado».

4.4.3 Igualmente, los términos «normales» y «razonablemente previsibles» pueden inducir a alguna confusión, toda vez que del criterio de razonabilidad pudiera inferirse que permite incluir cualquier producto, aunque no sea seguro, con la condición de que se utilice de forma adecuada.

4.4.4 Por su parte, el término «normal», quizás debería ser sustituido por «habitual»; o, en su caso, vincular dicho término, caracterizado por su ambigüedad, al del consumidor al que va dirigido el producto. A tal efecto, se recomienda la sustitución de dicho término por el de «producto inseguro», pues se podría unificar el concepto con el existente en la Directiva sobre responsabilidad civil por productos defectuosos⁽⁸⁾, cuya unificación de régimen jurídico en los Estados miembros sería aconsejable, aunque en dicho ámbito el concepto de producto sea más amplio.

4.4.5 Respecto al término «representante autorizado», cabe indicar que la referencia al mandato podría dar lugar a conflictos en el futuro en aquellos países que exigen la suscripción de un contrato de mandato previo, por lo que sería conveniente sustituirlo por el término «encargo por escrito», que deja la vía abierta a los Estados para que escojan la fórmula contractual más adecuada a su ordenamiento interno, al mismo tiempo que evita que se puedan suscitar en el futuro posibles problemas en materia contractual.

⁽⁸⁾ DO L 210 de 7.8.1985, p. 29.

4.4.6 En cuanto a la definición «riesgo grave», resultaría más aconsejable extenderla a toda «exposición, contingencia o peligro» que resulta más tuitivo para los consumidores, es decir, vincular el «riesgo grave» con la necesidad de realizar una actuación inmediata y la adopción de medidas en el mismo momento en que se tenga conocimiento de los riesgos.

5. Observaciones específicas

5.1 La propuesta de Reglamento otorga especial importancia a la necesidad de unificar y simplificar las obligaciones que competen a los agentes económicos, algo que comparte plenamente el CESE dada la confusión existente, tanto para los agentes económicos como para las autoridades nacionales.

5.2 En el artículo 4 debería añadirse la frase «en los términos que seguidamente quedan establecidos en el presente Reglamento», puesto que el concepto de seguridad puede no ser coincidente con las disposiciones establecidas en otras normas sectoriales.

5.3 Debería clarificarse en el articulado el ámbito de la propuesta respecto a la inclusión de los servicios en el ámbito de aplicación del Reglamento. No obstante, el CESE espera que la Comisión presente una propuesta completa sobre la seguridad de los servicios en la UE.

5.4 En relación a la mención de consumidores «vulnerables» establecidas en el artículo 6 d), habría que concretar si la noción de consumidor vulnerable se hace en relación con un criterio general (edad, salud...) o si se hace depender de las características del producto (falta de conocimientos suficientes). El CESE considera que, para dotar de mayor coherencia al Derecho de la Unión, debería utilizarse conceptos autónomos propios de todo el Derecho de la Unión y no definir conceptos a efectos de cada propuesta legislativa.

5.5 El artículo 6.2 h) alude a la seguridad que pueden esperar razonablemente los consumidores. El término de «razonabilidad» debería concretarse con términos tales como «en relación con su naturaleza, composición y destino», que dotarían de mayor seguridad jurídica al articulado.

5.6 El CESE considera que los consumidores tienen derecho a disponer de una información clara y precisa sobre el origen de los productos que deberán indicar, en todo caso, su procedencia concreta, cumpliendo lo establecido en el Derecho de la Unión.

5.7 Además, debería revisarse la redacción de dicho precepto en el sentido de que los fabricantes e importadores deben «asegurar» el cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho precepto.

5.8 Obligaciones de los fabricantes y demás agentes

5.8.1 La propuesta de Reglamento establece una regulación relativa a la elaboración de la documentación por parte de los fabricantes y a las actuaciones que tienen que realizar para mantener la seguridad de los consumidores y que el Comité considera pertinentes.

5.8.2 Estas obligaciones específicas consisten en someter a ensayo muestras de los productos comercializados, investigar las reclamaciones y llevar un registro de reclamaciones, productos no conformes y productos recuperados, así como la obligación de mantener informados a los distribuidores de todo seguimiento de este tipo.

5.8.3 Sin embargo, en la propuesta no se concreta su forma de realización; esto es, si se deja al arbitrio de cada Estado miembro la regulación de las medidas que deben tomar (como puede ser la creación de un registro especial) o, como sería más conveniente, si estas actuaciones deben estar armonizadas con el fin de mantener un sistema de alerta que permita tener informado al mercado con la antelación suficiente para tomar medidas efectivas antes de que se ocasionen daños.

5.9 Documentación técnica

5.9.1 La obligación de informar a los consumidores se debe referir, únicamente, a las cuestiones vinculadas con la utilización y naturaleza de los productos y no extenderse a la denominada documentación técnica que puede tener datos relativos a secretos comerciales y otra información confidencial de los fabricantes que sí deben estar a disposición de las autoridades, fijándose para ello normas comunes claras que no constan en la propuesta.

5.9.2 Como del texto parece intuirse que se está responsabilizando al fabricante de los daños que un producto pueda generar por inseguro, sería más correcto establecer que el contenido de dicho documento tendrá una validez de diez años. Para más claridad en el artículo 8.6 se debería sustituir la expresión «los fabricantes se asegurarán» por la de «los fabricantes serán responsables», que resulta más acorde con la obligación que recae sobre ellos. Lo mismo debería resultar de aplicación «*mutatis mutandis*» a los importadores y su responsabilidad, así como la obligación de mantener la documentación técnica durante los diez años, al igual que el resto de agentes económicos.

5.9.3 Con el fin de que los consumidores puedan ejercitar sin ningún tipo de trabas su derecho a la información sobre un determinado producto, sería aconsejable que, en el artículo 8.7, que impone al fabricante la obligación de indicar un punto único de información para contactar con él, este medio no resultara oneroso para el consumidor, de forma que pueda entenderse que entraña una penalización implícita para quien lo utilice.

5.10 En cuanto a los artículos con apariencia engañosa, el CESE solicita el máximo nivel de protección, en especial los artículos con apariencia de juguetes a los que se debería aplicar la normativa contemplada en la Directiva de seguridad de los juguetes para alcanzar un alto nivel de protección de los menores.

5.11 El CESE se muestra partidario de la rastreabilidad o trazabilidad de los productos a lo largo de la cadena de suministro, ya que ayuda a identificar a los agentes económicos y a tomar medidas correctivas contra los productos inseguros, bien sean medidas de recuperación, bien, en su caso, de retirada.

5.12 En cuanto a las normas europeas que aportan la presunción de conformidad, el CESE considera que la propuesta mejorará el funcionamiento actual del sistema. Sin embargo, deberían clarificarse las disposiciones transitorias y la presunción de conformidad para mayor seguridad jurídica.

5.12.1 Dada la importancia de la normalización, el CESE considera que los organismos europeos de normalización deben dotarse de los recursos necesarios para aumentar su productividad y garantizar una calidad elevada e, igualmente, es necesario que haya una representación más eficaz de los consumidores.

5.13 En principio, la regulación de los actos delegados parece razonable, aunque no parece lógico que la delegación sea concedida por tiempo indefinido. Además, los actos delegados no deberán afectar a cuestiones esenciales y mantenerse dentro de los límites del acto delegante; especialmente deben utilizarse ante la comercialización de los productos peligrosos. Por ello,

resulta razonable la adopción de actos delegados en los supuestos del artículo 15.3 a) de la propuesta, mientras que los contemplados en el supuesto b) del mismo precepto resultan más cuestionables.

5.14 En cuanto a las sanciones, cabe reiterar que el CESE es partidario de que se proceda a una armonización de los tipos infractores y de las sanciones a imponer en razón de la conducta cometida⁽⁹⁾, porque únicamente la mera invocación genérica a que las sanciones sean efectivas, disuasorias y proporcionadas puede dar lugar a distorsiones en el funcionamiento del mercado.

5.14.1 Por último, el CESE considera que los Estados miembros deberán disponer de medios de reparación y de vías de recurso adecuadas y eficaces ante las jurisdicciones competentes con miras al cumplimiento de las disposiciones del Reglamento en interés general de los consumidores.

Bruselas, 22 de mayo de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Por ejemplo al igual que en el Reglamento (CE) n° 1071/2009 (DO L 300 de 14.11.2009, p. 51).