

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Documento de orientación sobre la aplicación del Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2021/C 100/02)

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
1. INTRODUCCIÓN .....	18
2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (ARTÍCULO 2 DEL REGLAMENTO) .....	18
2.1. Mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro .....	19
2.1.1. Mercancías .....	19
2.1.2. Comercializadas legalmente en otro Estado miembro .....	19
2.2. «Decisiones administrativas» en virtud del Reglamento .....	19
2.2.1. ¿Qué es una decisión administrativa? .....	19
2.2.2. Primer criterio: normas técnicas nacionales - base para una decisión administrativa .....	20
2.2.3. Segundo criterio: el efecto, directo o indirecto, de la decisión administrativa consiste en restringir o denegar el acceso al mercado en el Estado miembro de destino .....	21
2.2.4. Normas técnicas nacionales y procedimientos de autorización previa .....	22
2.2.5. Algunos casos en los que no se aplica el Reglamento (UE) 2019/515 .....	23
3. ¿CÓMO FUNCIONA EL RECONOCIMIENTO MUTUO EN VIRTUD DEL REGLAMENTO? .....	23
3.1. Comercialización legal de mercancías en el Estado miembro de origen .....	23
3.2. Venta de las mercancías en otro Estado miembro .....	23
3.3. Información sobre la evaluación .....	23
3.4. La «declaración de reconocimiento mutuo» (artículo 4 del Reglamento) .....	23
3.4.1. Contenido y estructura de la declaración .....	25
3.4.2. Lengua de la declaración .....	26
3.4.3. ¿Quién puede elaborar la declaración? .....	26
3.4.4. ¿Qué pasa si la declaración solo se completa parcialmente? .....	26
3.4.5. ¿Cómo y cuándo puede utilizarse la declaración? .....	27
3.4.6. Cómo presentar los documentos .....	27
3.5. Evaluación por parte de la autoridad competente (artículo 5, apartado 1, del Reglamento) .....	27
3.5.1. Razones legítimas de interés público .....	28
3.5.2. Principio de proporcionalidad .....	28
3.6. Suspensión temporal del acceso al mercado (artículo 6 del Reglamento) .....	30
3.7. Decisión administrativa (artículo 5, apartados 9 a 13, del Reglamento) .....	31
3.8. Notificaciones a la Comisión y a los demás Estados miembros .....	31
3.9. Vías de recurso contra una decisión administrativa .....	32
3.10. Qué es SOLVIT .....	32
3.11. SOLVIT y el procedimiento de resolución de problemas en virtud del artículo 8 del Reglamento .....	33

---

3.12. El dictamen de la Comisión en el marco del procedimiento de resolución de problemas del artículo 8 del Reglamento .....	34
3.13. Funciones de los puntos de contacto de productos (artículo 9 del Reglamento) .....	34
3.14. Cooperación administrativa (artículo 10 del Reglamento) .....	35
4. EVALUACIÓN PREVIA DE NORMAS TÉCNICAS NACIONALES: DIRECTIVA (UE) 2015/1535 Y LA «CLÁUSULA DE MERCADO ÚNICO» .....	36
5. RELACIÓN ENTRE EL REGLAMENTO (UE) 2019/515 Y LA DIRECTIVA 2001/95/CE .....	37
5.1. Medidas relativas a productos que presentan un riesgo para la salud y la seguridad de los consumidores .....	37
5.2. Medidas relativas a productos de consumo que entrañan otros riesgos .....	37

## 1. INTRODUCCION,

El Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(1)</sup> relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro («Reglamento») empezó a aplicarse el 19 de abril de 2020 y sustituyó al Reglamento (CE) n.º 764/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(2)</sup>. El Reglamento tiene por objeto reforzar el funcionamiento del mercado interior, mediante una mejor aplicación del principio de reconocimiento mutuo y la eliminación de barreras injustificadas al comercio (artículo 1, apartado 1, del Reglamento).

El objetivo del presente documento de orientación es ayudar a las empresas y a las autoridades nacionales competentes a aplicar el Reglamento <sup>(3)</sup>. No obstante, solo tiene validez jurídica el texto del propio Reglamento. La interpretación de la legislación de la UE es competencia exclusiva del Tribunal de Justicia de la Unión Europea («Tribunal»).

El principio de reconocimiento mutuo se deriva de la jurisprudencia del Tribunal relativa a los artículos 34 y 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Reglamento establece normas y procedimientos relativos a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en casos concretos (artículo 1, apartado 2, del Reglamento).

Los artículos 34 y 36 del TFUE se aplican en ausencia de normas de armonización de la UE que regulen las mercancías o determinados aspectos de las mercancías.

Según el artículo 34 del TFUE, «quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente».

El artículo 36 del TFUE precisa que:

«Las disposiciones de los artículos 34 y 35 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros».

Las medidas restrictivas también pueden estar justificadas por otros objetivos definidos por la jurisprudencia del Tribunal (los denominados requisitos obligatorios).

Sobre la base de los artículos 34 y 36, el Tribunal desarrolló el principio de reconocimiento mutuo:

- los Estados miembros no pueden prohibir la venta en su territorio de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro,
- los Estados miembros pueden restringir o denegar la comercialización de mercancías que hayan sido comercializadas legalmente en otro Estado miembro cuando dicha restricción o denegación esté justificada por alguna de las razones que figuran en el artículo 36 del TFUE o sobre la base de otras razones de interés público, reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal.

## 2. ÁMBITO DE APLICACION DEL REGLAMENTO (ARTICULO 2 DEL REGLAMENTO)

El Reglamento se aplica: 1) a las mercancías de cualquier tipo comercializadas legalmente en otro Estado miembro, y 2) a las decisiones administrativas adoptadas o por adoptar por parte de una autoridad competente de un Estado miembro de destino en relación con esas mercancías. Para entrar en el ámbito de aplicación del Reglamento, las decisiones administrativas deben basarse en una norma técnica nacional aplicable en el Estado miembro de destino, y su efecto, directo o indirecto, debe consistir en restringir o denegar el acceso al mercado en el Estado miembro de destino (artículo 2, apartado 1, del Reglamento).

No siempre resulta sencillo determinar si las mercancías podrían beneficiarse del principio de reconocimiento mutuo. Esto se debe a que los artículos 34 y 36 del TFUE —y, por tanto, el reconocimiento mutuo— se aplican a una gran variedad de mercancías o aspectos de las mercancías no abarcados de forma exhaustiva por la legislación de armonización de la UE.

<sup>(1)</sup> Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 764/2008 (DO L 91 de 29.3.2019, p. 1).

<sup>(2)</sup> 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 (DO L 218 de 13.8.2008, p. 21).

<sup>(3)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión «El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único» [COM(2017) 787 final, de 19 de diciembre de 2017], y el considerando 5 del Reglamento.

## 2.1. Mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro

### 2.1.1. Mercancías

El Reglamento se aplica a mercancías de cualquier tipo, incluidos los productos agrícolas. El término «productos agrícolas» abarca también los productos de la pesca, como se establece en el artículo 38, apartado 1, del TFUE (artículo 2, apartado 1, y considerando 12 del Reglamento).

El Reglamento se refiere a las mercancías sujetas al artículo 34 del TFUE (artículo 1, apartado 2, del Reglamento). Según la jurisprudencia del Tribunal, «únicamente están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la libre circulación de mercancías los productos que pueden valorarse en dinero y que, como tales, pueden ser objeto de transacciones comerciales» (\*).

### 2.1.2. Comercializadas legalmente en otro Estado miembro

El Reglamento se refiere a las mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro (artículo 1, apartado 2, del Reglamento).

Con arreglo al artículo 3, punto 1, del Reglamento, las mercancías «comercializadas legalmente en otro Estado miembro» son mercancías que «cumplen las normas pertinentes aplicables en ese Estado miembro o no están sujetas a tales normas en ese Estado miembro, y se ponen a disposición de los usuarios finales en él». Esa definición clave abarca dos criterios, recogidos en los dos puntos siguientes.

- **El primer criterio** es que las mercancías o mercancías de ese tipo deben cumplir las normas pertinentes aplicables en el Estado miembro de origen o no deben estar sujetas a tales normas en ese Estado miembro. Por consiguiente, en ausencia de normas técnicas nacionales pertinentes en relación con las mercancías específicas en el Estado miembro de origen, la respuesta a la cuestión de la conformidad de las mercancías con las normas técnicas nacionales de ese Estado miembro es más sencilla. Cuando existan normas técnicas nacionales en el Estado miembro de origen, la información sobre las características de las mercancías y la referencia al Derecho nacional podrán bastar en algunos casos para demostrar el cumplimiento. En otros casos, podría requerirse una decisión de autorización previa. Hay que tener en cuenta que los Estados miembros pueden utilizar sistemas muy diferentes para controlar las mercancías antes de que se comercialicen (procedimientos de autorización previa) o después de que se hayan comercializado (vigilancia del mercado). Estos distintos sistemas incluyen situaciones en las que determinadas mercancías no están reguladas en absoluto y no tienen que cumplir los requisitos jurídicos nacionales. El hecho de que el «cumplimiento con las normas pertinentes» en relación con las mercancías esté supeditada a la autorización previa en un Estado miembro no implica necesariamente que tal autorización sea necesaria para la comercialización legal de las mismas mercancías en otro Estado miembro. Los diferentes requisitos de los Estados miembros no tienen ninguna repercusión en el concepto de comercialización legal.
- **El segundo criterio** del concepto de comercialización legal es que las mercancías se hayan puesto a disposición de los usuarios finales en ese Estado miembro. El artículo 3, apartado 2, del Reglamento define «comercialización en el mercado» como «todo suministro, remunerado o gratuito, de una mercancía para su distribución, consumo o utilización en el mercado, dentro del territorio de un Estado miembro, en el transcurso de una actividad comercial». Cualquier documento que contenga: i) datos inequívocos para identificar las mercancías o el tipo de mercancías, y para identificar a los proveedores, los clientes o los usuarios finales; e ii) información sobre la fecha, por ejemplo una factura, debe considerarse prueba necesaria y suficiente a efectos de demostrar que se cumple este criterio.

## 2.2. «Decisiones administrativas» en virtud del Reglamento

### 2.2.1. ¿Qué es una decisión administrativa?

El artículo 2, apartado 1, del Reglamento precisa que el Reglamento se aplica «a las decisiones administrativas» adoptadas o por adoptar por parte de una autoridad competente de un Estado miembro de destino en relación con cualquiera de esas mercancías que se haya comercializado legalmente en otro Estado miembro, cuando la decisión administrativa cumpla los **criterios** siguientes:

- a) se base en una norma técnica nacional aplicable en el Estado miembro de destino, y
- b) su efecto, directo o indirecto, consista en restringir o denegar el acceso al mercado en el Estado miembro de destino.

(\*) Sentencia de 14 de abril de 2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging y Janssens, asuntos acumulados C-42/10, C-45/10 y C-57/10, ECLI:EU:C:2011:253, apartado 68, y jurisprudencia citada.

Asimismo, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento dispone que el concepto de «decisión administrativa» incluye cualquier medida administrativa que se base en una norma técnica nacional y tenga exactamente o sustancialmente el mismo efecto jurídico que el efecto al que se refiere la letra b).

Esto implica que no es necesario que el trámite administrativo lleve el nombre de «decisión». Lo que importa es si se refiere a mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro y cumple las condiciones a) y b) anteriores.

### 2.2.2. Primer criterio: normas técnicas nacionales - base para una decisión administrativa

A efectos del Reglamento, y de conformidad con su artículo 2, apartado 2, se entiende por «norma técnica nacional» cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa de un Estado miembro que se ajuste a las características siguientes:

- a) abarque mercancías o aspectos de las mercancías que no están sujetos a armonización a nivel de la UE;
- b) prohíba la comercialización de mercancías, o mercancías de un tipo determinado, en el mercado de ese Estado miembro o haga obligatorio su cumplimiento, de hecho o de Derecho, cada vez que una mercancía, o mercancías de un tipo determinado, se comercialicen en ese mercado, y
- c) se ajuste, al menos, a uno de los aspectos siguientes:
  - establezca las características exigidas de las mercancías o de las mercancías de un tipo determinado, como los niveles de calidad, funcionamiento o seguridad, o sus dimensiones, incluidos los requisitos aplicables a esas mercancías con respecto a las denominaciones con las que se venden, la terminología, los símbolos, los ensayos y los métodos de ensayo, el embalaje, el marcado o el etiquetado, y los procedimientos de evaluación de la conformidad <sup>(6)</sup>,
  - con el fin de proteger a los consumidores o el medio ambiente, imponga otros requisitos a las mercancías o mercancías de un tipo determinado, que afecten al ciclo de vida de las mercancías tras su comercialización en el mercado de ese Estado miembro. Estos requisitos incluyen las condiciones de uso, el reciclaje, la reutilización o la eliminación, cuando tales condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza de las mercancías, o a su comercialización en el mercado de ese Estado miembro.

El artículo 2, apartado 2, letra c), del Reglamento se inspira en el artículo 1, apartado 1, letras c) y d), de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(6)</sup> («Directiva sobre la transparencia») y en el artículo 1, apartados 2 y 3, de su predecesora, la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(7)</sup>. Por consiguiente, la jurisprudencia sobre estas disposiciones <sup>(8)</sup> podría constituir un punto de referencia útil. Cabe señalar que las normas técnicas nacionales sujetas a la Directiva sobre la transparencia que no se notifiquen en su fase de proyecto no pueden ser invocadas contra los particulares <sup>(9)</sup>. El procedimiento de notificación en virtud de la Directiva sobre la transparencia se describe en el capítulo 4 de este documento de orientación.

Asimismo, en lo que se refiere al concepto de «normas que afectan significativamente a la comercialización de mercancías», cabe mencionar que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, las restricciones al uso de determinadas mercancías pueden considerarse obstáculos a la libre circulación de mercancías, puesto que influyen sobre el comportamiento de los consumidores. Los consumidores no comprarán mercancías que no vayan a poder utilizar. En los tres puntos siguientes se tratan algunos ejemplos concretos de esta jurisprudencia.

<sup>(6)</sup> Este punto también abarca: i) los métodos y procesos de producción utilizados con respecto a los productos agrícolas que se contemplan en el artículo 38, apartado 1, párrafo segundo, del TFUE; ii) los métodos y procesos de producción utilizados con respecto a los productos destinados al consumo humano o animal, y iii) los métodos y procesos de producción relacionados con otros productos, cuando influyan en sus características (véase el artículo 2, apartado 3, del Reglamento).

<sup>(7)</sup> Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241 de 17.9.2015, p. 1).

<sup>(8)</sup> Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 204 de 21.7.1998, p. 37).

<sup>(9)</sup> Véanse, por ejemplo, la sentencia de 13 de octubre de 2016, M. y S., C-303/15, ECLI:EU:C:2016:771; la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386; la sentencia de 19 de julio de 2012, Fortuna y otros, asuntos acumulados C-213/11, C-214/11 y C-217/11, ECLI:EU:C:2012:495; la sentencia de 26 de octubre de 2006, Comisión/República Helénica, C-65/05, ECLI:EU:C:2006:673; la sentencia de 8 de noviembre de 2007, Schwibbert, C-20/05, ECLI:EU:C:2007:652; la sentencia de 21 de abril de 2005, Lindberg, C-267/03, ECLI:EU:C:2005:246; y la sentencia de 26 de septiembre de 2018, Van Gennip y otros, C-137/17, ECLI:EU:C:2018:771.

<sup>(9)</sup> Sentencia de 30 de abril de 1996, CIA Security contra Signalson, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172.

- Por ejemplo, en su sentencia en el asunto Comisión/Italia, el Tribunal consideró que una prohibición del uso de motocicletas que arrastren remolques constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa sobre las importaciones. Esto se aplica en la medida en que el efecto de la prohibición es obstaculizar el acceso al mercado en cuestión de remolques especialmente concebidos para motocicletas en cuanto que esto tiene una influencia considerable sobre el comportamiento de los consumidores e impide que pueda existir una demanda de tales remolques en el mercado en cuestión <sup>(10)</sup>. Los consumidores, al saber que les está prohibido utilizar su motocicleta con un remolque especialmente concebido para esta, no tienen prácticamente ningún interés en adquirir tal remolque <sup>(11)</sup>.
- Del mismo modo, en el asunto Mickelsson, que se refería a una normativa nacional para la designación de aguas y vías navegables, el Tribunal declaró que la restricción del uso de un producto impuesta por esta normativa en el territorio de un Estado miembro podía tener, dependiendo de su alcance, una influencia considerable sobre el comportamiento de los consumidores. Esto podría afectar a su vez al acceso de ese producto al mercado de ese Estado miembro <sup>(12)</sup>. Los consumidores, al saber que el uso autorizado por tal normativa es muy limitado, solo tendrán un interés reducido en adquirir ese producto <sup>(13)</sup>. En ese sentido, el Tribunal sostuvo que si la normativa nacional que establece las aguas y vías navegables no permite a los usuarios de motos acuáticas hacer un uso adecuado e inherente a dichos productos o lo limita enormemente, dicha normativa tendría por efecto impedir el acceso de estos productos al mercado nacional de que se trate y sería por tanto una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación <sup>(14)</sup>.
- Asimismo, el Tribunal consideró contraria a lo dispuesto en el artículo 34 del TFUE la prohibición de colocar láminas tintadas en los cristales de los vehículos automóviles, alegando, entre otras razones, que los posibles clientes, comerciantes o particulares, no tendrán prácticamente ningún interés en adquirir tales láminas si saben que les está prohibido colocarlas en los parabrisas y en los cristales próximos a los asientos de los pasajeros de los vehículos automóviles <sup>(15)</sup>.

Es importante hacer hincapié en que el Reglamento no se aplica a decisiones administrativas basadas en otros tipos de medidas comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 34 del TFUE y que no constituyen normas técnicas nacionales, como las especificaciones técnicas establecidas para los procedimientos de contratación pública o las obligaciones de uso de la(s) lengua(s) oficial(es) en el Estado miembro en cuestión (considerando 10 del Reglamento).

Asimismo, las normas sobre modalidades de venta solo entran en el ámbito de aplicación del artículo 34 del TFUE a condición de que introduzcan la discriminación sobre la base del origen de los productos, de hecho o de Derecho <sup>(16)</sup>.

### 2.2.3. Segundo criterio: el efecto, directo o indirecto, de la decisión administrativa consiste en restringir o denegar el acceso al mercado en el Estado miembro de destino

Como ya se ha indicado en el punto 2.2.1, el artículo 2, apartado 1, letra b), del Reglamento exige que el efecto, directo o indirecto, de la decisión administrativa consista en restringir o denegar el acceso al mercado en el Estado miembro de destino.

En el asunto Dassonville <sup>(17)</sup>, el Tribunal declaró que «toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio interno [de la UE] debe considerarse una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas».

Un buen ejemplo de decisiones administrativas que tienen el efecto directo de restringir o denegar el acceso al mercado serían aquellas decisiones que deniegan el acceso al mercado de artículos de joyería comercializados legalmente en otro Estado miembro alegando que no llevan contraste de garantía o que ese contraste no está reconocido en el Estado miembro de destino. El reconocimiento mutuo suele enfrentarse a dificultades en el ámbito de los metales preciosos.

<sup>(10)</sup> Sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, apartados 56-58.

<sup>(11)</sup> Sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, apartado 57.

<sup>(12)</sup> Sentencia de 4 de junio de 2009, Mickelsson, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, apartado 26.

<sup>(13)</sup> Sentencia de 4 de junio de 2009, Mickelsson, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, apartado 27.

<sup>(14)</sup> Sentencia de 4 de junio de 2009, Mickelsson, C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, apartado 28.

<sup>(15)</sup> Sentencia de 10 de abril de 2008, Comisión/República Portuguesa, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, apartado 33.

<sup>(16)</sup> Sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard, asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905, apartados 16 y 17. Para obtener más información sobre las modalidades de venta, véase la «Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías» de 2010, punto 3.1.10.

<sup>(17)</sup> Sentencia de 11 de julio de 1974, Procureur du Roi contra Benoît y Gustave Dassonville, asunto 8-74, ECLI:EU:C:1974:82.

El asunto C-525/14, Comisión/República Checa, versaba sobre la negativa checa a reconocer los contrastes de garantía de WaarborgHolland, un laboratorio independiente establecido en los Países Bajos con sucursales en países terceros, y, por lo tanto, la exigencia de que los metales preciosos en cuestión se punzonaran con un contraste checo adicional. El Tribunal consideró que, de acuerdo con esa práctica, los metales preciosos marcados con los contrastes de WaarborgHolland, un laboratorio neerlandés, solo podían ser comercializados en el territorio de Chequia tras haber sido objeto de un control y un contraste de garantía adicionales en Chequia. Este control y contraste de garantía adicionales puede hacer que la importación de tales productos al territorio de Chequia desde otros Estados miembros resulte más difícil y costosa. Por consiguiente, la práctica se considera prohibida por el artículo 34 del TFUE en relación con los contrastes de garantía punzonados en los Países Bajos y no en sucursales de países terceros.

En lo que respecta al **efecto indirecto** de las decisiones administrativas, hay que tener en cuenta que basta con que la decisión administrativa «pueda restringir o denegar el acceso al mercado» en el Estado miembro de destino. Una decisión tiene efecto indirecto si no restringe ni deniega el acceso al mercado por sí misma pero tiene al menos la capacidad de hacerlo, según las condiciones de hecho y las concepciones que prevalecen en el Estado miembro <sup>(18)</sup>.

Las decisiones que solo tengan un efecto indirecto en el comercio intracomunitario deberán distinguirse claramente de aquellas «cuyos efectos sean demasiado indirectos para tener cualquier tipo de efecto». En efecto, el Tribunal consideró, en determinados asuntos <sup>(19)</sup>, que los efectos restrictivos que una medida podría producir sobre la libre circulación de mercancías son «demasiado aleatorios e indirectos» para que pueda considerarse que la obligación que impone puede obstaculizar el comercio entre los Estados miembros y constituir una violación del artículo 34 del TFUE.

No obstante, si una medida «solo cubre una parte del territorio nacional», pero tiene un efecto directo o indirecto sobre la libre circulación de mercancías, «se considerará una restricción» aunque esté geográficamente limitada.

Por ejemplo, en el asunto Ditlev Bluhme <sup>(20)</sup>, la legislación danesa prohibía poseer abejas en la isla de Læsø que no pertenecieran a la subespecie de la abeja parda de Læsø con el fin de proteger a esta última del peligro de extinción. Aunque la medida solo estaba vigente en esta isla relativamente pequeña de Dinamarca, el Tribunal concluyó que una prohibición de importación constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa y no se ve alterada por el hecho de que la medida controvertida se aplique tan solo a una parte del territorio nacional <sup>(21)</sup>. El Tribunal rechazó el argumento de que una prohibición de importaciones de productos (otros tipos de abejas) limitada a una parte del territorio podría quedar exenta sobre la base de una obligación mínima por afectar solo de manera insignificante al comercio entre Estados miembros. No obstante, se constató que la medida estaba justificada sobre la base del artículo 36 del Tratado por motivos de protección de la vida y la salud de los animales puesto que no cabía duda de que la amenaza de extinción de la abeja parda de Læsø era real en caso de que se produjeran cruces con abejas amarillas debido al carácter recesivo de los genes de la abeja parda.

#### 2.2.4. Normas técnicas nacionales y procedimientos de autorización previa

A veces, el Derecho nacional exige una autorización previa antes de poder introducir en el mercado una mercancía. Por «procedimiento de autorización previa» se entiende un procedimiento administrativo establecido en el Derecho de un Estado miembro según el cual, a petición de un agente económico, la autoridad competente de dicho Estado miembro debe dar su aprobación formal antes de que las mercancías puedan ser comercializadas en el mercado de dicho Estado miembro (artículo 3, apartado 7, del Reglamento).

Un procedimiento de autorización previa no constituye por sí mismo una norma técnica nacional a efectos del Reglamento (artículo 2, apartado 4, del Reglamento). Por lo tanto, se excluyen del ámbito de aplicación del Reglamento las decisiones de las autoridades competentes por las que se restringe o deniega el acceso de una mercancía al mercado únicamente por no contar con una autorización previa válida (considerando 11 del Reglamento).

Sin embargo, una decisión por la que se deniegue la autorización previa sobre la base de una norma técnica nacional se considerará una decisión administrativa que entra en el ámbito de aplicación del Reglamento si cumple los demás requisitos del artículo 2, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (artículo 2, apartado 4, del Reglamento). Esto significa que cuando la norma nacional que establece el procedimiento de autorización previa haga efectiva una norma técnica nacional, toda decisión de denegar la autorización previa basándose en una norma técnica nacional constituye una decisión administrativa en virtud del Reglamento. Por lo tanto, el solicitante puede acogerse a la protección procedimental prevista en el Reglamento (considerando 11 del Reglamento).

<sup>(18)</sup> Sentencia de 8 de septiembre de 2009, Budějovický Budvar, národní podnik, C-478/07, ECLI:EU:C:2009:521, apartados 81 y 82.

<sup>(19)</sup> Sentencia de 14 de julio de 1994, Peralta, C-379/92, ECLI:EU:C:1994:296, apartado 24.

<sup>(20)</sup> Sentencia de 3 de diciembre de 1998, Ditlev Bluhme, C-67/97, ECLI:EU:C:1998:584, apartados 19 y 20.

<sup>(21)</sup> *Ibidem*, apartado 20.

### 2.2.5. Algunos casos en los que no se aplica el Reglamento (UE) 2019/515

El Reglamento no se aplica a las resoluciones de naturaleza judicial dictadas por órganos jurisdiccionales nacionales [artículo 2, apartado 5, letra a), del Reglamento]. Esto se refiere a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales nacionales que aprecien la legalidad de los casos en los que no se conceda acceso al mercado de un Estado miembro a mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro (considerando 14 del Reglamento).

Asimismo, el Reglamento no se aplica a las decisiones de naturaleza judicial adoptadas por autoridades garantes del cumplimiento en el transcurso de la investigación o persecución de delitos por lo que se refiere a la terminología, los símbolos o cualquier referencia material a organizaciones inconstitucionales o delictivas o delitos de carácter racista, discriminatorio o xenófobo [artículo 2, apartado 5, letra b), del Reglamento].

## 3. ¿COMO FUNCIONA EL RECONOCIMIENTO MUTUO EN VIRTUD DEL REGLAMENTO?

### 3.1. Comercialización legal de mercancías en el Estado miembro de origen

Cuando comercialicen mercancías en otro Estado miembro, a falta de legislación de armonización de la UE, los agentes económicos deben asegurarse en primer lugar de que las mercancías cumplen la normativa (o no están sujetas a dicha normativa) del Estado miembro de origen vigente en la fecha en que dichas mercancías se comercialicen en el Estado miembro de destino y se pongan a disposición de los usuarios finales en el Estado miembro de origen. Si las mercancías se comercializan legalmente en el Estado miembro de origen, los agentes económicos podrán aludir al principio de reconocimiento mutuo ante las autoridades competentes del Estado miembro de destino.

### 3.2. Venta de las mercancías en otro Estado miembro

En el artículo 5, apartado 3, del Reglamento se establece lo siguiente:

*Se permitirá al agente económico comercializar las mercancías en el mercado del Estado miembro de destino mientras la autoridad competente lleva a cabo la evaluación con arreglo al apartado 1 del presente artículo y podrá seguir haciéndolo a menos que el agente económico reciba una decisión administrativa que restrinja o deniegue el acceso al mercado de dichas mercancías. El presente apartado no se aplicará si la evaluación se lleva a cabo en el marco de un procedimiento de autorización previa, o si la autoridad competente suspende temporalmente la comercialización en el mercado de las mercancías objeto de dicha evaluación de conformidad con el artículo 6.*

Esto significa que, en principio, una vez que se cumplan las condiciones del punto 3.1, el agente económico podrá comercializar las mercancías en el mercado del Estado miembro de destino. No obstante, deberá comprobar si existe un procedimiento de autorización previa en el Estado miembro de destino. En caso de que la comercialización de las mercancías requiera autorización previa en el Estado miembro de destino, el agente económico deberá solicitar esta autorización antes de introducir las mercancías en ese mercado. Las mercancías no pueden comercializarse de inmediato en el mercado cuando sea de aplicación un procedimiento de autorización previa, o cuando la autoridad competente decida suspender temporalmente la comercialización de las mercancías objeto de su evaluación.

### 3.3. Información sobre la evaluación

Cuando una autoridad competente del Estado miembro de destino prevea, como parte de la aplicación de una norma técnica nacional, evaluar mercancías sujetas al Reglamento, el agente económico deberá ser informado sin demora de que se ha iniciado dicha evaluación (artículo 5, apartado 1, del Reglamento). En particular, la autoridad competente debe informar al agente económico de: i) las mercancías objeto de dicha evaluación; ii) la norma técnica nacional aplicable o el procedimiento de autorización previa, y iii) la posibilidad de entregar una declaración de reconocimiento mutuo a la autoridad competente (artículo 5, apartado 2, del Reglamento).

### 3.4. La «declaración de reconocimiento mutuo» (artículo 4 del Reglamento)

El Reglamento permite al productor, al importador o al distribuidor elaborar una declaración voluntaria (o «autodeclaración») de comercialización legal de las mercancías a efectos de reconocimiento mutuo (la «declaración de reconocimiento mutuo»). Esta declaración de reconocimiento mutuo ayuda a las empresas a demostrar que las mercancías se comercializan legalmente en otro Estado miembro. Al mismo tiempo, ayuda a las autoridades competentes en el procedimiento de evaluación de las mercancías en virtud del artículo 5 del Reglamento y facilita la cooperación transfronteriza.

La autoridad competente del Estado miembro de destino debe informar al agente económico cuando prevea evaluar si determinadas mercancías se comercializan legalmente en otro Estado miembro (artículo 5, apartado 1, del Reglamento). El Reglamento garantiza que el procedimiento sea menos oneroso para el agente económico si este opta por la declaración.

**Si se entrega una declaración de reconocimiento mutuo** a la autoridad competente del Estado miembro de destino, esta no exigirá ninguna información ni prueba justificativa adicionales a las previstas en el Reglamento con el fin de comprobar si las mercancías se comercializan legalmente en otro Estado miembro (artículo 5, apartado 4, del Reglamento).

La declaración de reconocimiento mutuo debe ir acompañada de cualquier prueba justificativa necesaria para verificar la información que contiene [artículo 5, apartado 4, letra a), del Reglamento].

El uso de la declaración voluntaria no debe impedir a las autoridades competentes del Estado miembro de destino: i) evaluar las mercancías para determinar si los intereses públicos legítimos amparados por la norma técnica nacional aplicable en su Estado miembro están adecuadamente protegidos a la luz de las características de las mercancías en cuestión, o ii) tomar decisiones administrativas que restrinjan o denieguen el acceso al mercado, siempre que tales decisiones estén justificadas.

La declaración de reconocimiento mutuo debe contener siempre información exacta y completa sobre las mercancías (considerando 19 del Reglamento). Debe mantenerse actualizada para reflejar cualquier cambio, por ejemplo los cambios en las normas técnicas nacionales pertinentes (considerando 19 y artículo 4, apartado 3, del Reglamento).

Los cambios en las normas nacionales también pueden requerir cambios en las mercancías. Si las mercancías específicas cumplen los requisitos técnicos modificados, no habrá que realizar cambios en las mercancías. No obstante, si las mercancías dejaran de cumplir las normas nacionales del Estado miembro en el que se comercializan legalmente como consecuencia de las modificaciones en dichas normas, las mercancías deberán modificarse a fin de ajustarse a la legislación del Estado miembro en el que se estaban comercializando legalmente. El agente económico responsable del contenido y la exactitud de la declaración será aquel que firme la parte correspondiente de la declaración (artículo 4, apartado 2, del Reglamento).

**Los agentes económicos pueden decidir no entregar la declaración de reconocimiento mutuo.** En este caso, las autoridades competentes podrán solicitar a los agentes económicos que presenten documentación e información en un plazo mínimo de quince días hábiles a partir del momento de la petición (artículo 5, apartados 5 y 6, del Reglamento). La Comisión considera que, por razones de seguridad jurídica y de buena administración, esta petición de documentación e información deberá realizarse por escrito. La documentación e información que pueda solicitar la autoridad competente serán las necesarias para poder evaluar: i) las características de las mercancías o del tipo de mercancías en cuestión; y ii) la comercialización legal de las mercancías en otro Estado miembro (artículo 5, apartado 5, del Reglamento). Sin embargo, conforme al principio de proporcionalidad, las autoridades competentes no podrán solicitar más de lo necesario para demostrar las características de las mercancías y que las mercancías se comercializaron legalmente. En ese sentido, pedir al agente económico que obtenga un certificado de comercialización legal expedido por un ministerio u otro órgano administrativo del Estado miembro de origen sería un ejemplo de una solicitud desproporcionada de pruebas justificativas.

En cuanto a los informes de ensayo o certificados expedidos por un organismo de evaluación de la conformidad, el artículo 5, apartado 8, del Reglamento dispone lo siguiente:

*Cuando lleve[n] a cabo la evaluación a que se refiere el apartado 1, las autoridades competentes de los Estados miembros de destino tendrán debidamente en cuenta el contenido de los informes de ensayo elaborados o los certificados expedidos por un organismo de evaluación de la conformidad y facilitados por cualquier agente económico como parte de la evaluación. Las autoridades competentes de los Estados miembros de destino no podrán rechazar los informes de ensayo elaborados o los certificados expedidos por un organismo de evaluación de la conformidad acreditado para la actividad de evaluación de la conformidad en el campo adecuado con arreglo al Reglamento (CE) n.º 765/2008 por razones de competencia de dicho organismo.*

Esto significa que, cuando un agente económico haya facilitado certificados expedidos por un organismo de evaluación de la conformidad acreditado para el ámbito adecuado de la evaluación de la conformidad con arreglo al Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(22)</sup>, la autoridad competente del Estado miembro de destino no debe exigir certificados de otro organismo de evaluación de la conformidad únicamente por el hecho de que ello cuestiona la competencia del organismo de evaluación de la conformidad que expidió los certificados.

<sup>(22)</sup> Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93 (DO L 218 de 13.8.2008, p. 30).

### 3.4.1. Contenido y estructura de la declaración

En el anexo del Reglamento se establece la estructura de la declaración de reconocimiento mutuo, que deberá contener siempre toda la información indicada en el anexo (artículo 4, apartado 1, del Reglamento).

La declaración se divide en dos partes, cada una de las cuales responde a un objetivo específico.

- La parte I facilita información sobre las características de las mercancías o del tipo de mercancías y sobre las normas específicas del Estado miembro en el que se comercializan legalmente las mercancías.
- La parte II proporciona información sobre la comercialización de las mercancías o de ese tipo de mercancías en el Estado miembro de origen. Las pruebas justificativas de la información proporcionada en esta parte pueden adoptar la forma, entre otras cosas, de una factura, un documento con pruebas de una venta, registros fiscales, inscripciones, licencias, notificaciones a/ de parte de autoridades, certificados o extractos de registros públicos.

#### **Declaración de reconocimiento mutuo a los efectos del artículo 4 del Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento Europeo y del Consejo**

##### **Parte I**

1. Identificador único de las mercancías o del tipo de mercancías: ... [Nota: indíquese el número de identificación de las mercancías u otra indicación de referencia que solo identifique las mercancías o el tipo de mercancías]
2. Nombre y dirección del agente económico: ... [Nota: indíquese el nombre y dirección del signatario de la parte I de la declaración de reconocimiento mutuo: el productor y, cuando proceda, su representante autorizado, o el importador o el distribuidor]
3. Descripción de las mercancías o del tipo de mercancías objeto de la declaración de reconocimiento mutuo: ... [Nota: la descripción debería bastar para permitir la identificación de las mercancías con fines de trazabilidad. Podrá ir acompañada de una fotografía, cuando proceda]
4. Declaración e información sobre la legalidad de la comercialización de las mercancías o de ese tipo de mercancías
  - 4.1. Las mercancías o el tipo de mercancías descritos anteriormente, en particular sus características, cumplen las siguientes normas aplicables en ... [Nota: indicar el Estado miembro en el que se alega que las mercancías o ese tipo de mercancías se comercializan legalmente]: ... [Nota: indíquese el título y la referencia de la publicación oficial, en cada caso, de las normas pertinentes aplicables en ese Estado miembro y la referencia de la decisión de autorización, si las mercancías estaban sujetas al procedimiento de autorización previa],  
o  
las mercancías o el tipo de mercancías descritos anteriormente no están sujetas a ninguna norma pertinente en ... [Nota: indicar el Estado miembro en el que se alega que las mercancías o ese tipo de mercancías se comercializan legalmente].
  - 4.2. Referencia del procedimiento de evaluación de la conformidad aplicable a las mercancías o a ese tipo de mercancías, o referencia del informe de cualquier ensayo realizado por un organismo de evaluación de la conformidad, incluido el nombre y dirección de dicho organismo (en caso de que se haya realizado tal procedimiento o se hayan llevado a cabo tales ensayos): ...
5. Cualquier información adicional que se considere pertinente para determinar si las mercancías o ese tipo de mercancías se comercializan legalmente en el Estado miembro indicado en el punto 4.1: ...
6. Esta parte de la declaración de reconocimiento mutuo se ha realizado bajo la responsabilidad exclusiva del agente económico indicado en el punto 2.

Firmado por y en nombre de:

(lugar y fecha):

(nombre, cargo) (firma):

##### **Parte II**

7. Declaración e información sobre la comercialización de las mercancías o de ese tipo de mercancías
  - 7.1. Las mercancías o ese tipo de mercancías están a disposición de los usuarios finales en el mercado del Estado miembro indicado en el punto 4.1.

- 7.2. Información de que las mercancías o ese tipo de mercancías están a disposición de los usuarios finales en el Estado miembro indicado en el punto 4.1, incluidos los detalles relativos a la fecha en la que las mercancías se pusieron a disposición de los usuarios finales por primera vez en el mercado de dicho Estado miembro: ...
8. Cualquier información adicional que se considere pertinente para determinar si las mercancías o ese tipo de mercancías se comercializan legalmente en el Estado miembro indicado en el punto 4.1: ...
9. Esta parte de la declaración de reconocimiento mutuo se ha realizado bajo la responsabilidad exclusiva de ...  
[Nota: *indíquese el nombre y dirección del signatario de la parte II de la declaración de reconocimiento mutuo: el productor y, cuando proceda, su representante autorizado, o el importador o el distribuidor*]

Firmado por y en nombre de:

(lugar y fecha):

(nombre, cargo) (firma):

#### 3.4.2. Lengua de la declaración

La lengua de la declaración debe ser una de las lenguas oficiales de la UE. No obstante, si la declaración está en una lengua distinta a las exigidas por el Estado miembro de destino, el agente económico deberá traducir la declaración de reconocimiento mutuo a una lengua exigida por el Estado miembro de destino (artículo 4, apartado 1, párrafo sexto, del Reglamento).

#### 3.4.3. ¿Quién puede elaborar la declaración?

Las disposiciones del Reglamento relativas a la declaración garantizan el equilibrio necesario entre: i) ofrecer a todos los agentes económicos la posibilidad de elaborar la declaración; y ii) que el agente económico respectivo asuma la responsabilidad por la declaración o por las partes de la declaración que elabore.

El productor de mercancías, o de mercancías de un tipo determinado, está mejor situado para elaborar la declaración voluntaria. El productor también podrá mandar a un representante autorizado que elabore la declaración en su nombre y bajo su responsabilidad (artículo 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento). Asimismo, el importador o el distribuidor podrán elaborar la declaración siempre que puedan aportar las pruebas necesarias para verificar la información que figura en la declaración (artículo 4, apartado 1, párrafo quinto, del Reglamento).

El productor (o su representante autorizado que haya recibido el mandato para ello) podrá introducir únicamente la información correspondiente a la parte I de la declaración de reconocimiento mutuo (por ejemplo, tipo, descripción, características de las mercancías, normas aplicables, si las hubiera, en el Estado miembro en el que se alega que las mercancías se comercializan legalmente, procedimiento de evaluación de la conformidad o informes de los ensayos realizados, etc.). En tales casos, la información de la parte II de la declaración debe ser cumplimentada por el importador o el distribuidor (artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento).

Los agentes económicos que firman una declaración de reconocimiento mutuo, o parte de ella, son responsables del contenido y la exactitud de la información que facilitan en dicha declaración. La responsabilidad jurídica recae sobre ellos conforme al Derecho nacional, y cuando la declaración deba traducirse, son responsables de la corrección de la información que traducen (artículo 4, apartado 2, del Reglamento).

Los agentes económicos también deben velar por que la declaración de reconocimiento mutuo se mantenga actualizada en todo momento y refleje cualquier cambio en la información por ellos facilitada (artículo 4, apartado 3, del Reglamento).

#### 3.4.4. ¿Qué pasa si la declaración solo se completa parcialmente?

De conformidad con el artículo 4, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento, la declaración de reconocimiento mutuo debe tener la estructura establecida en las partes I y II del anexo y contener «toda la información en ellas indicada».

Por consiguiente, si la declaración está incompleta por no contener todos los elementos exigidos, se considerará inválida a efectos de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 4, del Reglamento. Como consecuencia, se aplicará el artículo 5, apartados 5 y 6, del Reglamento y la autoridad competente del Estado miembro de destino podrá solicitar la información necesaria para la evaluación. Se concederá al agente económico un plazo mínimo de quince días hábiles a partir del momento de dicha solicitud para que presente los documentos e información necesarios para la evaluación.

#### 3.4.5. *¿Cómo y cuándo puede utilizarse la declaración?*

La autoridad competente del Estado miembro de destino debe informar al agente económico de que se trate «sin demora» cuando prevea evaluar si las mercancías se comercializan legalmente en otro Estado miembro y, de ser así, si los intereses públicos legítimos amparados por la norma técnica nacional aplicable del Estado miembro de destino están adecuadamente protegidos (artículo 5, apartado 1, del Reglamento).

Al mismo tiempo, de conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento, la autoridad competente deberá indicar:

- las mercancías objeto de la evaluación,
- la norma técnica aplicable o el procedimiento de autorización previa,
- la posibilidad de entregar una declaración de reconocimiento mutuo.

El agente económico puede decidir presentar una declaración de reconocimiento mutuo junto con las pruebas justificativas necesarias para verificar la información que contiene. Esto resultaría menos oneroso para el agente económico puesto que la autoridad competente ya no debe exigir ninguna otra información ni documentación de parte de ningún agente económico para demostrar que las mercancías se comercializan legalmente en otro Estado miembro (artículo 5, apartado 4, del Reglamento).

#### 3.4.6. *Cómo presentar los documentos*

La declaración y las pruebas justificativas deberán presentarse en un plazo que no podrá ser inferior a quince días hábiles a partir de la petición de la autoridad competente del Estado miembro de destino (artículo 5, apartado 6, del Reglamento). La entrega podrá realizarse en papel o por medios electrónicos o ponerse a disposición en línea, de conformidad con los requisitos del Estado miembro de destino (artículo 4, apartado 4, del Reglamento).

### 3.5. **Evaluación por parte de la autoridad competente (artículo 5, apartado 1, del Reglamento)**

Una autoridad competente del Estado miembro de destino puede evaluar mercancías a fin de determinar:

- si las mercancías o mercancías de ese tipo se comercializan legalmente en otro Estado miembro,
- y, de ser así, si los intereses públicos legítimos amparados por la norma técnica nacional aplicable del Estado miembro de destino están adecuadamente protegidos, habida cuenta de las características de las mercancías en cuestión.

El acceso al mercado del Estado miembro de destino de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro solo podrá restringirse o denegarse si:

- 1) la norma técnica nacional del Estado miembro de destino persigue un objetivo legítimo de interés público, y
- 2) la restricción o denegación de acceso es **proporcionada**, lo que quiere decir que es **adecuada** para alcanzar el objetivo perseguido, y **necesaria** (no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo).

Las decisiones administrativas por las que se restringe o deniega el acceso al mercado de las mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro no deben basarse en el mero hecho de que las mercancías objeto de evaluación cumplen el objetivo público legítimo perseguido por el Estado miembro de manera distinta a como lo hacen las mercancías en ese mismo Estado miembro (considerando 5 del Reglamento). ¿Qué significa que las mercancías cumplen el objetivo público legítimo de manera distinta? Significa que las mercancías podrían alcanzar el objetivo perseguido por el legislador nacional, aunque, por ejemplo, hayan sido sometidas a ensayo mediante métodos de ensayo del Estado miembro de origen distintos de los métodos prescritos en el Estado miembro de destino.

### 3.5.1. Razones legítimas de interés público

De conformidad con el artículo 36 del TFUE, los artículos 34 y 35 del TFUE no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de: i) orden público; ii) moralidad y seguridad públicas; iii) protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales; iv) protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, o v) protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deben constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

Además de las razones enumeradas en el artículo 36 del TFUE, el Tribunal ha desarrollado «razones imperiosas de interés público» o «requisitos obligatorios»<sup>(23)</sup>. En el asunto *Cassis de Dijon*<sup>(24)</sup>, el Tribunal explicó que un obstáculo a la libre circulación de mercancías que sea consecuencia de disparidades entre legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos controvertidos debe aceptarse en la medida en que estos preceptos sean necesarios para cumplir las exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, a la salvaguardia de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la protección de los consumidores. El Tribunal puede reconocer otras razones de justificación. Por ejemplo, la protección de los derechos fundamentales (como la libertad de expresión y la libertad de reunión de los manifestantes<sup>(25)</sup>), la protección del consumidor<sup>(26)</sup>, la protección de los menores<sup>(27)</sup> o la protección del medio ambiente<sup>(28)</sup>.

Se proporciona más información sobre las razones legítimas de interés público en la «Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías»<sup>(29)</sup>.

### 3.5.2. Principio de proporcionalidad

La decisión debe respetar el principio de proporcionalidad. Esto significa que la decisión administrativa debe ser adecuada a efectos de alcanzar el objetivo perseguido y no exceder de lo necesario para alcanzarlo.

En el asunto *C-320/03, Comisión/Austria*, el Tribunal declaró que «a efectos de comprobar si tal obstáculo es proporcionado con relación al objetivo legítimo perseguido en el presente caso, a saber, la protección del medio ambiente, es preciso determinar si es necesario y adecuado para alcanzar el objetivo autorizado»<sup>(30)</sup>.

La proporcionalidad de la norma técnica nacional constituye la base para demostrar la proporcionalidad de la decisión administrativa basada en dicha norma. No obstante, los medios para demostrar la proporcionalidad de la decisión administrativa deben determinarse caso por caso (considerando 27 del Reglamento).

La «Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías» contiene informaciones útiles sobre la prueba de proporcionalidad.

Los siguientes párrafos tratan algunos ejemplos del principio de proporcionalidad.

#### a) ¿Es la medida adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido?

El Tribunal valoró la adecuación de las medidas para la consecución del objetivo en los siguientes asuntos, entre otros<sup>(31)</sup>.

<sup>(23)</sup> El Tribunal los denominó «requisitos obligatorios» en *Cassis de Dijon*.

<sup>(24)</sup> Sentencia de 20 de febrero de 1979, *Rewe-Zentral AG contra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, asunto 120/78 ECLI:EU:C:1979:42, apartado 13.

<sup>(25)</sup> Sentencia de 12 de junio de 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333: «las restricciones al comercio de mercancías entre los Estados miembros están justificadas por el interés legítimo en la protección de los derechos fundamentales, en este caso la libertad de expresión y la libertad de reunión de los manifestantes».

<sup>(26)</sup> Sentencia de 22 de septiembre de 2016, *Comisión Europea/República Checa*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714.

<sup>(27)</sup> Sentencia de 14 de febrero de 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85: prohibición de la importación de dibujos animados japoneses denominados «animés» en formato DVD o de cinta de vídeo, del Reino Unido a Alemania, por no llevar indicación alguna de parte de la autoridad correspondiente de la edad a partir de la cual pueden verse estos dibujos, constituyendo la protección de los menores el fundamento justificado de la prohibición.

<sup>(28)</sup> Sentencia de 1 de julio de 2014, *Ålands Vindkraft AB contra Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037; sentencia de 15 de noviembre de 2005, *Comisión/Austria*, C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684.

<sup>(29)</sup> Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías, 2010, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>.

<sup>(30)</sup> Sentencia de 15 de noviembre de 2005, *Comisión/Austria*, C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, apartado 85.

<sup>(31)</sup> Para obtener más información, véase la «Guía para la aplicación de las disposiciones del Tratado que rigen la libre circulación de mercancías» de 2010, punto 3.1.10., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>.

- En *Ålands Vindkraft*, el Tribunal destacó que la utilización de fuentes de energía renovables para la producción de electricidad es útil para la protección del medio ambiente dado que contribuye a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que figuran entre las principales causas de los cambios climáticos que la Unión Europea y sus Estados miembros se han comprometido a combatir <sup>(32)</sup>.
- En el asunto *Comisión/Italia (remolques)*, el Tribunal concluyó que la prohibición de utilizar motocicletas que arrastren remolques es adecuada para lograr el objetivo de garantizar la seguridad vial <sup>(33)</sup>.
- En el asunto *Dynamic Medien*, el Tribunal determinó que no había duda de que prohibir la venta y la entrega por correo de soportes gráficos que no hayan sido objeto, por la autoridad competente, de un control y de una clasificación a efectos de la protección de los menores y que no lleven una indicación, que emane de dicha autoridad, de la edad a partir de la que pueden verse, constituye una medida que protege al niño contra toda información y material perjudiciales para su bienestar <sup>(34)</sup>.

b) ¿Es la medida necesaria para alcanzar ese objetivo?

La decisión administrativa se considera proporcionada no solo si es adecuada, sino también necesaria para alcanzar el objetivo legítimo. En esta parte de la evaluación, la pregunta que debería plantearse es: ¿excede la decisión administrativa de lo necesario para lograr el objetivo legítimo? Si existen medios menos restrictivos para alcanzar el mismo objetivo, la decisión administrativa excederá de lo necesario. Los siguientes ejemplos demuestran qué preguntas deben plantearse para valorar la necesidad de una decisión administrativa.

- En *Comisión/República Checa*, el Tribunal señaló que, en el marco de la lucha contra el fraude para garantizar la protección de los consumidores en su territorio, los Estados miembros tienen derecho a no considerar que los contrastes de garantía punzonados en el territorio de países terceros ofrecen un nivel de protección de los consumidores equivalente al de los contrastes de garantía punzonados por organismos independientes en el territorio de los Estados miembros [salvo si el Estado miembro de importación de terceros países con un sistema de contrastes de garantía equivalente realiza verificaciones de los productos y los resultados se ajustan a los requisitos de ese Estado miembro <sup>(35)</sup>]. No obstante, el Tribunal concluyó que la medida no era proporcionada en relación con el objetivo perseguido, puesto que podría haberse alcanzado el mismo objetivo mediante medidas alternativas menos restrictivas. En primer lugar, las autoridades checas podrían haber solicitado al importador una prueba documental del lugar en el que se hubiera estampado el contraste en cuestión y, en su caso, del lugar del despacho a libre práctica y de comercialización legal de los metales preciosos en la UE. En segundo lugar, las autoridades checas podrían haber limitado la denegación de reconocimiento de los contrastes de *WaarborgHolland* únicamente a aquellas circunstancias en las que un control adicional de los metales preciosos por las autoridades checas estuviera efectivamente justificado por la protección de los consumidores, en particular en los casos de importaciones de países terceros <sup>(36)</sup>.
- En *Ålands Vindkraft*, a un parque eólico situado en Finlandia se le denegó la concesión de un certificado eléctrico sueco porque dichos certificados se reservaban exclusivamente a las instalaciones de producción de electricidad verde situadas en Suecia. Sin embargo, el Tribunal estimó que la medida era proporcionada, alegando que no resultaba que Suecia hubiera vulnerado el principio de proporcionalidad por el mero hecho de haber limitado la aplicación de un sistema de apoyo que utiliza certificados verdes exclusivamente a la electricidad verde producida en el territorio nacional. Los Estados miembros tienen un objetivo nacional obligatorio de energías renovables (reparto equitativo del esfuerzo) y solo pueden tener en cuenta para la consecución del mismo la electricidad generada en sus propias instalaciones. Como consecuencia, Suecia podía considerar legítimamente que tal limitación territorial no va más allá de necesario para alcanzar el objetivo —perseguido tanto por la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(37)</sup> como por el sistema nacional que entra dentro del ámbito de aplicación de esa Directiva— de aumentar la producción e, indirectamente, el consumo de electricidad verde en la Unión Europea <sup>(38)</sup>.

<sup>(32)</sup> Sentencia de 1 de julio de 2014, *Ålands Vindkraft AB contra Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, apartado 78.

<sup>(33)</sup> Sentencia de 10 de febrero de 2009, *Comisión/Italia*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, apartado 64.

<sup>(34)</sup> Sentencia de 14 de febrero de 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85, apartado 47.

<sup>(35)</sup> Sentencia de 22 de septiembre de 2016, *Comisión Europea/República Checa*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714, apartados 54 y 55.

<sup>(36)</sup> Sentencia de 22 de septiembre de 2016, *Comisión Europea/República Checa*, C-525/14, ECLI:EU:C:2016:714, apartados 65 y 66.

<sup>(37)</sup> Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

<sup>(38)</sup> Sentencia de 1 de julio de 2014, *Ålands Vindkraft AB contra Energimyndigheten*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, apartado 104.

- En el asunto *Dynamic Medien*, el Tribunal evaluó la necesidad de la medida del siguiente modo: en lo que se refiere al alcance material de la prohibición en cuestión, la Ley sobre la protección del menor no se opone a toda forma de comercialización de soportes gráficos no controlados. De la resolución resulta que se puede importar y vender a los adultos tales soportes gráficos por canales de distribución que impliquen un contacto personal entre el que entrega y el comprador que permitan velar así por que los niños no tengan acceso a tales soportes gráficos. Habida cuenta de esos factores, es obvio que la normativa controvertida en el litigio principal no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por el Estado miembro interesado <sup>(39)</sup>.
- En el asunto *C-265/06*, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Portugal*, el Tribunal falló que la lucha contra la criminalidad y la protección de la seguridad vial pueden ser razones imperiosas de interés general que justifiquen un obstáculo a la libre circulación de mercancías. Si bien la prohibición de colocar láminas tintadas en los cristales de vehículos automóviles destinados al transporte de pasajeros o de mercancías «resulta, ciertamente, adecuada para facilitar tal observación y, por lo tanto, es adecuada para garantizar los objetivos de lucha contra la criminalidad y de seguridad vial, no se desprende de ello que sea necesaria para alcanzar dichos objetivos y que no existan otros medios menos restrictivos para conseguirlos» <sup>(40)</sup>. La necesidad de la prohibición se vio aún más debilitada cuando las autoridades admitieron que habían venido permitiendo la comercialización en su territorio de los vehículos automóviles equipados, desde un principio, con láminas tintadas dentro de los límites previstos por la Directiva 92/22/CEE del Consejo <sup>(41)</sup>. Asimismo, hay una amplia gama de láminas tintadas (desde láminas transparentes hasta láminas casi opacas), lo que implica que, al menos algunas láminas, concretamente las que tienen un grado de transparencia suficiente, permiten el examen visual del habitáculo de los vehículos automóviles que se pretende llevar a cabo. Por consiguiente, el Tribunal concluyó que la prohibición de las láminas tintadas en los vehículos era excesiva y, por lo tanto, desproporcionada en relación con los objetivos perseguidos <sup>(42)</sup>.

### 3.6. Suspensión temporal del acceso al mercado (artículo 6 del Reglamento)

Cuando una autoridad competente de un Estado miembro de destino evalúa unas mercancías antes de decidir si debe restringir o denegar su acceso al mercado, no debe poder tomar decisiones por las que se suspenda dicho acceso, salvo cuando sea necesaria una intervención rápida para evitar daños a la seguridad o la salud de las personas o al medio ambiente, o para impedir que las mercancías se comercialicen en los casos en que haya una prohibición general de comercialización de dichas mercancías por razones de moral o seguridad públicas, como, por ejemplo, la prevención de un delito (considerando 29 del Reglamento).

De conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento, cuando las autoridades competentes del Estado miembro de destino estén llevando a cabo una evaluación de mercancías, podrán suspender temporalmente la comercialización de dichas mercancías en el mercado de dicho Estado miembro, únicamente si:

- a) en condiciones de uso normales o suficientemente previsibles, las mercancías entrañan un riesgo grave para la seguridad o la salud de las personas o para el medio ambiente, incluido un riesgo sin efectos inmediatos, que requiera una rápida intervención de la autoridad competente, o
- b) existe una prohibición generalizada de comercialización en el mercado de ese Estado miembro de las mercancías, o de mercancías de ese tipo, por razones de moral o seguridad públicas.

Cuando la autoridad competente de un Estado miembro suspenda temporalmente el acceso al mercado, lo notificará inmediatamente al agente económico de que se trate, a la Comisión y a los demás Estados miembros (artículo 6, apartado 2, del Reglamento). Si el motivo de la suspensión temporal es que «en condiciones de uso normales o suficientemente previsibles, las mercancías entrañan un riesgo grave para la seguridad o la salud de las personas o para el medio ambiente, incluido un riesgo sin efectos inmediatos, que requiera una rápida intervención de la autoridad competente», la notificación deberá ir acompañada de una justificación técnica o científica detallada que demuestre el motivo por el cual el caso responde a esas características (artículo 6, apartado 2, del Reglamento).

<sup>(39)</sup> Sentencia de 14 de febrero de 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH contra Avides Media AG*, C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85, apartado 48.

<sup>(40)</sup> Sentencia de 10 de abril de 2008, *Comisión/República Portuguesa*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, apartados 38-41.

<sup>(41)</sup> Directiva 92/22/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a los cristales de seguridad y a los materiales para acristalamiento de los vehículos de motor y sus remolques (DO L 129 de 14.5.1992, p. 11).

<sup>(42)</sup> Sentencia de 10 de abril de 2008, *Comisión/República Portuguesa*, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, apartados 38-48.

### 3.7. Decisión administrativa (artículo 5, apartados 9 a 13, del Reglamento)

Al completar una evaluación de mercancías, la autoridad competente del Estado miembro de destino puede decidir tomar una decisión administrativa con respecto a las mercancías que haya evaluado (artículo 5, apartado 9, del Reglamento).

Como se ha mencionado anteriormente, el principio de reconocimiento mutuo no es absoluto. No obstante, se requiere una justificación sólida para cualquier excepción a este principio. El acceso al mercado de las mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro no puede restringirse o denegarse únicamente por el hecho de que las normas nacionales establezcan requisitos distintos para las mercancías en cuestión. Si verdaderamente existe un motivo para restringir o denegar el acceso al mercado, se deberá aportar una justificación para dicha decisión.

Hasta el momento, las decisiones administrativas rara vez han indicado las razones para restringir o denegar el acceso al mercado de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro.

El artículo 5 del Reglamento, en sus apartados 10 a 12, enumera las categorías de información que deben proporcionarse en la decisión administrativa.

La decisión administrativa debe indicar «los motivos» de la decisión, que deben exponerse de manera suficientemente detallada y razonada para facilitar que se realice una evaluación de su compatibilidad con el principio de reconocimiento mutuo y con los requisitos del Reglamento (artículo 5, apartado 10, del Reglamento). En particular, la decisión administrativa debe incluir la siguiente información (artículo 5, apartado 11, del Reglamento):

- a) la norma técnica nacional en la que se basa la decisión administrativa;
- b) las razones legítimas de interés público que justifican la aplicación de la norma técnica nacional en la que se basa la decisión administrativa;
- c) las pruebas técnicas o científicas que la autoridad competente del Estado miembro de destino haya tomado en consideración, incluido, en su caso, cualquier cambio relevante en el estado de la técnica que haya tenido lugar desde que entró en vigor la norma técnica nacional;
- d) un resumen de los argumentos (de existir) presentados por el agente económico interesado que sean pertinentes para evaluar si las mercancías se han comercializado legalmente y si los intereses públicos legítimos amparados por la norma técnica nacional aplicable del Estado miembro de destino están adecuadamente protegidos, habida cuenta de las características de las mercancías en cuestión;
- e) las pruebas que demuestren que la decisión administrativa es adecuada para alcanzar el objetivo perseguido y que no excede de lo necesario para alcanzarlo.

A efectos de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 11, del Reglamento, se entiende por «razones legítimas de interés público» cualquiera de las razones que figuran en el artículo 36 del TFUE u otras razones imperiosas de interés público (artículo 3, apartado 14, del Reglamento) <sup>(43)</sup>.

La decisión administrativa debe indicar las vías de recurso disponibles con arreglo al Derecho nacional del Estado miembro de destino y los plazos aplicables a dichas vías de recurso. Asimismo, debe incluir una referencia a la posibilidad para los agentes económicos de utilizar SOLVIT y el nuevo procedimiento de resolución de problemas (artículo 5, apartado 12, del Reglamento, véase también el punto 3.10).

La decisión administrativa por la que se restrinja o deniegue el acceso al mercado se notificará sin demora al agente económico. Esta decisión no surtirá efectos hasta que no haya sido notificada al agente económico (artículo 5, apartados 9 y 13, del Reglamento).

### 3.8. Notificaciones a la Comisión y a los demás Estados miembros

Las autoridades nacionales competentes deben notificar a la Comisión y a los demás Estados miembros:

- las suspensiones temporales (artículo 6, apartado 2, del Reglamento),
- las decisiones administrativas (artículo 5, apartado 9, del Reglamento).

A efectos de lo previsto en el artículo 5, apartado 9, y el artículo 6, apartado 2, del Reglamento, debe utilizarse el sistema de información y comunicación para la vigilancia del mercado (ICSMS) (artículo 11, apartado 1, del Reglamento).

La Comisión debe utilizar la información disponible en el ICSMS para la futura evaluación del Reglamento (artículo 14, apartado 2, del Reglamento).

<sup>(43)</sup> Véase también el punto 3.5.1.

Las suspensiones temporales deben notificarse de inmediato a través del ICSMS a la Comisión y a los demás Estados miembros (artículo 6, apartado 2, del Reglamento).

Las decisiones administrativas deben notificarse a través del ICSMS a la Comisión y a los demás Estados miembros a más tardar en un plazo de veinte días hábiles después de haber sido tomadas (artículo 5, apartado 9, del Reglamento).

La suspensión temporal o decisión administrativa notificada debe cargarse en el ICSMS.

En teoría, si una medida notificada por medio del sistema de intercambio rápido de información (RAPEX) <sup>(44)</sup> o del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales (RASFF) <sup>(45)</sup> se refiere a mercancías que no están cubiertas por la legislación de armonización de la UE y que se están comercializando legalmente en otro Estado miembro, esa medida también deberá notificarse en virtud del Reglamento a través del ICSMS.

El Reglamento está concebido para liberar a los Estados miembros de la carga de tener que duplicar las notificaciones en los casos en que una medida requiera ser notificada conforme a dos sistemas. Por tanto, el artículo 7 prevé que si una decisión administrativa o una suspensión temporal constituyen también medidas que deben notificarse a través del RAPEX o del RASFF, «no será necesario enviar a la Comisión y a los demás Estados miembros una notificación separada con arreglo al presente Reglamento», siempre y cuando se cumplan las condiciones siguientes: a) la notificación RAPEX o RASFF indique que la notificación de la medida también se considera una notificación con arreglo al Reglamento (UE) 2019/515, y b) se incluya la prueba justificativa que cumpla los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2019/515.

La autoridad competente del Estado miembro de destino será la responsable de cargar los documentos exigidos en virtud del Reglamento. Como se ha mencionado más arriba, estos documentos son la decisión administrativa y la suspensión temporal (acompañadas de la justificación técnica o científica detallada en los casos en que se basen en un riesgo grave para la seguridad o la salud de las personas o para el medio ambiente).

### 3.9. Vías de recurso contra una decisión administrativa

Toda decisión administrativa adoptada por la autoridad competente de un Estado miembro de destino en virtud del Reglamento debe especificar las vías de recurso disponibles con arreglo al Derecho nacional y los plazos aplicables a esas vías de recurso (artículo 5, apartado 12, del Reglamento y considerando 35 del Reglamento), de manera que un agente económico pueda interponer recurso o ejercitar una acción contra la decisión. Las opciones disponibles para impugnar dichas decisiones dependen de las vías de recurso previstas por el Derecho nacional (instancia administrativa de recurso, órganos jurisdiccionales nacionales, tribunales u otras instancias de recurso). En general, los sistemas judiciales nacionales contemplan, ya sea de forma directa o tras un recurso administrativo, la posibilidad de interponer recurso ante un órgano jurisdiccional contra la decisión administrativa de la autoridad competente de restringir o denegar el acceso al mercado.

El artículo 8 del Reglamento introduce un nuevo procedimiento de resolución de problemas para aportar soluciones eficaces y restablecer la confianza en el reconocimiento mutuo. Este nuevo procedimiento se encomienda a la red SOLVIT.

### 3.10. Qué es SOLVIT

SOLVIT es una red existente de centros establecidos por los Estados miembros cuyo objetivo es ofrecer soluciones rápidas, eficaces e informales a los problemas que experimentan las empresas y los particulares cuando los derechos que les confiere la UE en el mercado único se ven denegados por las autoridades públicas, y que se basa en la Recomendación 2013/461/UE de la Comisión sobre los principios por los que se rige SOLVIT <sup>(46)</sup>.

SOLVIT es un mecanismo informal y no judicial de resolución de problemas que ofrece una alternativa a los procedimientos judiciales. Facilita soluciones prácticas para particulares y empresas que experimentan problemas en situaciones transfronterizas asociadas con el mercado único, provocados por una autoridad pública. SOLVIT es un servicio gratuito prestado por la administración nacional en cada Estado miembro de la Unión, así como en Islandia, Liechtenstein y Noruega. Los principios que rigen su funcionamiento se establecen en la Recomendación 2013/461/UE de la Comisión, que dispone que cada Estado miembro debe contar con un centro SOLVIT con suficientes recursos para garantizar que pueda participar en la red <sup>(47)</sup>.

El procedimiento SOLVIT puede ser activado por agentes económicos que se vean afectados por una decisión administrativa. La Recomendación 2013/461/UE no fija un plazo concreto para iniciar el procedimiento SOLVIT. No obstante, si los agentes económicos deciden recurrir a SOLVIT, es recomendable que presenten la decisión administrativa a SOLVIT a la mayor brevedad posible. Dado que SOLVIT es un mecanismo informal, la utilización del procedimiento SOLVIT

<sup>(44)</sup> De conformidad con la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos (DO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

<sup>(45)</sup> De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

<sup>(46)</sup> Recomendación 2013/461/UE de la Comisión, de 17 de septiembre de 2013, sobre los principios por los que se rige SOLVIT (DO L 249 de 19.9.2013, p. 10).

<sup>(47)</sup> Sección IV, punto 2 de la Recomendación 2013/461/UE.

no deja en suspenso los plazos formales para presentar un recurso administrativo o judicial, ni sustituye tales recursos. Si, durante un procedimiento SOLVIT en curso, un agente económico presenta un recurso judicial, la práctica habitual es notificar al centro SOLVIT. El centro SOLVIT detendrá el procedimiento SOLVIT y se dará por terminado el mandato del centro SOLVIT <sup>(48)</sup>.

Cuando los sistemas nacionales contemplen la posibilidad de presentar un recurso administrativo contra la decisión administrativa de la autoridad competente de restringir o denegar el acceso al mercado ante las autoridades responsables de supervisar a dicha autoridad competente (en función del sistema aplicable en el Estado miembro de que se trate), algunas autoridades decidirán interrumpir temporalmente el procedimiento si hay un procedimiento de resolución de problemas SOLVIT en curso. Esto permite que la autoridad de supervisión tenga en cuenta el proceso SOLVIT.

Todos los casos SOLVIT son tratados por dos centros SOLVIT, el centro de origen y el centro responsable <sup>(49)</sup>. El centro de origen normalmente se encuentra en el Estado miembro del denunciante, mientras que el centro responsable está en el Estado miembro de la autoridad sobre la cual se presenta la denuncia. El centro de origen se encarga de realizar una evaluación jurídica del problema y de preparar el caso antes de presentarlo al centro SOLVIT de la autoridad sobre la cual se ha presentado la denuncia <sup>(50)</sup>. El centro responsable se encarga de ofrecer soluciones a los solicitantes, incluida la aclaración del Derecho de la Unión aplicable, y debe informar periódicamente al centro de origen sobre la evolución de la denuncia <sup>(51)</sup>.

Los centros SOLVIT utilizan un sistema en línea seguro para tratar los casos <sup>(52)</sup>. Esto hace que la comunicación sea eficaz y propicia una total transparencia. La Comisión tiene acceso al sistema, controla la calidad de la tramitación de los casos y ofrece asistencia y aclaraciones en los casos complejos.

### 3.11. SOLVIT y el procedimiento de resolución de problemas en virtud del artículo 8 del Reglamento

El procedimiento SOLVIT descrito en la Recomendación 2013/461/UE y el procedimiento especial de resolución de problemas contemplado en el artículo 8 del Reglamento son distintos. La principal diferencia entre estos procedimientos se refiere a la posibilidad de los centros SOLVIT de solicitar a la Comisión que emita un dictamen.

El procedimiento SOLVIT descrito en la Recomendación 2013/461/UE no contempla la posibilidad de que los centros SOLVIT soliciten un dictamen a la Comisión. Sin embargo, el artículo 8, apartado 1, del Reglamento prevé que cuando un agente económico haya iniciado un procedimiento SOLVIT, el centro de origen o el centro responsable podrá pedir a la Comisión que emita un dictamen para ayudar a resolver el asunto. Este procedimiento específico solo se aplica en los casos en que las autoridades hayan adoptado una decisión administrativa de conformidad con el artículo 5 del Reglamento. Incluye la posibilidad de que un centro SOLVIT solicite a la Comisión que evalúe si la decisión administrativa es compatible con el principio de reconocimiento mutuo y los requisitos del Reglamento (artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento). El procedimiento de resolución de problemas en virtud del Reglamento conlleva unos plazos más largos que los del procedimiento SOLVIT habitual, a fin de conceder a la Comisión el tiempo suficiente para emitir el dictamen.

<sup>(48)</sup> Sección III, punto 6 de la Recomendación 2013/461/UE.

<sup>(49)</sup> Sección V.A, punto 1 de la Recomendación 2013/461/UE.

<sup>(50)</sup> Sección V.B, punto 2 de la Recomendación 2013/461/UE.

<sup>(51)</sup> Sección V.C, punto 2 de la Recomendación 2013/461/UE.

<sup>(52)</sup> La base de datos en línea SOLVIT es un módulo independiente dentro del Sistema de Información del Mercado Interior. Como consecuencia de esta integración técnica, las disposiciones relativas al tratamiento de los datos personales y de la información confidencial contenidas en el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión («Reglamento IMI») (DO L 316 de 14.11.2012 p. 1) son asimismo aplicables a los procedimientos SOLVIT. La Recomendación SOLVIT específica, además, determinados aspectos del tratamiento de los datos personales en SOLVIT, de conformidad con el Reglamento IMI.

A fin de que los agentes económicos estén informados de la disponibilidad del procedimiento específico de resolución de problemas del Reglamento, todas las decisiones administrativas emitidas por las autoridades nacionales con arreglo al Reglamento deberán incluir una referencia a la posibilidad para los agentes económicos de utilizar SOLVIT y el procedimiento de resolución de problemas establecido en el artículo 8 del Reglamento (artículo 5, apartado 12, del Reglamento; véase también el punto 3.7). Por ejemplo, la decisión administrativa podría incluir un párrafo como el siguiente.

«Puede presentar esta decisión a SOLVIT, según las condiciones establecidas en la Recomendación 2013/461/UE. El centro de origen o el centro responsable podrán solicitar a la Comisión que emita un dictamen para ayudar a resolver el asunto, con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/515.».

SOLVIT siempre ha estado a disposición de los agentes económicos que se enfrentan a dificultades en el mercado único. SOLVIT seguirá tratando de la manera habitual otros problemas asociados con la comercialización de mercancías en otro Estado miembro, como la ausencia de respuesta por parte de la autoridad competente o la negativa a emitir una decisión. Sin embargo, tales problemas no podrán dar lugar al procedimiento específico de resolución de problemas establecido en el artículo 8 del Reglamento.

### **3.12. El dictamen de la Comisión en el marco del procedimiento de resolución de problemas del artículo 8 del Reglamento**

Cuando el enfoque informal de SOLVIT fracasa y persisten dudas acerca de la compatibilidad de la decisión administrativa con el principio de reconocimiento mutuo, cualquiera de los centros SOLVIT implicados podrá pedir a la Comisión que emita un dictamen (artículo 8, apartado 1, del Reglamento). El objetivo del dictamen de la Comisión es permitirle evaluar si la decisión administrativa nacional es compatible con el principio de reconocimiento mutuo y con los requisitos del Reglamento (artículo 8, apartado 2, del Reglamento). Entre otras cosas, la Comisión debe tomar en consideración los documentos y la información proporcionados en el marco del procedimiento SOLVIT. Podrá solicitar más información o documentos adicionales a través del centro SOLVIT correspondiente (artículo 8, apartado 3, del Reglamento).

En un plazo de 45 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud de dictamen (que no incluye el tiempo necesario para que la Comisión reciba la información y los documentos adicionales antes mencionados), la Comisión completará su evaluación y emitirá un dictamen (artículo 8, apartado 4, del Reglamento). Este dictamen solo debe abordar la cuestión de si la decisión administrativa es compatible con el principio de reconocimiento mutuo y con los requisitos del Reglamento (artículo 8, apartado 2, del Reglamento). En su caso, el dictamen señalará cualesquiera problemas que deban abordarse en el asunto SOLVIT o formulará recomendaciones para ayudar a resolver el asunto (artículo 8, apartado 4, del Reglamento). El dictamen de la Comisión deberá tenerse en cuenta durante el procedimiento SOLVIT (artículo 8, apartado 6, del Reglamento).

La Comisión comunica su dictamen por medio del centro SOLVIT correspondiente al agente económico de que se trate y a las autoridades competentes. Asimismo, notifica el dictamen a todos los Estados miembros a través del ICSMS (artículo 8, apartado 6, del Reglamento). El agente económico podrá hacer uso del dictamen de la Comisión a que se refiere el artículo 8, apartado 4, del Reglamento y ponerlo a disposición de cualquier tercero pertinente.

Si se informa a la Comisión de que el asunto se ha resuelto durante el plazo de evaluación, la Comisión no estará obligada a emitir un dictamen (artículo 8, apartado 5, del Reglamento).

El hecho de que la Comisión emita un dictamen no afectará a sus facultades en virtud del artículo 258 del TFUE (considerando 40 del Reglamento).

### **3.13. Funciones de los puntos de contacto de productos (artículo 9 del Reglamento)**

El Reglamento hace que la comercialización en otros Estados miembros de mercancías no cubiertas por la normativa de armonización de la UE sea mucho más fácil que antes, pero también confiere una mayor responsabilidad a los agentes económicos. Estos deben conocer las normas nacionales pertinentes no solo del Estado miembro en el que comercializan legalmente sus mercancías, sino también del Estado miembro de destino, por ejemplo, si existe un procedimiento de autorización previa.

Con el fin de evitar que los agentes económicos no dispongan más que de sus propios medios para recabar información sobre los productos en los Estados miembros, el Reglamento facilita la recopilación de esta información a través de puntos de contacto de productos. Según lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, del Reglamento, los puntos de contacto de productos deben prestar sus servicios de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del

Consejo <sup>(53)</sup> (el Reglamento relativo a la pasarela digital única). Los puntos de contacto de productos deben estar equipados adecuadamente y contar con los recursos oportunos (artículo 9, apartado 1, y considerando 42 del Reglamento) para poder desempeñar su importante papel a la hora de facilitar la comunicación entre las autoridades nacionales y los agentes económicos.

Los puntos de contacto de productos deben facilitar información en línea sobre (artículo 9, apartado 2, del Reglamento):

- a) el principio de reconocimiento mutuo y la aplicación del Reglamento en el territorio de su Estado miembro, incluida información sobre el procedimiento de evaluación de mercancías establecido en el artículo 5 del Reglamento;
- b) los datos de contacto directo de las autoridades competentes de su Estado miembro, incluidos los datos de las autoridades encargadas de supervisar la aplicación de las normas técnicas nacionales aplicables en el territorio de su Estado miembro;
- c) las vías de recurso y los procedimientos disponibles en el territorio de su Estado miembro en caso de litigio entre la autoridad competente y un agente económico, incluido el procedimiento de resolución de problemas establecido en el artículo 8 del Reglamento.

Aunque los puntos de contacto de productos tienen la responsabilidad de facilitar los datos más importantes en sus sitios web (véase el artículo 9, apartado 2, y el considerando 42 del Reglamento), también pueden ser contactados directamente por los agentes económicos o las autoridades competentes de los Estados miembros, y deben proporcionar información adicional en un plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la correspondiente solicitud (artículo 9, apartados 3 y 4, del Reglamento). Esta información adicional se facilitará gratuitamente (artículo 9, apartado 5, del Reglamento). Los puntos de contacto de productos deben ejercer funciones relacionadas con la comunicación de cualquier información relativa a productos, incluidas copias electrónicas de las normas técnicas nacionales o acceso en línea a ellas, sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la distribución de las normas técnicas nacionales (considerando 42 del Reglamento).

Las autoridades nacionales también podrán ponerse en contacto con los puntos de contacto de productos o con las autoridades de otro Estado miembro (p. ej., el Estado miembro de origen/primer comercialización legal) y solicitar información con el fin de verificar los datos facilitados por los agentes económicos durante la evaluación de las mercancías (véanse los artículos 5 y 9 y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento). Los puntos de contacto de productos también pueden utilizarse para facilitar los contactos entre las autoridades competentes correspondientes (artículo 10, apartado 3, del Reglamento).

No obstante, los puntos de contacto de productos no deben estar obligados a facilitar copias de normas que estén sujetas a derechos de propiedad intelectual de órganos u organizaciones de normalización ni accesos en línea a dichas normas (considerando 42 del Reglamento).

El artículo 10 del Reglamento establece normas sobre cooperación administrativa que fijan los ámbitos más importantes en los que se requerirá una cooperación eficiente de los puntos de contacto de productos y las autoridades nacionales.

### 3.14. Cooperación administrativa (artículo 10 del Reglamento)

El Reglamento refuerza los puntos de contacto de productos como uno de los principales canales de comunicación para el reconocimiento mutuo y mejora la comunicación entre las autoridades competentes y los puntos de contacto de productos de los Estados miembros.

Una de las formas de cooperación administrativa que contempla el Reglamento es el intercambio de funcionarios entre los Estados miembros y la organización de programas comunes de formación y sensibilización para autoridades y empresas [artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento]. La Comisión garantiza la cooperación entre las autoridades y los puntos de contacto de productos de los distintos Estados miembros, mientras que los Estados miembros se aseguran de que sus autoridades competentes y puntos de contacto de productos participen en estas actividades (artículo 10, apartados 1 y 2, del Reglamento).

La cooperación administrativa resulta especialmente importante en lo que respecta a la evaluación de las mercancías. A través del sistema ICSMS, las autoridades competentes de un Estado miembro de destino pueden ponerse en contacto con las autoridades competentes del Estado miembro de primera comercialización legal si necesitan comprobar la información facilitada por el agente económico (artículo 5, apartado 7, del Reglamento). Las autoridades competentes deben responder a tales solicitudes en un plazo de quince días hábiles aportando cualquier información que resulte pertinente para verificar los datos y los documentos proporcionados por el agente económico durante la evaluación de las mercancías en cuestión (artículo 10, apartado 3, del Reglamento).

<sup>(53)</sup> Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (DO L 295 de 21.11.2018, p. 1).

Los puntos de contacto de productos podrán servir para facilitar los contactos entre las autoridades competentes correspondientes durante el plazo de quince días hábiles proporcionado para facilitar la información solicitada (artículo 10, apartado 3, del Reglamento).

#### 4. EVALUACION PREVIA DE NORMAS TECNICAS NACIONALES: DIRECTIVA (UE) 2015/1535 Y LA «CLAUSULA DE MERCADO UNICO»

La Directiva (UE) 2015/1535 constituye un instrumento importante para prevenir los obstáculos técnicos al comercio de productos que no estén cubiertos por la legislación de armonización de la UE, o que solo estén parcialmente cubiertos por dicha legislación. Contribuye a garantizar un mayor y mejor reconocimiento mutuo al exigir a los Estados miembros que comuniquen a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico relativo a productos y servicios de la sociedad de la información antes de ser aprobado en el Derecho interno.

La Directiva (UE) 2015/1535 y el Reglamento se aplican en distintas fases del ciclo de vida de un reglamento técnico. Conjuntamente, garantizan que las reglamentaciones nacionales no creen obstáculos injustificados al comercio en ningún punto de su ciclo de vida.

El procedimiento de notificación en virtud de la Directiva (UE) 2015/1535 permite a la Comisión y a los Estados miembros examinar los reglamentos técnicos para los productos y servicios de la sociedad de la información que cada Estado miembro se proponga adoptar. Evita que surjan nuevos obstáculos técnicos al comercio al garantizar que la legislación nacional sea compatible con el Derecho de la Unión y los principios del mercado interior. Asimismo, el procedimiento permite a las empresas y a otras partes interesadas realizar comentarios sobre los proyectos notificados a través de la base de datos TRIS («Technical Regulation Information System»).

Una característica fundamental del procedimiento son las consecuencias jurídicas del incumplimiento. El Tribunal de Justicia, en su sentencia en el asunto C-194/94 <sup>(54)</sup>, estableció el principio de que el incumplimiento de la obligación de notificación [artículo 5 de la Directiva (UE) 2015/1535] da lugar a la inaplicabilidad de los reglamentos técnicos en cuestión, de modo que ya no puedan ser invocados contra los particulares.

El Tribunal falló que debe interpretarse que la Directiva (UE) 2015/1535 tiene un efecto directo, lo que significa que los particulares pueden ampararse en ella directamente en asuntos ante los órganos jurisdiccionales nacionales en los que se enfrenten a las autoridades competentes. Asimismo, determinó que el Derecho interno resultaba inaplicable al no haber habido notificación. El Tribunal declaró que, si los reglamentos no notificados siguieran siendo aplicables, esto frustraría el objetivo y la finalidad de la Directiva, incitando a los Estados miembros a abstenerse de notificar. La sentencia del asunto C-194/94 ha tenido importantes consecuencias en lo que respecta al efecto de la Directiva (UE) 2015/1535. Fundamentalmente, implica que no puede obligarse a las empresas a cumplir las normas técnicas nacionales que no hayan sido notificadas.

No obstante, el hecho de que un reglamento técnico haya sido notificado no garantiza que su aplicación sea compatible con el Derecho de la Unión. Una norma técnica notificada aún puede afectar a la libre circulación de mercancías, dependiendo del modo en que las autoridades nacionales la apliquen. Es aquí donde entra en juego el Reglamento (UE) 2019/515 sobre el reconocimiento mutuo, a fin de garantizar que la norma se aplique correctamente caso por caso, de tal manera que se ajuste al principio de reconocimiento mutuo.

Para sensibilizar a las autoridades nacionales y a los agentes económicos acerca del principio de reconocimiento mutuo, los Estados miembros deben considerar incluir en sus normas técnicas nacionales «cláusulas de mercado único» claras e inequívocas (considerando 16 del Reglamento), con miras a reducir el riesgo de que estas normas levanten barreras normativas al comercio <sup>(55)</sup> y a facilitar la aplicación de dicho principio. En el marco del procedimiento de notificación con arreglo a la Directiva (UE) 2015/1535, la Comisión recomienda reiteradamente que, cuando corresponda, las autoridades del Estado miembro en cuestión inserten la cláusula de mercado único en el proyecto notificado, tal como se establece en la Comunicación «El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único» <sup>(56)</sup>. A continuación, se presenta una nueva versión más clara de esta cláusula.

*Las mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro de la Unión Europea o en Turquía, u originarias de Partes contratantes del Acuerdo EEE y comercializadas legalmente en ellas, se consideran conformes con las presentes normas. La aplicación de estas normas está sujeta al Reglamento (UE) 2019/515, de 19 de marzo de 2019, relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro.*

<sup>(54)</sup> Sentencia de 30 de abril de 1996, CIA Security contra Signalson, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172. Véase también la sentencia de 26 de septiembre de 2000, Unilever, C-443/98, ECLI:EU:C:2000:496, y la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Procedimiento penal entablado contra X, C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112.

<sup>(55)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el funcionamiento de la Directiva (UE) 2015/1535 de 2014 a 2015 [COM(2017) 788 final, p. 5].

<sup>(56)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, de 19 de diciembre de 2017 «El paquete sobre mercancías: reforzar la confianza en el mercado único» [COM(2017) 787 final].

## 5. RELACION ENTRE EL REGLAMENTO (UE) 2019/515 Y LA DIRECTIVA 2001/95/CE

La Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(57)</sup> relativa a la seguridad general de los productos («DSGP») precisa que solo pueden introducirse en el mercado productos seguros (artículo 3 de la DSGP) y establece las obligaciones de los productores y los distribuidores con respecto a la seguridad de los productos. Permite a las autoridades competentes prohibir todo producto que pueda ser peligroso o adoptar cualquier otra medida adecuada (artículo 8 de la DSGP).

La DSGP se aplica a los productos de consumo, en concreto a aquellos sujetos a la legislación de armonización de la UE (cuando esa legislación no contenga disposiciones específicas con el mismo objetivo que la Directiva 2001/95/CE) y a aquellos no sujetos a armonización a nivel de la UE [artículo 1, apartado 2, y artículo 2, letra a), de la DSGP].

El Reglamento se aplica tanto a los productos de consumo como a aquellos que no lo son o a aspectos de los productos que no quedan cubiertos por la legislación de armonización de la UE.

### 5.1. Medidas relativas a productos que presentan un riesgo para la salud y la seguridad de los consumidores

La DSGP describe el procedimiento que deben seguir las autoridades competentes para aplicar medidas adecuadas si los productos presentan un riesgo, como las medidas a las que se refiere el artículo 8, apartado 1, letras b) a f), de la DSGP. Los artículos 5 y 6 del Reglamento no afectan a la aplicación del artículo 8, apartado 1, letras b) a f), y apartado 3, de la Directiva 2001/95/CE (véase el artículo 2, apartado 6, del Reglamento).

### 5.2. Medidas relativas a productos de consumo que entrañan otros riesgos

En lo que respecta a los productos de consumo, el Reglamento se aplica cuando las autoridades competentes de un Estado miembro tienen previsto restringir o denegar el acceso al mercado de un producto de consumo no cubierto por la legislación de armonización de la UE, comercializado legalmente en otro Estado miembro, sobre la base de una norma técnica nacional y por motivos distintos a un riesgo para la salud y la seguridad de los consumidores. Este sería el caso, por ejemplo, cuando estas autoridades prohíben la comercialización de un producto por razones medioambientales, a pesar de que este no entraña ningún riesgo para la salud y la seguridad de los consumidores.

---

<sup>(57)</sup> DO L 11 de 15.1.2002, p. 4.