

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 451º PLENO DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE FEBRERO DE 2009

#### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción»**

COM(2008) 311 final — 2008/0098 (COD)

(2009/C 218/03)

El 1 de julio de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2009 (ponente: Angelo GRASSO).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado 114 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

#### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE se muestra convencido de la importancia de garantizar la plena operatividad del principio de libre circulación de mercancías, previsto en el Tratado y perfeccionado mediante el marco común presentado en julio de 2008 y los posteriores reglamentos sectoriales, para que los productos legalmente comercializados en un Estado miembro puedan serlo, sin ninguna dificultad, en todo el territorio de la UE con garantías en materia de seguridad, salud y protección medioambiental durante todo el ciclo de vida del producto, desde su diseño hasta el tratamiento de los residuos.

1.2 El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de revisar las disposiciones recogidas en la Directiva 89/106/CEE sobre los productos de construcción, conocida como DPC, para adecuarlas a las exigencias actuales, actualizarlas y establecer un marco normativo europeo seguro e inequívoco.

1.3 El CESE está convencido de que es indispensable asociar, a partir de la fase de diseño, la calidad del medio ambiente al conjunto de las condiciones tipológicas y morfológicas de los complejos de viviendas y edificios; es preciso ahorrar en el uso de los recursos naturales, mejorar el bienestar en las condiciones de alojamiento de las personas, así como dar mayor responsabilidad respecto de los procedimientos, procesos y técnicas con

el fin de cumplir los requisitos de calidad y seguridad para los trabajadores y los consumidores finales.

1.4 El CESE considera que debe reforzarse el sistema europeo de normalización de los productos de construcción mediante el apoyo a los organismos de normalización y la incorporación a la legislación de los aspectos sobre la seguridad en el trabajo, la utilización de las construcciones y su demolición.

1.5 El CESE considera que el extraordinario potencial de los productos innovadores para la construcción, en cuanto a reducción de los efectos negativos del cambio climático y calidad del alojamiento, debe formar parte de la cultura de los técnicos, las empresas de construcción y los usuarios, para poder contribuir de forma concreta y eficaz al respeto del medio ambiente y al ahorro de energía.

1.6 El Comité reitera que la libre circulación de bienes debe constituir un motor esencial de la competitividad y el desarrollo económico y social del mercado único europeo y que el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos sanos y seguros son una garantía de calidad para los ciudadanos europeos y los agentes del sector.

1.7 El CESE considera importante que se garantice un **marco reglamentario europeo armonizado** para la comercialización y la fabricación de los productos de construcción en el mercado único europeo (EEE).

1.8 El CESE concede mucha importancia a la necesidad de **restituir la credibilidad del mercado CE y la calidad del sistema de acreditación de los organismos notificados**. Es conveniente desarrollar un marco jurídico que garantice la coherencia, comparabilidad y coordinación del sistema descentralizado, la efectividad y eficacia de la supervisión del mercado, así como unas definiciones y procedimientos unívocos y simplificados.

1.9 El CESE recomienda que se asignen **recursos financieros adecuados para apoyar los programas comunitarios de formación e información**, destinados a todos los agentes públicos y privados interesados –especialmente con campañas de formación de los formadores–, así como un programa de acompañamiento y supervisión de su aplicación.

1.10 El CESE considera esencial la normativa sobre los **procedimientos que responden a un compromiso preciso de simplificación, sobre todo, para las PYME y las microempresas**, con un acceso simplificado al sistema de marcado CE y la activación de Solvit <sup>(1)</sup> en los puntos nacionales de contacto de productos (PCP), de modo que puedan solucionar fácilmente sus problemas.

1.11 El CESE considera conveniente que las nuevas normas y los anexos técnicos vayan acompañados de **guías técnicas sobre el desarrollo de los requisitos básicos** para las actividades vinculadas al uso de materiales primarios o secundarios ecológicos y para los productos innovadores.

1.12 El CESE defiende la necesidad de una aplicación específica del **sistema comunitario de intercambio rápido de alarma y de información RAPEX** al sector de los productos de construcción y considera importante que **las infracciones y los fraudes comprobados se publiquen en el Diario Oficial de la UE** y en un portal Web europeo para los productos de construcción.

1.13 El Comité considera que los **plazos de aplicación del Reglamento**, para que esta sea completa y eficaz, son **demandado cortos** y deben ser evaluados teniendo en cuenta las necesidades de formación e información para «metabolizar» los cambios impuestos.

1.14 Por último, el CESE pide a la Comisión que presente al Parlamento, al Consejo y al CESE un informe bienal sobre la aplicación del Reglamento, que incluya un capítulo dedicado a los requisitos de salubridad y seguridad de los productos de construcción y a las infracciones y los fraudes registrados al respecto.

<sup>(1)</sup> <http://ec.europa.eu/solvit/>

## 2. Introducción

2.1 El mercado europeo de la construcción representa cerca del 10 % del PIB comunitario y aproximadamente un 7 % de la mano de obra de la Unión Europea, con más de 65 000 empresas activas en el sector de los productos de construcción, de las que un 92 % son PYME y microempresas.

2.2 Un volumen importante de productos de construcción es objeto de comercio intracomunitario dentro del Espacio Económico Europeo: entre un 15 % y un 25 % del conjunto del sector, en función del ramo de actividad.

2.3 Los productos de construcción sólo pueden comercializarse en el mercado del EEE <sup>(2)</sup> si son idóneos para el uso previsto: la calidad de los materiales de construcción deberá mantenerse a los niveles de idoneidad declarados para todo el ciclo de vida de la construcción a la que se incorporan tales materiales, especialmente, en lo que respecta a los requisitos esenciales en materia de resistencia mecánica y estabilidad, seguridad en caso de incendio, higiene, salud y medio ambiente, seguridad de utilización, protección contra el ruido, ahorro de energía y aislamiento térmico.

2.3.1 Por tanto, ha de tenerse debidamente en cuenta la compatibilidad y durabilidad de los productos de la construcción, especialmente cuando se precisan inversiones importantes para renovar el patrimonio construido con vistas a garantizar su eficiencia energética.

2.4 El Comité está convencido de que «la libre circulación de bienes es un motor esencial de la competitividad y el desarrollo económico y social del mercado único europeo y que el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos seguros y de calidad son elementos fundamentales para los consumidores, las empresas y los ciudadanos europeos» <sup>(3)</sup>

2.5 Hasta el momento, hay más de 300 grupos de productos de construcción sujetos al régimen de marcado CE y, desde 2000 hasta la actualidad, el Comité Europeo de Normalización (CEN) ha elaborado más de 380 normas armonizadas <sup>(4)</sup>, mientras que en el mismo período se han realizado más de 1 100 evaluaciones técnicas europeas (ETE) para productos específicos, que permiten obtener el marcado CE de forma alternativa al uso de las normas armonizadas.

2.6 El CESE considera que, si el extraordinario potencial de los productos innovadores para la construcción en cuanto a reducción de los efectos negativos del cambio climático, incremento de la eficiencia energética y calidad del alojamiento es reconocido por los responsables de los proyectos y los usuarios, se podrá contribuir de forma concreta y eficaz al ahorro de energía y al respeto del medio ambiente. <sup>(5)</sup>

<sup>(2)</sup> EEE: Espacio Económico Europeo.

<sup>(3)</sup> DO C 120 de 16.5.2008.

<sup>(4)</sup> CEN: [http://nan.brrc.be/docs\\_public/other/cpd\\_standards\\_20080730.pdf](http://nan.brrc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf); y DO C 304 de 13.12.2006.

<sup>(5)</sup> DO C 162 de 25.6.2008.

2.7 Es fundamental que los productores comiencen con suficiente antelación a organizar los procesos de producción de acuerdo con las indicaciones establecidas. La obligación de utilizar un lenguaje común para evaluar el rendimiento de los productos, tanto respecto de la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> en la fase de producción como de salubridad dentro de los edificios, podrá mejorar las relaciones entre los productores, sus clientes y las autoridades públicas, así como la calidad de las construcciones.

2.8 Un marco reglamentario simple y de alta calidad para las empresas constituye un factor esencial de competitividad, desarrollo y empleo; en efecto, la simplificación del marco normativo es indispensable para estimular la innovación y reducir las cargas administrativas que se derivan de las obligaciones normativas, así como para reducir el volumen total del acervo comunitario y promover el paso a enfoques normativos más flexibles.

2.9 En opinión del CESE, a la conformidad de las propiedades y características de un producto, debe añadirse la capacidad y la necesidad de prever los posibles costes de diseño y ejecución de las obras y, sobre todo, de gestión y mantenimiento.

2.10 El CESE reitera «que una legislación, una aplicación y un cumplimiento mejorados están estrechamente vinculados: una ley buena es una ley que puede cumplirse y que se cumple. (...) La razón [de las dificultades] se encuentra en la diversidad de culturas y responsabilidades y en los distintos grados de participación en la aplicación efectiva que se observan en Europa»<sup>(6)</sup>.

2.11 Por lo tanto, **el CESE apoya con fuerza la opción del reglamento para revisar la Directiva vigente**, con el fin de evitar todo riesgo de divergencia de aplicación e interpretación, lo que reducirá los costes y simplificará el marco de aplicación.

2.12 El CESE reitera la importancia de «garantizar la seguridad, transparencia y eficacia de los intercambios, eliminando duplicaciones de controles y pruebas y asegurando un alto nivel de protección de los consumidores, los ciudadanos y las empresas». Asimismo, es esencial «garantizar una aplicación activa y uniforme de los requisitos comunitarios en el ámbito de la seguridad de los productos mediante la coordinación y el refuerzo de las actividades de vigilancia del mercado»<sup>(7)</sup>.

### 3. La propuesta de la Comisión

3.1 El Reglamento propuesto tiene por objetivo garantizar una información fiable y exacta sobre el rendimiento de los productos de construcción en todo el mercado interior europeo (EEE) mediante:

- la instauración de un lenguaje técnico común;
- la fijación de objetivos, conceptos y normas precisos para determinar las obligaciones de todos los agentes económicos;
- el establecimiento de la declaración de rendimiento para obtener el marcado CE, bajo la responsabilidad exclusiva del fabricante o el importador;
- la mejora de la credibilidad de las normas para la designación de los Organismos de Evaluación Técnica (OET);
- la simplificación de los procedimientos y la reducción de las cargas administrativas para las empresas;
- el establecimiento de criterios más estrictos para los organismos notificados bajo el control de las autoridades notificantes designadas por los Estados miembros;
- el refuerzo de la supervisión del mercado mediante la intervención de las autoridades de vigilancia de los Estados miembros.

### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE apoya la iniciativa de adecuar la legislación comunitaria sobre el tema, actualizar el contenido y establecer un marco normativo y reglamentario europeo seguro e inequívoco, claro, transparente y equilibrado para todos los agentes públicos y privados del mercado interior europeo, con un lenguaje común propio, especificaciones técnicas armonizadas (normas europeas armonizadas y Documentos de Evaluación Europeos (DEE)) y requisitos básicos de las obras (RBO), que integre plenamente los imperativos del desarrollo sostenible, el derecho de los ciudadanos a la salud y el uso sostenible de los recursos naturales, además de simplificar los procedimientos para las PYME.

4.2 La Comisión considera que el sector de la construcción constituye un mercado europeo de vanguardia, pero que presenta una «insuficiente coordinación de la normativa, no sólo a escala de la UE (...)». Este aspecto, «junto con una estructura empresarial predominantemente local, producen una carga administrativa considerable y una gran fragmentación del mercado de la construcción sostenible»<sup>(8)</sup>.

4.3 El CESE considera que, en la revisión de la DPC y su transformación en Reglamento, deberían tenerse en cuenta especialmente los siguientes parámetros fundamentales:

<sup>(6)</sup> DO C 24 de 31.1.2006.

<sup>(7)</sup> *Ibidem*, nota 3.

<sup>(8)</sup> COM(2007) 860 final de 21.12.2007, Comunicación titulada «Iniciativa en favor de los mercados líderes de Europa», p. 5.

- **transparencia, simplificación, fiabilidad, seguridad jurídica y técnica, homogeneidad de las definiciones, claridad para los usuarios de la Comunidad:** consumidores intermedios y finales de los productos de construcción, empresas vendedoras y compradoras, ingenieros, arquitectos y diseñadores, empresarios públicos y privados y administraciones públicas;
- **un lenguaje común, basado en normas armonizadas y evaluaciones técnicas europeas, que sea accesible, claro y de fácil uso** para los trabajadores y los ciudadanos de a pie, sobre los requisitos en materia de habitabilidad y utilización, de salubridad y eficiencia energética y medioambiental, de calidad del alojamiento, higiene y seguridad;
- **coherencia con los demás objetivos y políticas de la Unión, en particular el principio general de cautela establecido en el Tratado** y adoptado en distintos convenios internacionales así como en el Acuerdo de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo SPS): el principio de cautela debe aplicarse cuando los efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, un producto o un método se han determinado por medio de una evaluación científica y objetiva, especialmente respecto del marco reglamentario REACH para las sustancias químicas <sup>(9)</sup>, la seguridad general de los productos puestos en el mercado <sup>(10)</sup> y la responsabilidad del productor con el fin de garantizar un alto nivel de protección del consumidor frente a los daños causados a su salud o sus bienes por un producto defectuoso <sup>(11)</sup>;
- **comunicación, información y formación sobre los derechos y obligaciones de todos los agentes comunitarios interesados**, con una definición clara de los puntos de contacto de productos (PCP) que deberían integrar los mecanismos Solvit para la solución de conflictos y permitir a las empresas, especialmente las PYME, y los usuarios intermedios y finales contar con un procedimiento extrajudicial;
- **eliminación de la sobrecarga burocrática y los gastos correspondientes**, especialmente para los agentes más pequeños y débiles como los consumidores intermedios y finales, las PYME y los ciudadanos por separado, habida cuenta de que las obligaciones de los operadores económicos deben estar justificadas, ser proporcionadas y estar libres de costosas cargas burocráticas y administrativas;
- **desarrollo y difusión de una cultura de la construcción sostenible, sana y segura**, que integre la investigación sobre proyectos, la revisión de los métodos de construcción, la fabricación, comercialización y utilización de los mejores materiales en el proceso de construcción, así como de nuevas soluciones estructurales, con la responsabilización de todos los agentes interesados desde la escuela hasta la formación de los técnicos y la universidad;
- **apoyo a los organismos europeos de normalización**, para aumentar la eficacia en el proceso de elaboración de normas técnicas sobre los materiales de construcción, con mandatos claros, transparentes y cuya finalidad se respete plenamente, así como con una representatividad ampliada a todos los sectores pertinentes de referencia;
- **refuerzo de los sistemas de supervisión del mercado y publicación de las transgresiones y de sus responsables**, mediante la potenciación y la coordinación de los sistemas nacionales, una aplicación específica del sistema RAPEX <sup>(12)</sup> al sector de los productos de construcción, la publicación de las infracciones y fraudes en un portal Web europeo para los productos de la construcción y en el Diario Oficial de la UE, y la introducción de un capítulo específico en un informe bienal sobre la aplicación del nuevo Reglamento que deberá presentarse al Parlamento, al Consejo y al CESE.

4.4 El Comité se muestra de acuerdo con la necesidad de mejorar la calidad del sistema de acreditación de los organismos notificados y establecer unos criterios más rigurosos de designación, gestión y supervisión de tales organismos, de conformidad con la normativa general sobre este tema que se establece en la Decisión n° 768/2008/CE y el Reglamento (CE) n° 765/2008 de 9 de julio de 2008.

4.5 El sistema de vigilancia del mercado, en vista de la creciente globalización, debe garantizar un marco normativo común con vistas a una aplicación eficaz y coherente de la legislación en todo el territorio comunitario y los Estados miembros deben garantizar recursos adecuados para la realización de estas tareas. En todo caso, debe fijarse de forma explícita la obligación de los Estados miembros de designar un organismo en el que puedan presentarse reclamaciones y que sea accesible al público.

4.6 El CESE considera que debe establecerse una atribución clara e individual de las responsabilidades de los distintos agentes, garantizando la plena trazabilidad de los productos, especialmente respecto de la funcionalidad de los materiales de construcción durante todo su ciclo de vida, la seguridad y la salubridad –sobre todo, la seguridad de los trabajadores y de los usuarios finales–, así como la protección integrada del entorno de alojamiento y uso en general.

4.7 Se trata de recuperar la confianza en los mercados de conformidad. Debe recuperarse el valor intrínseco del mercado CE, así como reforzar las posibilidades de perseguir las infracciones y de garantizar la protección jurídica. El CESE destaca que el paso al nuevo régimen de mercado CE implicará costes para las empresas e inversiones iniciales considerables de las autoridades públicas en las infraestructuras de normalización y vigilancia, en particular para lograr que los organismos notificados alcancen el nivel de excelencia.

<sup>(9)</sup> Véase el Reglamento (CE) n° 1907/2006 de 18.12.2006.

<sup>(10)</sup> Directiva 2001/95/CEE de 3.12.2001 relativa a la seguridad general de los productos.

<sup>(11)</sup> Directiva 85/374/CEE de 25.7.1985 en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos.

<sup>(12)</sup> RAPEX: sistema de alerta rápida para los productos no alimenticios.

4.8 El CESE considera que el refuerzo del sistema europeo de normalización de los productos de construcción debe complementarse con una mayor promoción de la elaboración y aplicación de normas internacionales, con el fin de facilitar el acceso a los mercados y al comercio internacional y conferir una dimensión mundial a los mercados de materiales de construcción.

4.9 El CESE recomienda la fijación de plazos de aplicación más adecuados que los de la propuesta, debido a la necesidad de una información amplia y extensa, pero también a los indispensables períodos de adaptación a los cambios de metodología, procedimientos y comportamiento para la transición de la DPC al Reglamento.

4.10 El CESE estima esencial prever recursos financieros adecuados para apoyar los programas comunitarios de formación, información, acompañamiento y supervisión de la aplicación, destinados a todos los agentes públicos y privados interesados.

4.11 El CESE recomienda que las nuevas normas y anexos técnicos vayan acompañados de guías técnicas sobre el desarrollo de los requisitos básicos de las obras con el fin de:

- orientar la futura preparación de los mandatos en este ámbito, en particular para la utilización de materiales primarios y secundarios ecológicos;
- garantizar una mayor flexibilidad de los plazos de procedimiento mediante la Evaluación Técnica Europea (ETE) para los productos innovadores así como el papel y la identificación de los distintos organismos y organizaciones mencionados en la propuesta.

## 5. Observaciones específicas

5.1 La propuesta debería incluir dos capítulos adicionales:

- uno dedicado a la comunicación, la información y la formación para el desarrollo de una cultura amplia sobre la construcción sostenible;
- otro dedicado al ahorro energético, el uso sostenible de los recursos naturales y la salud, la higiene y la seguridad durante todo el ciclo de vida del producto –desde su diseño hasta la demolición, cuyos requisitos básicos figuran en el anexo 1 pero que, a juicio del CESE, deben mencionarse de forma explícita en el texto del Reglamento.

5.1.1 En concreto, la obligación de respetar los requisitos en materia de higiene y salud es esencial cuando se trata de los riesgos vinculados a la utilización de material reciclado con radiactividad<sup>(13)</sup> o de sustancias tóxicas peligrosas: en efecto, este material, una vez incorporado a edificios y estructuras,

hace que las personas que viven en ellos o que permanecen mucho tiempo en contacto con ellos soporten niveles de insalubridad y nocividad susceptibles de dañar de forma permanente y gravísima su salud.

5.2 Por lo que se refiere a las definiciones (artículo 2), el CESE considera especialmente pertinente el marco de definiciones respecto de la comercialización<sup>(14)</sup>, sobre el que ya se pronunció<sup>(15)</sup>, con el fin de evitar las incoherencias con marcos jurídicos adoptados por otros organismos y, al mismo tiempo, completarlo con definiciones sobre productos de construcción que no son de serie –lo que es especialmente importante para las PYME–, los kit de productos complejos prefabricados o preensamblados y los productos innovadores. En cambio, la definición sobre las «especificaciones técnicas armonizadas» debería hacer referencia a las ETE<sup>(16)</sup> en lugar de a los Documentos de Evaluación Europeos (DEE).

5.3 En cuanto a la declaración de rendimiento, el CESE considera que, en cuanto se comercializa un producto y cumple los requisitos sobre las características esenciales del producto para satisfacer los requisitos básicos de las obras, ésta debería ser obligatoria y completa, sin limitarse a las normas nacionales, utilizando medios informáticos o sitios Web accesibles a los clientes.

5.3.1 A juicio del CESE, deberá emitirse una declaración de rendimiento en el caso de que el producto esté cubierto por un Documento de Idoneidad Técnica Europeo ETE<sup>(17)</sup>.

5.4 Las finalidades de las normas armonizadas establecidas por el CEN con el mandato de la Comisión deben determinarse de forma explícita y clara para el producto o el grupo de productos de que se trate e indicar los usos cubiertos; las normas armonizadas deben atenerse de forma estricta al mandato.

5.5 El CESE considera esencial la normativa prevista sobre los procedimientos que responden a un compromiso preciso de simplificación, sobre todo, para las PYME y las microempresas, con un acceso simplificado al sistema de marcado CE; no obstante, estos procedimientos deben garantizar niveles equivalentes de protección de los consumidores en materia de salud, seguridad y protección del medio ambiente.

5.6 El CESE destaca la importancia de las disposiciones del artículo 46 que se refieren especialmente a los riesgos para la salud o la seguridad de los trabajadores: debe realizarse una evaluación del producto correspondiente y de todo su ciclo de vida atendiendo a todos los requisitos establecidos en el Reglamento propuesto, con el fin de evitar el riesgo de siniestralidad del sector derivado de la posible utilización de materiales no adecuados o de su uso incorrecto.

<sup>(14)</sup> Decisión nº 768/2008/CE de 9.7.2008 sobre un marco común para la comercialización de los productos - Reglamento (CE) 765/2008 de 9.7.2008 sobre requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.

<sup>(15)</sup> DO C 120 de 16.5.2008.

<sup>(16)</sup> ETE (Evaluaciones Técnicas Europeas).

<sup>(17)</sup> Por tanto, la letra b) del apartado 1 del artículo 4 y el último párrafo de dicho apartado deberían suprimirse.

<sup>(13)</sup> DO C 241 de 7.10.2002.

5.7 El CESE considera que conviene revisar las disposiciones transitorias del artículo 53, que fijan el 1 de julio de 2011 como fecha para pasar de la DPC al futuro Reglamento, y establecer períodos transitorios más adecuados, debido a las enormes exigencias de información, formación y comportamiento, pero también a los indispensables períodos de adaptación a los cambios de metodología y de procedimientos previstos.

5.8 Respecto de las actualizaciones técnicas previstas en el artículo 51 de la propuesta de Reglamento, el Comité reitera su opinión <sup>(18)</sup> sobre «la importancia de que los procedimientos de comité sean lo más transparentes posible y más comprensibles para las personas que residen en la UE y, en particular, para las personas directamente afectadas por estos actos».

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

---

<sup>(18)</sup> DO C 224 de 30.8.2008.