
LA VIGILANCIA DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES EN EL MERCADO CLAVE DE LA SEGURIDAD EN LOS TIEMPOS ACTUALES

**JOSÉ M^o MARTÍNEZ-VAL
MANUEL VALCÁRCEL**

Fundación para el Fomento
de la Innovación Industrial

JOSÉ RODRÍGUEZ HERRERÍAS

Ministerio de Industria, Energía y Turismo

La postguerra de la II Guerra Mundial produjo en Europa un ambiente político internacional de gran hondura reflexiva, bajo el principio de utilizar todos los elementos civiles para generar bienestar y bien común de una manera sinérgica y armónica. Se pensaba, y el tiempo ha dado la razón a ese pensamiento, que se generaría mucha mayor riqueza por la vía de

las confrontaciones bélicas, que en menos de medio siglo habían arruinado humanamente a Europa. Políticos como Schumann, Adenauer o de Gasperi abordaron esa reflexión con mucha decisión y gran amplitud de miras, analizando previamente las causas de las Guerras Mundiales, que tenían no poco enraizamiento en la consecución del predominio industrial, toda vez que la Revolución Industrial había dejado claro que era en sí misma la herramienta más eficaz para generar riqueza a nivel individual y colectivo, y además proyectaba muchísimos efectos de preponderancia en el terreno armamentístico.

El resultado de esas iniciativas políticas es la Europa que vivimos hoy, y que parece incuestionable, pero era impensable nada más acabar la guerra. De hecho, a los propios padres de la nueva Europa no les pareció suficiente la mera voluntad política de laborar juntos para entenderse mejor, y comprendieron que sólo con resultados tangibles y fructíferos se iban a convencer los europeos de que la unión sería de verdad provechosa. En este sentido, digno es de señalar que de las tres decisiones que tomaron aquellos políticos pan-europeístas, una es esencialmente mercantil, el Mercado Común Europeo, y las

otras dos esencialmente industriales: la Comunidad Europea del Carbono y del Acero (CECA); y la Comunidad Europea de Energía Atómica, más conocida por EURATOM, y que lógicamente se instauraba, en 1957, como herramienta para patrocinar los usos civiles de la energía Nuclear, añadiendo a su vez efectos disuasorios para el desarrollo bélico de ese tipo de energía.

Con la perspectiva que dan más de 50 años de vida institucional, cabe decir que esa cimentación industrial y mercantil fue de una eficacia poderosísima, hasta el punto de propiciar medidas de mucho mayor alcance, como la libre circulación de personas y, si cabe con mayor dificultad, el establecimiento de una moneda común, en la llamada zona euro. Europa ha ido comprobando que el desarrollo armónico tanto industrial como mercantil era enormemente ventajoso; lo cual ha hecho cada vez más irreversible el camino hacia un mercado más amplio, menos intervenido, pero no por ello menos seguro.

España se incorporó a las Comunidades Europeas en 1986, al mismo tiempo que en éstas, y particularmente en el Mercado Común Europeo, se ponía en

marcha una metodología para conciliar la dinamización de los mercados con la protección de los consumidores, sus bienes y el medio ambiente. Se tenía confianza en lo mucho que había avanzado la tecnología para que los diversos agentes productivos involucrados supieran asegurar el cumplimiento de una serie de principios directivos y reglamentos, con lo cual podrían poner sus productos rápidamente en el mercado, estampillando un cuño que a la larga se haría famoso: el Mercado CE. Pero este cuño es sólo la primera parte de esta metodología, que señala a los estados miembros como responsables de mantener sobre el mercado una vigilancia suficiente para evitar la comercialización de productos inseguros. Con objeto de propiciar una comercialización competitiva y asegurar al mismo tiempo la seguridad de los productos, se acuñó el Nuevo Enfoque (1985) basado en Directivas sectoriales (Baja Tensión, Aparatos a presión,...) y metodologías de actuación, inspección y ensayo (demostración del cumplimiento de los requisitos esenciales de acuerdo a Normas Armonizadas). Más recientemente, el Nuevo Marco Legislativo –NFL– New Legislative, de julio 2008, completó el marco total legislativo con todos los elementos necesarios para la evaluación de conformidad, la acreditación y la vigilancia de mercado, incluyendo el control de productos de fuera la Unión Europea (UE).

El Reglamento 765/2008 sobre acreditación y la vigilancia de mercado, junto con la Decisión 768/2008/EC constituyen los dos instrumentos complementarios en los que se basa el NFL. Dicho reglamento establece el marco común de los principios generales y las disposiciones de referencia para elaborar la legislación comunitaria que armoniza las condiciones de comercialización de los productos denominada la legislación comunitaria de armonización y señala que los Estados Miembros son responsables de garantizar en sus territorios una vigilancia del mercado eficaz y sólida, y deben conferir competencias y recursos suficientes a sus Autoridades de vigilancia del mercado. Esta regulación NFL viene a actualizar la política del «Nuevo Enfoque» de la UE introduciendo reglas sobre la acreditación, como instrumento para la evaluación de competencia de cuerpos de evaluación de conformidad, y exigencias para la organización y el funcionamiento de la vigilancia de mercado y controles de productos de terceros países.

Estas actuaciones han dado resultados más que aceptables en estos casi tres decenios, pero han exigido de los países miembro de la UE una política activa de inspección de productos industriales en el mercado, llegando al extremo, en los casos de incumplimiento grave de una Directiva, de la prohibición de comercializar el producto, con la consiguiente comunicación a los demás países miembro de la UE mediante el procedimiento de las Cláusulas de Salvaguardia que, de prosperar, implica la prohibición de comercializar ese producto en toda la UE. Salvo este caso límite, que efectivamente es vinculante para todo el territorio comunitario, lo que sí parece cierto, aunque no totalmente probado, es que los productos de menos calidad se refugian en los países con menos

vel de inspección; que además sufren más agresión comercial exterior hacia su industria, pues muchos de esos productos son de muy bajo precio, y hacen inviables las industrias propias.

Cierto es que originariamente se pensó en la protección de los consumidores, pero con el nuevo NFL se ha ampliado a la protección del *fair play* y evitar la competencia desleal, que también es un objetivo prioritario. No debe confundirse esto como un subterfugio de protección de la propia industria; pero es obvio que se produce el efecto colateral de que, ante un decremento de la calidad, la seguridad y el precio de los productos industriales, se produce una merma en la producción industrial propia, por la difícil viabilidad empresarial en esas circunstancias. Al margen de anotar esta cuestión, es imprescindible subrayar que es la propia seguridad lo que mueve esta actividad, en la que España se encuentra, junto a los países nórdicos, en las posiciones de cabeza en cuanto a eficiencia y rigor en sus campañas de control, como lo indica el número de Cláusulas de Salvaguardia comunicadas cada año, y algunos otros indicadores que se comentarán a lo largo de este artículo, que no podía olvidar los orígenes de la UE, donde hubo sin duda decisiones políticas, pero hubo también el acierto de asentarse sobre el Mercado y sobre los Productos Industriales. Las «Comunidades Europeas» crearon intereses comunes, aprovecharon y multiplicaron sinergias, formaron un caldo de cultivo fructífero para el desarrollo socio-económico, y dieron por resultado una realidad en la que hay que seguir cuidando y vigilando el mercado, y específicamente el de los productos industriales.

LA LEGISLACIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SEGURIDAD DE PRODUCTOS INDUSTRIALES †

Actualmente el marco jurídico de estas actividades queda establecido por el conjunto de las Directivas específicas de seguridad y protección, etc. que se relacionan y comentan más adelante; y que han experimentado una evolución notable como consecuencia de la adaptación a los cambios que el propio sistema introdujo en el mercado. Se ha producido así un efecto dinámico de importantes dimensiones económicas y tecnológicas que ha obligado a repasar el enfoque general aparte de ir actualizando los aspectos específicos de las diversas tecnologías por su propia evolución. Se ha constituido así un doble plano, que estructura de manera coherente y rigurosa la legislación europea en materia de seguridad de productos industriales, pues los principios fundamentales se preservan con las convenientes actualizaciones que evitan efectos colaterales indeseables, y al mismo tiempo se mantiene la actualización tecnológica del detalle de las Directivas. Se comenzó hace treinta años con la adopción del Nuevo Enfoque o Enfoque Global en 1985, y se ha llegado al NFL, que está justo en pleno despegue para contribuir a que Europa sea un área mercantil muy dinámica pero al mismo tiempo de alto nivel de seguridad en los productos comercializados.

La actual legislación europea de productos industriales, responsabiliza fundamentalmente a los fabricantes de la seguridad de sus productos, seguridad que ha de estar en condiciones de poder demostrar, una vez que el producto esté comercializado en el mercado comunitario. Se consideran además otros aspectos, como los medioambientales, específicos de diseño ecológico en determinados tipos de productos. De esta manera, el fabricante, una vez que evalúa positivamente su producto para declarar conformidad con todas las Directivas que le son de aplicación, estampa la marca CE. Esta suerte de rúbrica se convierte así en el sello por el que el fabricante asume el cumplimiento y la responsabilidad total consiguiente sobre el producto.

En este esquema de responsabilidades, la carga de la prueba se invierte, y recae en estos casos sobre los Estados miembros que, en consecuencia, tienen la obligación de disponer de un sistema que les permita detectar y rechazar aquellos productos que no cumplan las Directivas y supongan un peligro para la seguridad de los ciudadanos del conjunto de la UE.

El **Reglamento CE 765/2008**, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y la **Decisión 768/2008**, sobre un marco común para la comercialización de los productos, han sido la consecuencia de una serie de estudios y reflexiones en el seno de la Comisión para potenciar a través del NFL, la infraestructura de la calidad y la vigilancia de mercado garantizando de esta forma que los productos inseguros sean detectados y retirados de la comercialización en toda la UE.

Toda esta nueva Legislación europea relacionada con el Mercado Interior hace que la Comisión incida, desde el punto de vista de la Vigilancia de Mercado, en la importancia de que cada uno de los países publique al comienzo de cada año, en la propia web de la Comisión, sus compromisos para el cumplimiento del Reglamento 765/2008 relativo a designación de autoridades y planificación anual de las actividades de Vigilancia de Mercado (Control de Productos Industriales CPI), mediante:

- La designación por los EEMM, de las autoridades competentes en la Vigilancia de Mercado (exigencia por artículo 17 del Reglamento CE nº 765/2008).
- La coordinación entre todas ellas, tanto a nivel europeo, como a nivel nacional.
- La obligatoriedad de definir Planes Anuales de Control de Productos con revisiones de progreso cada 3 años (exigencia por Artículo 18 del Reglamento CE nº 765/2008).

Para ello, la Comisión ha desarrollado diversas herramientas que facilitarán la consecución de los objetivos anteriores mediante un intercambio rápido de información entre las autoridades de vigilancia de mercado. Se pueden destacar las siguientes:

a) Creación del Grupo de Trabajo de la Comisión para la aplicación del Reglamento 765/2008: Internal Market for Products-Market Surveillance Group (IMPMSG) en el que la Comisión Europea quiere que trabajen de forma coordinada, las autoridades involucradas en la vigilancia de mercado (grupos ADSCO, sistemas RAPEX e ICSMS). Este grupo viene a sustituir al que antiguamente se conocía como «grupo de altos funcionarios» en el ámbito del Nuevo Enfoque.

b) Uso de los sistemas RAPEX e ICSMS: Bases de Datos compartidas por todas las autoridades.

i. **RAPEX (sistema rápido de intercambio de información)**. Es un sistema de alerta rápida, entre los EEMM y la Comisión, sobre las medidas adoptadas para evitar la comercialización de productos que presenten un riesgo grave para la salud y seguridad de los consumidores (con la excepción de alimentos, productos farmacéuticos y dispositivos médicos, que están cubiertos por otros mecanismos). Es decir, de todos los productos inspeccionados, solo incluye los muy peligrosos y que alguna autoridad ha decidido prohibir su comercialización. Inicialmente era solo para la Directiva 2001/95/CE –Seguridad General de los Productos (DSGP)–, pero el Reglamento (CE) 765/2008 amplió su alcance, para incluir todos los productos armonizados de forma que, desde el 1 de enero 2010 se utiliza también para notificar productos de uso profesional muy peligrosos. En España el punto de contacto es la Agencia Española de Consumo, Seguridad, Alimentación y Nutrición (AECOSAN).

ii. **ICSMS (Information and Communication System on Market Surveillance)**. Este sistema web de intercambio de información que inicialmente era privado y de pago ha sido adquirido e implantado por la Comisión Europea para facilitar la comunicación entre las autoridades de vigilancia del mercado permitiendo compartir de forma rápida y eficiente la información sobre los productos inspeccionados, los no conformes, las acciones tomadas evitando así la duplicación del trabajo y acelerando la eliminación de los productos inseguros del mercado. Este sistema también incluye las notificaciones RAPEX y las Cláusulas de Salvaguardia. Todas las autoridades que ejerzan tareas de Vigilancia de Mercado (ministerios, comunidades autónomas y otras entidades) deben estar dadas de alta con sus ámbitos reglamentarios de actuación, su domicilio, sus usuarios y las inspecciones que realizan bajo su competencia. En España, el punto de contacto principal encargado de la coordinación nacional es AECOSAN, con quien la Subdirección General de Calidad y Seguridad Industrial (SGCSI) colabora estrechamente en la definición e implantación del sistema en nuestro país.

c) Cooperación administrativa: Grupos de ADSCO. Son grupos europeos, específicos de cada reglamentación o Directiva y que están integrados por representantes de las autoridades de vigilancia del mercado de los EEMM. Estos grupos están previstos para compartir información, unificar criterios y favorecer la coo-

peración en las cuestiones prácticas de vigilancia de mercado relacionadas con su ámbito de actuación. Cada uno de estos grupos tiene un lugar reservado en el portal web de la Comisión en el que cada uno de los países «comunica» las acciones tomadas (en su propio país) mediante el procedimiento de Cláusula de Salvaguardia.

Con todo ello y dada la importante penetración de productos de terceros países y el elevado nivel de seguridad y calidad que piden las directivas de Nuevo Enfoque, la Comisión considera imprescindible potenciar la Vigilancia de Mercado, para evitar la competencia desleal entre fabricantes cumplidores y responsables y otros que no lo sean tanto. Y como consecuencia ha constituido el Nuevo Marco Legislativo al que sucesivamente se van a ir adaptando las Directivas más antiguas.

Entre las Directivas de Nuevo Enfoque, que han prestado un servicio extraordinario a la misión que tenían, aunque haya que actualizarlas, cabe destacar como más importantes por su repercusión en el mercado, las siguientes:

- Directiva 2006/95/CE de productos eléctricos de Baja Tensión: establece los objetivos o «exigencias esenciales» de seguridad aplicables al material eléctrico destinado a emplearse a una tensión nominal entre 50 y 1.000 V para corriente alterna y entre 75 y 1.500 V para corriente continua; a intercambios intracomunitarios con exclusión de algunos materiales y fenómenos.
- Directiva 2004/108/CE de Compatibilidad Electromagnética: esta directiva es de aplicación a todos los aparatos eléctricos y electrónicos y a los equipos e instalaciones que tengan componentes eléctricos o electrónicos que puedan crear perturbaciones electromagnéticas, o cuyo funcionamiento pueda verse afectado por dichas perturbaciones. Por lo tanto, cualquier aparato independientemente de su construcción, uso, fuente energética, etc. que disponga de componentes eléctricos o electrónicos está sujeto a esta directiva. La directiva determinan los objetivos o «requisitos esenciales» de protección a los que deben ajustarse, en su fabricación y antes de su comercialización, los equipos descritos anteriormente.
- Directiva 2009/125/CE de diseño ecológico de los equipos relacionados con la energía: establece los requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía (entendiendo como tal todo bien que, una vez introducido en el mercado o puesto en servicio, tiene un impacto sobre el consumo de energía durante su utilización, incluidas las partes que están destinadas a incorporarse a los productos relacionados con la energía, contempladas por el presente real decreto e introducidas en el mercado o puestas en servicio como partes individuales para usuarios finales, y cuyo comportamiento medioambiental puede evaluarse de manera independiente) con el fin de contribuir al desar-

rollo sostenible y a la protección del medio ambiente, a través del incremento de la eficiencia energética, disminución de la contaminación e incremento de la seguridad del abastecimiento energético.

Se establecen las denominadas medidas de ejecución, que recogen requisitos específicos de diseño ecológico para determinados productos que tengan un importante impacto medioambiental.

- Directiva 2006/42/CE de Máquinas: establece las prescripciones relativas a la comercialización y puesta en servicio de las máquinas, con el fin de garantizar la seguridad de las mismas y su libre circulación. Abarca además de las máquinas, los equipos intercambiables, los componentes de seguridad, los accesorios de elevación, las cadenas, cables y cinchas, los dispositivos amovibles de transmisión mecánica y las cuasi máquinas.
- Directiva 97/23/CE de equipos a presión: abarca los equipos a presión y de los conjuntos compuestos por varios equipos a presión sometidos a una presión máxima admisible PS superior a 0,5 bar. Por equipos a presión se entienden los recipientes, tuberías, accesorios de seguridad y accesorios a presión. En su caso, se considerará que forman parte de los equipos a presión los elementos fijados a las partes sometidas a presión, como bridas, tubuladoras, acoplamientos, abrazaderas, soportes, orejetas para izar, etcétera
- Directiva 89/106/CEE de Productos de Construcción, que se deroga por el Reglamento (UE) N° 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: este reglamento establece condiciones para la comercialización de los productos de construcción entendiéndose por tal cualquier elemento o kit fabricado y comercializado para su incorporación con carácter permanente en las obras de construcción o partes de las mismas y cuyas prestaciones influyan en las características de las obras de construcción en cuanto a tales.
- Directiva 95/16/CE de ascensores: afecta a ascensores de servicio permanente en los edificios y construcciones y a las piezas de seguridad utilizadas en dichos ascensores, tales como los dispositivos de bloqueo de las puertas de los rellanos, los destinados a prevenir la caída de la cabina o los movimientos ascendentes incontrolados, dispositivos limitadores de velocidad, etc.

Este conjunto de Directivas, de las cuales solo se han glosado las más comunes, conforman un compendio técnico-mercantil de gran valor práctico, pues en ella descansa la dinamización del mercado, compatible con los niveles de seguridad que se pueden exigir a nuestra sociedad post-industrial. Estas directivas están en proceso de actualización al nuevo NLF en sucesivos paquetes legislativos, el cual se completará antes de fin de 2016.

LA ESTRUCTURACIÓN ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO DEL MERCADO Y DE LA SEGURIDAD DE PRODUCTOS INDUSTRIALES †

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, es la Ley 21/92 de Industria, particularmente en su artículo 14.2, la que establece los principios generales que afectan a la materia que exponemos, en la que cabe distinguir dos aspectos complementarios que en el caso español se han integrado muy bien hasta la fecha, si bien quepa hacer un nuevo esfuerzo por mejorar su interdependencia: estos dos aspectos son: la vigilancia del mercado como tal actividad de la autoridad pública, incluyendo su potestad sancionadora; y las especificidades técnicas que requiere esta vigilancia, que en muchos casos está fuertemente relacionada con reglamentos técnicos propios del país.

El Artículo 18 de la citada Ley de Industria, recientemente modificado por la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, crea el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, con unos Comités específicos para el estudio de los temas que se consideran de mayor interés. El Real Decreto 251/1997, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, crea de forma específica el Comité de Control de Productos Industriales, cuyo objetivo es coordinar la actuación de todas las Administraciones implicadas en esta tarea.

La vertebración española del sistema que vigila la seguridad industrial de los productos no puede entenderse completamente sin el marco completo que afecta a la vigilancia del mercado en diversos ámbitos, como reflejo o trasposición del propio ordenamiento comunitario. En palabras más inmediatas, el caso de la seguridad industrial no es único ni aislado, sino que pertenece a la idiosincrasia europea de hacer las cosas bien, con seguridad, y buscando la dinamización económica.

Podría decirse que en el ámbito del Reglamento 765/2008 hay aspectos reglamentarios que afectan, como mínimo, a los Ministerios de Industria, Energía y Turismo; de Sanidad, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; de Fomento; y de Economía y Competitividad, aunque la unidad en la que recae mayor número de ámbitos reglamentarios derivados de dicho Reglamento es la SGSCI del Minetur, a la que afectan unas cincuenta Directivas y Reglamentos de la UE de 17 ámbitos reglamentarios distintos. En el propio Ministerio es importante señalar además otros ámbitos o unidades orgánicas que están afectados por dicho Reglamento, como son Minas y Explosivos, Centro Español de Metrología, y la Subdirección General de Inspección de las Telecomunicaciones.

La integración efectiva de un país dentro de la U.E. depende mucho de cómo se responda a las exigencias comunitarias con la estructuración de cada país en el ámbito en cuestión, y de producirse falta de sintonía entre las exigencias comunitarias y las res-

puestas de los países miembros, lógicamente la U.E. puede llegar a imponer sanciones; y lo que es peor, los países con escasa sintonía no son capaces de aprovechar al 100 % las ventajas de la política comunitaria. De ahí que sea muy importante que los distintos Departamentos Ministeriales afectados por esta temática dispongan de los medios adecuados para llevar a cabo su misión, que a su vez ha de proyectarse al conjunto de la Administración española.

Es obvio que el mercado, como concepto y como realidad económica, presenta una problemática a varias escalas, que abarca desde las cuestiones internacionales y la dinámica de importación y exportación hasta el pequeño comerciante o el mercadillo ambulante. A cada uno de esos niveles se le ha de dar su tratamiento correspondiente pero a su vez debe haber una coherencia eficaz entre esos distintos niveles. No se trata en este tema de establecer una competitividad a nivel de régimen sancionador y similar, sino de aglutinar las capacidades y responsabilidades existentes en casa nivel, para que el conjunto funcione armónicamente. Por la naturaleza esencialmente tecnológica de las Directivas que estamos comentando, es preciso en muchos casos disponer de equipos cualificados tanto en personal como en equipamiento, para cumplir los aspectos más altamente técnicos de la vigilancia del mercado, y ese requisito de solvencia y capacidad típicamente comporta la superación de una masa crítica de efectivos y capacidades, que es otra de las razones por las cuales se ha de poner en común, en muchas ocasiones, la contribución de diversas Administraciones para conseguir un sistema de vigilancia integral del mercado que de cumplida respuesta a las exigencias marcadas por la propia política comunitaria.

Debido pues al enorme peso de carácter técnico-industrial que comportan las acciones específicas de este tipo de vigilancia en nuestro caso, la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, ha plasmado una parte del cumplimiento de sus obligaciones, derivadas de su vinculación con los ámbitos reglamentarios antedichos, a través de campañas de control de productos industriales en el mercado, que han sido una herramienta perfectamente homologada a la que cualquier otro país europeo, por muy avanzado tecnológicamente que sea, ha puesto en marcha.

Estas actuaciones específicas han sido hasta la fecha el cuerpo fundamental de esta vigilancia, no sólo en su valoración presupuestaria y de dedicación de recursos, sino en el impacto real sobre el mercado, en cuanto a identificación de aparatos y dispositivos mercantilmente inaceptables por incumplimientos graves de seguridad, respecto de lo exigido en las Directivas Europeas. Más aún, las garantías técnicas exigidas por la UE en la aplicación de las Directivas han hecho aconsejable, y así se ha entendido en los sucesivos gabinetes ministeriales, la ayuda de una entidad con cumplida experiencia en colaboración con el MINETUR con solvencia técnica reconocida internacionalmente, y con los requisi-

tos de Calidad estructurados según nuestra propia legislación y con normas internas y procedimientos de gestión que satisfagan las exigencias de la Unión Europea.

Estos principios rectores explican el papel de la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial (F2I2), en la gestión y ejecución de estas campañas, donde participan varios laboratorios de la geografía española, siempre coordinados por la F2I2, que es quién recibe las directrices y órdenes de la DGI, a través de la SGCSI. Se elabora para ello un Plan Anual para el que se solicita una Subvención Nominativa, que forma parte del Presupuesto oficial MINETUR y además de estar sometida dicha asignación presupuestaria a las exigencias de la legislación general en materia de subvenciones, lo está también a lo establecido en un Convenio específicamente restrictivo para la ejecución de las tareas y para su justificación contable. Se ha logrado así un mecanismo que proporciona todas las garantías legales, y que además aporta las capacidades y las funcionalidades técnicas y de gestión, para llevar a buen fin ese imprescindible servicio al ciudadano que es velar por su seguridad, ante la profusión de aparatos de tipo industrial que adquiere y usa.

El buen funcionamiento del sistema español se ha puesto de manifiesto no solamente por los resultados obtenidos, sino también, entre otras ocasiones, en comparación con las distintas praxis de otros países de nuestro entorno. En este sentido, como consecuencia de los muy buenos resultados obtenidos por nuestro sistema en un ejercicio de intercomparación promovido por la UE, basado en visitas mutuas entre distintos países de la UE, la European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety, sitúa nuestro modelo de actuación como el indudablemente mejor organizado de Europa al aplicar metodología de aseguramiento de la calidad, que garantizan la eficiencia de los trabajos de control de mercado.

LAS CAMPAÑAS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO EN CONTROL DE PRODUCTOS INDUSTRIALES †

Las actuaciones de CPI del MINETUR se vienen realizando desde 1992, y cabe resaltar que con resultados en la línea de los países más activos de la UE, tanto por la variedad de productos que abarca, como en los resultados obtenidos, materializados (entre otros indicadores) en el número de cláusulas de salvaguardia comunicadas (ver gráfico 1 en página siguiente).

Las campañas se enfocan principalmente a los tres grandes grupos de productos siguientes:

✓ Automóvil (vehículos y sus componentes). En este ámbito las competencias son totales y exclusivas del MINETUR.

✓ Productos sujetos a Directivas (electrodomésticos, maquinaria, etc.).

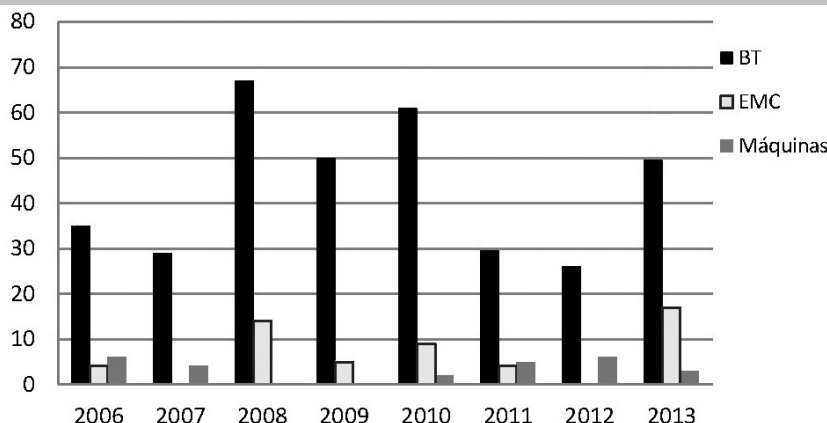
✓ Productos sujetos a Reglamentos nacionales (aparatos contra incendios, equipos de alta tensión, etc.).

A continuación se relacionan las Directivas y Reglamentos en los que se actúa en las campañas de control de productos industriales del MINETUR:

- Directiva 2006/95/CE de productos de Baja Tensión.
- Directiva 2004/108/CE de Compatibilidad Electromagnética.
- Directiva 2009/125/CE de diseño ecológico de los equipos relacionados con la energía.
- Directiva 2006/42/CE de Máquinas.
- Directiva 97/23/CE de Equipos a Presión.
- Reglamento (UE) N° 305/2011 que sustituye a la Directiva 89/106/CEE de Productos de la Construcción, el R.D. 2531/1985, de 18 de diciembre (BOE 03-01-86) y Orden de 13 de enero de 1999 (BOE 28-01-99).
- Directiva 94/9/CE sobre Aparatos eléctricos de detección y/o medida para atmósferas explosivas
- Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión (RD 337/2014), que viene a sustituir al Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación (RD 3275/1982).
- Productos de limpieza (RD 770/1999) y Lejías (RD 349/1993).
- Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (RD 255/2003).
- Reglamento de instalaciones de protección contra incendios (RD 1942/1993).
- Directiva 95/16/CE de Ascensores.
- Reglamento 37/2005 de Control de Temperatura de Alimentos Ultracongelados. Registradores de Temperatura y termómetros.
- Vehículos (motocicletas, ciclomotores y vehículos automóviles).
- Componentes de vehículos (equipos de alumbrado, retrovisores, vidrios de seguridad, tubos de escape, etc.).
- Remolques.
- Bicicletas (RD 339/2014)
- Neumáticos para vehículos.
- Líquidos de frenos.

También es importante señalar la colaboración continua y positiva con las CCAA, con el Instituto Nacional de Consumo, actualmente AECOSAN, y con Aduanas. En el ámbito internacional, la cooperación entre los Estados Miembros se concreta, entre otras actividades

GRÁFICO 1
CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA 2006-2013



FUENTE: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

de armonización de criterios, en diferentes programas de control de productos industriales conjuntos, en los que España participa activamente, entre los que cabe señalar el caso de luminarias y bases múltiples, lámparas de ahorro energético y LED y, para en el ámbito de EMC, fuentes de alimentación; así como el proyecto ECOPLIANT en el ámbito de ecodiseño, cuyos resultados muestran la excelente sintonía existente correspondiente.

Las campañas las define el MINETUR a partir de las informaciones recibidas tanto interna (resultados años anteriores, sectores de especial interés por riesgo u otros criterios, etc.) como externamente (provenientes de Asociaciones empresariales, fabricantes, consumidores y usuarios, otras administraciones públicas, etc.). Las Asociaciones Sectoriales juegan también un papel relevante por cuanto sus aportaciones, tanto en información (denuncias de incumplimientos, competencia desleal, etc.) como en recursos, coadyuvan a poder abordar distinto ámbitos con mayor intensidad. A partir de esta fase se seleccionan los laboratorios intervinientes en cada ámbito, que son los que, siguiendo las instrucciones del MINETUR, proceden a la adquisición y ensayo posterior de las muestras (productos) en cuestión.

Los laboratorios intervinientes son los más reputados en cada uno de los ámbitos, bien acreditados por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), bien oficiales reconocidos por el propio MINETUR u otras Administraciones. En los campos de productos eléctricos y del automóvil actúa el Laboratorio Central Oficial de Electrotecnia, perteneciente a la F2I2, de larga trayectoria de más de 50 años al servicio de la Administración y la industria, que posee los reconocimientos más exigentes en su especie.

Una vez ensayadas las muestras, en los casos en los que los resultados de los ensayos presenten incumplimientos de la normativa, se comunican éstos al representante legal del producto en cuestión, a fin de que los subsane. En caso de que no se solucionen,

se procede a la remisión del expediente a la Comunidad Autónoma correspondiente al lugar de adquisición y, para casos graves de incumplimientos de Directivas, a la prohibición de comercializar el producto, y comunicación a los demás países miembros de la UE mediante el procedimiento de las Cláusulas de Salvaguardia (ver cuadros 1 y 2 en la página siguiente). En la gran mayoría de los ámbitos reglamentarios que afectan al MINETUR, las competencias sancionadoras y de retirada del producto del mercado se encuentran transferidas a las CCAA. No obstante, la responsabilidad de comunicación mediante el procedimiento de cláusula de salvaguardia, de las medidas adoptadas y que afectan a la libre circulación de productos, tanto en el mercado europeo como en el mercado nacional, recaen expresamente en el MINETUR. Para los casos particulares del ámbito del automóvil y sus componentes o de los equipos de telecomunicación, el MINETUR tiene plena competencias pues no están transferidas a las CCAA, y pueden llegar, en su caso, a la cancelación de la homologación o registro del tipo del vehículo o del producto en cuestión.

Se aprecia en estos cuadros que España ocupa el cuarto lugar en ambas, y está en la línea de los países europeos más activos en vigilancia de mercado. Los países que más cláusulas de salvaguardia planetan son los nórdicos Suecia y Finlandia, junto con Hungría en el caso de BT (caso singular de adaptación de su sistemática anterior a la entrada en la UE) y Dinamarca en el caso de EMC.

A notoria distancia están otros países de nuestro ámbito cercano como son Francia, Gran Bretaña, Italia, etc. Como se ve, algunos países prácticamente carecen de sistema de CPI en el mercado, o si lo tienen es poco eficaz en cuanto a detección de incumplimientos. Quiérase o no, está claro que la comercialización de los productos de poca calidad va a tender a focalizarse prioritariamente sobre los países menos exigentes en ese control, y en tal sentido se puede decir que España tiene cumplida su tarea

CUADROS 1 y 2
RELACIÓN DE CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA PLANTEADAS POR LOS DISTINTOS PAÍSES DE LA UE EN MATERIA DE BAJA TENSIÓN Y COMPATIBILIDAD ELECTROMAGNÉTICA

PAIS	Directiva de BT										% sobre el total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	total por país		
FI	145	138	158	38	61	116	340	238	1234	37,6%	
SE	73	75	63	89	82	61		54	497	15,1%	
HU	97	42	71	46	24	29	31	63	403	12,3%	
ES	35	29	67	50	61	30	26	50	348	10,6%	
UK	15	8	62	6	23	17	13	7	151	4,6%	
NL	11	15	21	12	30	19	4	6	118	3,6%	
CY	22	1	17	28	18	3	10	28	127	3,9%	
AT	12	22	13	16	3	19	1	3	89	2,7%	
BE	8	11	4	18	24			22	87	2,7%	
LU	12		3		24	3			42	1,3%	
FR	5	8	11	11	1	5			41	1,2%	
SLO	16	3	2	10	3	4			38	1%	
DE	7	4	2	2	1		16	1	33	1%	
IS	6	9	6				2	5	23	1%	
NO	11	5			2				19	1%	
PL	3	2		3				8	16	0%	
DK		1	1	2	1		2		7	0%	
GR	3					2			5	0%	
SK									0	0%	
RO									0	0%	
PT									0	0%	
MT									0	0%	
LIT									0	0%	
LAT									0	0%	
IT									0	0%	
IE									0	0%	
EST									0	0%	
CZ									0	0%	
BG									0	0%	
Total por año	481	373	501	331	334	329	457	477	3283	100,0%	

PAIS	Directiva de BT										% sobre el total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	total por país		
FI	145	138	158	38	61	116	340	238	1234	37,6%	
SE	73	75	63	89	82	61		54	497	15,1%	
HU	97	42	71	46	24	29	31	63	403	12,3%	
ES	35	29	67	50	61	30	26	50	348	10,6%	
UK	15	8	62	6	23	17	13	7	151	4,6%	
NL	11	15	21	12	30	19	4	6	118	3,6%	
CY	22	1	17	28	18	3	10	28	127	3,9%	
AT	12	22	13	16	3	19	1	3	89	2,7%	
BE	8	11	4	18	24			22	87	2,7%	
LU	12		3		24	3			42	1,3%	
FR	5	8	11	11	1	5			41	1,2%	
SLO	16	3	2	10	3	4			38	1%	
DE	7	4	2	2	1		16	1	33	1%	
IS	6	9	6				2	5	23	1%	
NO	11	5			2				19	1%	
PL	3	2		3				8	16	0%	
DK		1	1	2	1		2		7	0%	
GR	3					2			5	0%	
SK									0	0%	
RO									0	0%	
PT									0	0%	
MT									0	0%	
LIT									0	0%	
LAT									0	0%	
IT									0	0%	
IE									0	0%	
EST									0	0%	
CZ									0	0%	
BG									0	0%	
Total por año	481	373	501	331	334	329	457	477	3283	100,0%	

FUENTE: Autor.

en este proceso de armonización europea de una actividad con base industrial, y fuertes repercusiones mercantiles.

VISIÓN HISTÓRICA DE UN SERVICIO SOCIO-ECONÓMICO, Y UN FUTURO IRRENUNCIABLE

No se pretende en este epígrafe mostrar una radiografía de cómo ha ido evolucionando, por no decir mejorando, la seguridad de los productos industriales en nuestro mercado, porque la dinámica mercantil es muy viva, los productos cambian, e incluso los más convencionales y asiduos de nuestros escaparates, como los secadores de pelo, presentan una dinámica tremenda de bajada de precios, a menudo bajada de calidad y, lo que es más intolerable, bajada en los estándares de seguridad. Téngase en cuenta que la globalización es una realidad imparabile, a la que se

acoge tanto el público comprador como al distribuidor o importador que trasiegan la mercancía. Cualitativamente puede decirse que hay fallos persistentes en algunas áreas, como son las eléctricas con repercusión térmica, ciertamente muy abundantes en nuestras aplicaciones y dispositivos, tanto familiares como del mundo laboral. Un hecho que merece resaltar es que ningún sistema de CPI en Europa abarca una gama tan grande y variada de productos como la que efectúa nuestro Ministerio. La vigilancia del mercado (CPI) resulta por lo tanto esencial para hacer compatibles las ventajas del principio de libre circulación de productos, con los requisitos obligatorios de seguridad de los mismos.

El nuevo NLF marco legislativo de la UE empuja de manera decidida estas actividades, y dispone un marco para la vigilancia de mercado que impone obligaciones sobre autoridades de vigilancia nacionales de mer-

cado para organizar y realizar las acciones que se relacionan con la ejecución de obligaciones establecidas en la legislación sectorial correspondiente. Favorece la colaboración entre autoridades de los distintos países y dentro de cada uno de ellos, fijando las reglas del intercambio de información, de manera que las redes de alerta (RAPEX) sean ágiles y efectivas.

En consecuencia, estas campañas CPI se convierten en una herramienta de vigilancia y control frente a la competencia desleal que suponen productos incumplidores de la legalidad vigente, tanto en aspectos de seguridad, como de eficiencia energética, aspecto este que últimamente está cobrando un interés creciente por el altísimo porcentaje de incumplimiento detectado (diferencia entre lo manifestado por el fabricante y lo realmente verificado).

Todo lo anterior ataca especialmente a las PYMES españolas, que difícilmente pueden competir en el mercado con productos extranjeros incumplidores de bajo precio, como se ha podido constatar especialmente en los últimos años, en los que la entrada de productos incumplidores en algunos sectores ha sido espectacular. Como dato singular, en el año pasado, de los 361 productos ensayados, 160 han presentado incumplimientos, de los cuales a su vez 68 (42,5 %) son de terceros países.

Por lo anterior, se puede afirmar que las campañas de control de productos industriales CPI suponen la garantía de un mercado seguro, libre y transparente, en el que únicamente se comercialicen productos conformes a las directivas que les afecten.

En la Europa actual, curiosamente, se fundó sobre la unidad de mercado, como elemento integrador de nacionalidades que habían tenido una historia conflictiva. Aunque puedan y deban darse otras interpretaciones políticas y sociológicas para explicar el gran éxito de la UE, lo cierto es que su raíz profundamente mercantil e industrial no puede negarse. Más aún, en el propio devenir de la Unión se encontró en su momento una metodología para hacer aún más dinámico el sistema mercantil de productos industriales al tiempo que se garantizaba su seguridad. Ese es un futuro irrenunciable en el cual ha de estar comprometida toda la Administración española.

En este sentido, la potenciación de la mutua colaboración entre las distintas partes de la Administración implicadas en la tarea de vigilancia del mercado espe-

cialmente entre los departamentos ministeriales involucrados y las CCAA se convierte en un aspecto clave en su éxito, no sólo en cumplimiento de un mandato de la UE, sino como manera de lograr un mercado seguro, transparente y de libre competencia.

Por otra parte, el Comité de Coordinación de la Seguridad Industrial, como instrumento de coordinación e intercambio, se convierte en un agente clave para lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, mediante acciones de distintos tipos: por un lado hacia nuestros socios comunitarios mediante la participación en programas conjuntos de la Comisión Europea y otros Estados Miembros a través de sus grupos de coordinación y, por otro lado, en el ámbito interno, por la definición y establecimiento de programas conjuntos en ámbitos reglamentarios determinados de interés general, utilizando el apoyo y actuación del MINETUR en situaciones específicas para cubrir ámbitos reglamentarios que no sean de interés prioritario para todas las autoridades y también asumiendo tareas de coordinación y apoyo a propuestas individuales.

La SGCSI del MINETUR, es el punto de contacto con la Comisión Europea y sus grupos AdCo de coordinación entre estados miembros. Este papel relevante cobra importancia con las medidas para aumentar la eficacia y eficiencia del Control de Mercado de los productos, para lo que convendría considerar los nuevos criterios de colaboración siguientes:

- Mayor aportación económica destinada al Control de Productos por las CCAA para que sea ejercido por ellas mismas de forma directa, o añadiéndola con la propia aportación de la SGCSI en base a la firma de un acuerdo de colaboración mutua entre las citadas CCAA y la SGCSI.
- Aumentar la eficacia inspectora realizando la toma de muestras de forma conjunta por los inspectores o responsables del Control de Productos de las CCAA y los técnicos de la SGCSI o de la FFII, apoyados por expertos de la FFII en cada ámbito reglamentario, que aportarán su experiencia y conocimientos para aumentar la efectividad de la inspección detectando visual y previamente los posibles incumplimientos del equipo inspeccionado.
- Fomentar la cooperación y el intercambio de información entre la CCAA que inicia el expediente, el laboratorio de ensayo, la CCAA responsable de realizar las actuaciones de seguimiento y la SGCSI que realizará el papel de coordinador nacional y punto de contacto con la Comisión Europea y resto de EEMM.