

¿Qué es el reconocimiento mutuo?

El reconocimiento mutuo es un principio que se aplica en el ámbito de la libre circulación de mercancías. Cuando no existen normas armonizadas a escala europea, los productos comercializados legalmente en un Estado miembro pueden venderse en otros Estados miembros independientemente de si cumplen o no las normas técnicas nacionales de dichos Estados miembros. Los Estados miembros reconocen mutuamente que las normas técnicas nacionales protegen de igual manera los intereses públicos que persiguen. Excepcionalmente, un Estado miembro puede denegar el acceso al mercado de un producto comercializado legalmente en otros Estados miembros si demuestra que la protección del interés público perseguido no es equivalente y que sus propias normas técnicas nacionales son necesarias y proporcionadas a fin de lograr la protección de dicho interés público.

¿Qué es el Reglamento (CE) n.º 764/2008 («el Reglamento sobre reconocimiento mutuo»)¹?

La aplicación del principio de reconocimiento mutuo ha resultado ser bastante compleja en la práctica, tanto para las empresas como para las autoridades nacionales. El Reglamento ha proporcionado un marco procedimental para minimizar la posibilidad de que las normas técnicas nacionales innecesarias y no proporcionadas creen obstáculos ilegales para la libre circulación de mercancías entre Estados miembros. Esto se ha logrado principalmente (1) creando puntos de contacto de productos y una base de datos de productos para saber si el reconocimiento mutuo es aplicable y (2) solicitando a las autoridades nacionales que notifiquen y justifiquen una decisión por la que se deniega el acceso al mercado sobre la base del reconocimiento mutuo.

Deficiencias en la aplicación del Reglamento y opciones posibles para fomentar su aplicación

Una evaluación externa² llevada a cabo en 2015 ha puesto de manifiesto que la aplicación del principio de reconocimiento mutuo sigue sin ser óptima; son muchas las empresas y autoridades nacionales que todavía no están muy familiarizadas con el principio de reconocimiento mutuo, por lo que sería útil realizar campañas de sensibilización. Habida cuenta de que el reconocimiento mutuo se aplica a un nivel inferior al que sería óptimo, las empresas pueden soportar costes adicionales no justificados con el fin de acceder a un nuevo mercado o incluso perder oportunidades de mercado. Los consumidores no se benefician de un mayor número de opciones en el mercado ni, por lo tanto, de precios más bajos. La evaluación externa identificó los cuellos de botella más recurrentes que impiden que el principio de reconocimiento mutuo desarrolle todo su potencial. La experiencia con la aplicación del Reglamento y la información facilitada por las partes interesadas pertinentes permitieron identificar otras deficiencias.

En términos generales, estas deficiencias (y las posibles soluciones) pueden resumirse del modo siguiente:

En primer lugar, a veces resulta difícil, tanto para las empresas como para las autoridades nacionales responsables, valorar si es posible aplicar el reconocimiento mutuo a un producto específico. El ámbito del Reglamento no es claro en cuanto a los productos y a las situaciones objeto de reconocimiento mutuo; por ejemplo, las autorizaciones previas a la introducción en el mercado no están contempladas en su totalidad. La lista de productos establecida por el Reglamento y cuyo objetivo es dar a conocer los productos que pueden ser objeto de reconocimiento mutuo no es muy eficaz a la hora de facilitar la información necesaria y de reducir los esfuerzos que realizan las empresas y las autoridades nacionales para saber si el principio se puede aplicar o no. Este problema afecta especialmente a determinados sectores específicos como las construcciones, los fertilizantes, etc. El reconocimiento mutuo podría ser más fácil de aplicar si:

1) Se clarificase el ámbito del Reglamento. La aclaración se referiría a los productos a los que se puede aplicar el principio de reconocimiento mutuo y también contemplaría, entre otros, los procedimientos de autorización previa.

¹ Reglamento (CE) n.º 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión n.º 3052/95/CE (texto pertinente a efectos del EEE), DO L 218 de 13.8.2008, pp. 21-29. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, del Reglamento, los Estados miembros tienen obligación de enviar anualmente a la Comisión un informe sobre la aplicación del Reglamento. De acuerdo con el artículo 6, apartado 2, y el artículo 7, apartado 2, los Estados miembros tienen que notificar las decisiones administrativas dirigidas a los agentes económicos y relativas a la prohibición de introducción en el mercado de un producto, así como a su modificación y ensayo adicional y a su retirada del mercado.

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

2) Se actualizase y se simplificase la lista de productos mencionada en el artículo 12, apartado 4, del Reglamento, que recoge de manera no exhaustiva los productos que no están sujetos a la legislación de armonización. La lista nunca será exhaustiva, pero si se actualiza periódicamente y se promociona bien, reducirá la inseguridad inicial.

En segundo lugar, en las situaciones en las que podría aplicarse el reconocimiento mutuo, a veces los potenciales usuarios renuncian conscientemente a aplicarlo porque no lo consideran suficientemente fiable. Las empresas y las autoridades nacionales tienen dificultades para probar que el producto ha sido legalmente comercializado en un determinado Estado miembro. Además, las autoridades nacionales suelen tender a favorecer sus propias normas (cuyo contexto cultural e histórico conocen muy bien) e insisten en aplicarlas en detrimento del reconocimiento mutuo. Por otra parte, las empresas no pueden impugnar fácilmente decisiones que obstaculicen el acceso al mercado, lo que crea una gran inseguridad jurídica. Además, las empresas suelen considerar que impugnar las decisiones de las autoridades nacionales puede tener efectos negativos y prefieren cumplir las normas nacionales en lugar de confiar en el reconocimiento mutuo y arriesgarse a que se les deniegue el acceso al mercado. A continuación se enumeran una serie de medidas que permitirían transformar el reconocimiento mutuo en una herramienta fiable:

1) Una declaración de cumplimiento de las normas técnicas del Estado miembro donde el producto se comercializa legalmente, con el fin de facilitar el modo en que las empresas demuestran que su producto se comercializa legalmente en un Estado miembro. La declaración podría ser voluntaria, y la realizaría el propio agente económico. Serviría para armonizar el modo de probar que un producto se comercializa legalmente introduciendo requisitos mínimos en relación con lo que hay que indicar para demostrar si se cumplen las normas nacionales en un determinado Estado miembro. Dicha declaración podrá facilitarse previa solicitud, por ejemplo, cuando el producto ya esté introducido en el mercado y sea inspeccionado por las autoridades de vigilancia del mercado, o cuando se solicite una autorización previa. La declaración también podría ser realizada por un organismo designado por el Estado miembro en el que el producto se comercialice legalmente, por ejemplo, el punto de contacto nacional de productos creado de conformidad con el Reglamento n.º 764/2008.

2) La introducción de mecanismos disuasorios para garantizar que las autoridades nacionales cumplen con la obligación de notificar las decisiones administrativas por las que se deniega o se restringe el reconocimiento mutuo. Esto significa que cualquier decisión administrativa adoptada con el fin de denegar el acceso al mercado sobre la base de requisitos técnicos nacionales debería estar siempre justificada y ser notificada a la parte correspondiente y a la Comisión, para garantizar la transparencia y permitir la posibilidad de determinar mejor la aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Las decisiones deberán asimismo adoptarse dentro de un plazo de tiempo razonable y deberán poder recurrirse ante los organismos nacionales competentes, de modo que las empresas puedan defender su caso e impugnar las decisiones que les afecten. Por último, cualquier decisión administrativa que no se notifique no debería poder ejecutarse, para así proteger a las empresas y fomentar que las autoridades nacionales notifiquen.

3) La garantía de disponibilidad de remedios efectivos para los agentes económicos que deseen actuar en contra de una decisión administrativa que deniegue el reconocimiento mutuo. En la mayoría de los casos, los procedimientos disponibles para impugnar dichas decisiones son muy largos y costosos, lo que disuade a las empresas de emprender acciones contra dichas decisiones. Se pueden diseñar procedimientos más simples, como una valoración a escala de la UE, para reducir el impacto de los procedimientos judiciales largos y costosos.

Por último, falta comunicación eficiente entre todos los agentes que participan en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo: tanto dentro de las administraciones nacionales, como entre administraciones de diferentes Estados miembros y entre Estados miembros y la Comisión, así como entre empresas y la administración. Por un lado, la comunicación entre puntos de contacto de productos no es óptima, ya que las autoridades nacionales responsables competentes en materia de reconocimiento mutuo no cooperan suficientemente. Por otro lado, la comunicación entre los puntos de contacto de productos y las empresas tampoco es satisfactoria, ya que se tarda mucho tiempo en responder a las consultas que se reciben. Por último, la comunicación entre puntos de contacto de productos y la Comisión no es óptima ya que hay deficiencias en la notificación a la Comisión de las decisiones que obstaculizan el acceso al mercado. Las cuestiones lingüísticas añaden otro escollo a la posibilidad de una comunicación fluida. A continuación se recogen varias medidas destinadas a mejorar la comunicación con el fin de alcanzar una mejor aplicación del reconocimiento mutuo:

1) Reforzar la función de los puntos de contacto de productos para que se conviertan en la «primera parada» donde obtener información sobre los productos (es decir, también para los productos armonizados), con el fin de integrarlos en una red más amplia y ofrecer información en línea a través del «portal digital único». La función actual de los puntos de contacto de productos se reforzaría para definir mejor sus obligaciones y responsabilidades, así como el contenido mínimo de la información que ha de facilitarse a las empresas. La integración en redes más amplias contribuiría a dar visibilidad a los puntos de contacto de productos y hacerlos más fácilmente identificables para las empresas.

2) Utilizar nuevas herramientas informáticas para notificar las decisiones por las que se obstaculiza el acceso al mercado y para la comunicación entre puntos de contacto de productos como el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) o el ICSMS (es decir, el sistema general de apoyo a la información mencionado en el artículo 23 del Reglamento (CE) n.º 765/2008). La utilización de herramientas informáticas simplificará las notificaciones y contribuirá a mejorar la transparencia y el control de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

3) Fijar plazos estrictos para responder a las solicitudes realizadas entre autoridades. Mientras se mantengan razonables, los plazos mejorarán el flujo de comunicación entre autoridades y con él, la respuesta definitiva esperada por las empresas.

Otra solución para lograr que el reconocimiento mutuo sea óptimo podría ser una mayor armonización. Podría haber varias opciones, como las que se enumeran a continuación:

1) Armonizar los requisitos técnicos en ámbitos específicos donde el reconocimiento mutuo no parece ser suficiente para garantizar la libre circulación de mercancías. Esta opción implica una buena supervisión de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo con el fin de identificar sectores problemáticos en los que es necesaria la armonización.

2) Armonizar determinados requisitos básicos que los productos tienen que cumplir. Esta opción implica que solo se armonizarían determinados requisitos específicos como, por ejemplo, requisitos mínimos de trazabilidad.

3) Garantizar que los productos comercializados legalmente en un Estado miembro y que cumplen las normas europeas disfrutan de manera efectiva del derecho de libre circulación en la UE. Esta opción se refiere al uso de normas europeas como base común para demostrar la equivalencia con las normas técnicas nacionales.