



Bruselas, 7.8.2014
COM(2014) 511 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
conforme a lo dispuesto en el artículo 67, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 305/2011

Índice

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME	2
RESUMEN	3
1. Introducción.....	6
2. Antecedentes	6
3. El Reglamento REACH y sus consecuencias para los productos de construcción	8
4. Acontecimientos y procesos en relación con el Reglamento sobre los productos de construcción	11
<i>4.1 El mecanismo de armonización</i>	<i>11</i>
<i>4.2 ¿Cómo pueden introducirse nuevas disposiciones reglamentarias que los Estados miembros consideren necesarias?</i>	<i>12</i>
<i>4.3 Del requisito básico nº 3 y nº 7 a las especificaciones técnicas armonizadas</i>	<i>12</i>
5. Resultados del estudio sobre las necesidades específicas de información acerca del contenido de sustancias peligrosas en productos de construcción y debate.....	15
<i>5.1 Marco del estudio</i>	<i>15</i>
<i>5.2 Resultados del estudio</i>	<i>17</i>
6. Conclusiones.....	20

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Las siglas y denominaciones abreviadas que figuran a continuación se utilizan con frecuencia en el presente informe y se indican en este punto como referencia:

CEN	Comité Europeo de Normalización
Cenelec	Comité Europeo de Normalización Electrotécnica
Reglamento sobre los productos de construcción	Reglamento (UE) nº 305/2011
Norma(s) europea(s)	
EOTA	Organización Europea de Evaluación Técnica
Evaluación técnica europea	
Reglamento REACH	Reglamento (CE) nº 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas
SEP	Sustancia extremadamente preocupante

RESUMEN

El presente informe se presenta de conformidad con el artículo 67, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 305/2011¹ (Reglamento sobre los productos de construcción).

En consonancia con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre los productos de construcción, el fabricante debe emitir una declaración de prestaciones al introducir en el mercado un producto de construcción regulado por una norma armonizada o para el que se haya emitido una evaluación técnica europea. Con cada producto que esté disponible en el mercado debe facilitarse una copia de dicha declaración. En el artículo 6, apartado 5, del Reglamento sobre los productos de construcción se establece asimismo que debe facilitarse la información a la que se refiere el artículo 31 o, en su caso, el artículo 33 del Reglamento (CE) nº 1907/2006 (Reglamento REACH) junto con la declaración de prestaciones.

La obligación de que la Comisión presente un informe se define en el artículo 67, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento como sigue:

«A más tardar el 25 de abril de 2014, la Comisión evaluará la necesidad específica de facilitar información sobre el contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción y examinará la posibilidad de ampliar a otras sustancias la obligación de información prevista en el artículo 6, apartado 5, e informará al respecto al Parlamento Europeo y al Consejo. En su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta, entre otras cosas, la necesidad de garantizar un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que utilizan productos de construcción y de los usuarios de las obras de construcción, incluyendo los aspectos relativos a los requisitos de reutilización o reciclaje de componentes o materiales.»

Para cumplir con esta obligación, la Comisión ha encomendado la realización del estudio independiente titulado «**Estudio sobre las necesidades específicas de información acerca del contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción**», cuya finalidad general es clarificar y analizar la existencia de necesidades específicas de información sobre el contenido de los productos de construcción.

En el estudio se han identificado y analizado 30 sistemas que se dedican al contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción. Asimismo, se ha constatado que no existen sistemas sectoriales específicos centrados exclusivamente en este contenido ni en los productos de construcción. La legislación nacional, en los casos en los que existe, tiene un enfoque mixto, aunque se han identificado algunos ejemplos que se centran en el contenido, principalmente en lo que respecta a las restricciones (prohibiciones) de determinadas sustancias. El estudio ha revelado que las partes interesadas tienen diferentes puntos de vista sobre el papel del etiquetado del contenido de los productos de construcción. Quienes están a favor, ven su especial valor en la aplicación de restricciones de sustancias y en las posibilidades que ofrece para facilitar la reutilización y el reciclado, aunque la mayoría de estos sistemas solo son voluntarios.

La Comisión ha evaluado los resultados del estudio en relación con las disposiciones jurídicas del Reglamento sobre los productos de construcción y del Reglamento REACH. Además, la

¹ Reglamento (UE) nº 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo (DO L 88 de 4.4.2011, p. 5).

Comisión ha valorado los progresos en las labores de armonización en el ámbito de la evaluación de las sustancias peligrosas en los productos de construcción y ha llegado a las conclusiones que se exponen a continuación.

Las actuales especificaciones técnicas armonizadas para los productos de construcción abarcan todos los aspectos del rendimiento de los productos en relación con las disposiciones reglamentarias relativas a las sustancias en la actualidad en el ámbito nacional y europeo.

Las labores de normalización que se han llevado a cabo para la elaboración de métodos de evaluación europeos cubren también disposiciones reglamentarias nacionales o europeas relacionadas con los contenidos. Está previsto que los organismos de normalización introduzcan en breve estos métodos de evaluación en las normas armonizadas europeas y que los organismos de la EOTA los utilicen también en los documentos de evaluación europeos. Este procedimiento se sigue siempre que se adoptan nuevos actos en la legislación nacional o de la Unión Europea.

De este modo, el fabricante puede informar mediante la declaración de prestaciones sobre las prestaciones de los productos exigidas e indicar, si procede, las sustancias que contienen. Así se garantiza que todos los usuarios intermedios de la industria transformadora del producto dispongan de esta información.

Conforme a lo dispuesto en el Reglamento REACH, los productos considerados sustancias o mezclas conforme a dicho reglamento y que pertenezcan a un subconjunto específico de sustancias con posibles efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente² a las que se hace referencia en su artículo 31, deben ir acompañados de una ficha de datos de seguridad destinada a todos los agentes posteriores de la cadena de suministro, quedando excluidos desde los proveedores hasta el público en general y los consumidores. No obstante, esta obligación no es aplicable a los productos que son artículos. Para estos productos, cuando presenten una concentración superior al 0,1 % en peso de sustancias extremadamente preocupantes^{Error! Bookmark not defined.}, el artículo 33 del Reglamento REACH exige la presentación de información a los destinatarios (en el caso de los consumidores, únicamente previa petición), que debe ser como mínimo el nombre de la sustancia, con el objeto de permitir un uso seguro.

Conforme al artículo 6, apartado 5, del Reglamento sobre los productos de construcción, esta información debe suministrarse junto con la declaración de prestaciones. Por tanto, esta información (las fichas de datos de seguridad sobre sustancias peligrosas o la información sobre las sustancias peligrosas que contenga el producto de construcción) acompaña al producto de construcción en todas las fases de la cadena de suministro y hasta el último usuario final (contratista, trabajador o consumidor); de este modo se amplía la obligación de

² Véase el capítulo 3 para obtener más información. Los requisitos para proporcionar las fichas de datos de seguridad en virtud del artículo 31 del Reglamento REACH se aplican a las sustancias clasificadas como peligrosas, persistentes, bioacumulables y tóxicas (PBT) o muy persistentes y muy bioacumulables (MPMB), identificadas como sustancias extremadamente preocupantes (SEP), establecidas según lo dispuesto en el artículo 59, apartado 1, del Reglamento REACH. Se aplican disposiciones similares a las mezclas cuya información destinada al proveedor debe estar disponible previa solicitud. El artículo 33 expresa la obligación de transmitir información en la cadena de suministro (y a los consumidores que la soliciten) sobre cualquier sustancia extremadamente preocupante presente en los artículos en una concentración superior al 0,1 % en peso/peso, con el fin de proporcionar la información suficiente que permita un uso inocuo, incluido, como mínimo, el nombre de la sustancia.

difusión dispuesta en el Reglamento REACH.

Sin embargo, la información que el fabricante tiene que proporcionar en relación con el Reglamento REACH tiene en cuenta la protección de los usuarios, los trabajadores y los consumidores. Toda extensión futura del Reglamento REACH por la que se amplíe su ámbito de aplicación para cubrir nuevas sustancias se aplicará automáticamente también a la obligación de los fabricantes de productos de construcción de difundir la información correspondiente, de manera que se seguirá al día de los avances científicos.

Teniendo en cuenta que la información proporcionada se limita a la contemplada en los artículos 31 y 33 del Reglamento REACH y que no existe en las legislaciones nacionales o de la Unión ningún acto que requiera explícitamente la inclusión de información adicional en la declaración de prestaciones, las obligaciones derivadas del Reglamento sobre los productos de construcción no constituyen, en la actualidad, un vehículo para facilitar información a los usuarios sobre el contenido de cualquier sustancia peligrosa en cualquier producto de construcción, ya que la ficha de datos de seguridad solo se entrega con la declaración de prestaciones cuando el Reglamento REACH así lo exige. Puede considerarse, no obstante, que sí se abordan de forma exhaustiva algunas preocupaciones importantes en cuanto a la salud y el medio ambiente.

Por otra parte, la declaración de prestaciones presentada junto con la información del Reglamento REACH, según lo previsto en el artículo 6, apartado 5, del Reglamento sobre los productos de construcción, puede constituir una herramienta útil para satisfacer, por ejemplo a través de las opciones de los consumidores y usuarios informados, los objetivos de un alto nivel de protección de salud humana y del medio ambiente o del uso sostenible de los recursos, mediante el reciclado y la reutilización entre otros.

El estudio ha identificado ciertos sistemas voluntarios de certificación y etiquetado que alcanzan estos objetivos mediante la transmisión de la información acerca del contenido de las sustancias en los productos de construcción. No obstante, por lo general, esta información no está adaptada a los productos de construcción, tiene una cobertura geográfica limitada y no está cubierta en gran medida por la declaración de prestaciones. El estudio no ha pretendido elaborar un sistema ni evaluar los costes y beneficios de ampliar las obligaciones existentes mediante uno de estos sistemas.

Los fabricantes de productos de construcción, en particular las pymes, que respondieron a la encuesta del estudio, consideraron que una extensión de las actuales obligaciones de información constituiría una carga importante e injustificada.

La Comisión Europea considera, por tanto, que, con el fin de consolidar el mercado interno para los productos de construcción en el marco de la aplicación del Reglamento (UE) n° 305/2011, las necesidades específicas en materia de información sobre el contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción están lo suficientemente cubiertas en las disposiciones vigentes del Reglamento sobre los productos de construcción, en particular el artículo 4 junto con el artículo 6, apartado 5. Sin embargo, debe evaluarse la necesidad de disponer de más opciones para informar a los usuarios finales sobre la presencia de sustancias peligrosas en los productos de construcción, con el fin de garantizar un nivel elevado de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que utilizan estos productos y de los usuarios de obras de construcción, especialmente en lo que se refiere a los requisitos de reciclaje y/o reutilización de las piezas o materiales, y, si procede, abordar esta necesidad mediante los instrumentos pertinentes de la legislación de la UE.

Hay que destacar que las conclusiones anteriores relativas a la aplicación del Reglamento (UE)n° 305/2011 no prejuzgan la posibilidad de que la Comisión, teniendo en cuenta las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a excepción del artículo 114, lleve a cabo las iniciativas legislativas pertinentes.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

conforme a lo dispuesto en el artículo 67, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 305/2011

1. Introducción

El presente informe se presenta al Parlamento Europeo y al Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 305/2011³ (Reglamento sobre los productos de construcción).

Su artículo 6 define el contenido de la obligación del fabricante de facilitar información sobre las prestaciones de los productos de construcción en forma de la declaración de prestaciones. De conformidad con el apartado 5 de este artículo, el fabricante debe presentar la información exigida en los artículos 31 y 33 del Reglamento REACH junto con esta declaración.

Durante los debates previos a la aprobación del Reglamento sobre los productos de construcción, algunos Estados miembros se plantearon ampliar las actuales disposiciones del artículo 6, apartado 5, del Reglamento a información sobre contenidos específicos de las sustancias peligrosas, así como a otras sustancias, lo que en ambos casos supondría una ampliación de las obligaciones creadas por el Reglamento REACH.

En el marco del proceso legislativo para la adopción del Reglamento sobre los productos de construcción, se pidió a la Comisión por último que analizara la necesidad específica de información sobre el contenido de sustancias peligrosas⁴ en los productos de construcción y acerca de la posible ampliación de la obligación de información contemplada en el artículo 6, apartado 5, del Reglamento (UE) n° 305/2011, a otras sustancias. Esta obligación de información se recoge en el artículo 67, apartado 1.

2. Antecedentes

Las disposiciones de los Estados miembros exigen que las obras de construcción se proyecten y ejecuten de forma que no pongan en peligro la seguridad de las personas, los animales domésticos ni los bienes, ni dañen el medio ambiente. Se entienden las obras de construcción en un sentido amplio, que comprende edificios y obras de ingeniería civil (por ejemplo, carreteras, puentes, presas y redes de alcantarillado).

Las normas de los Estados miembros pueden influir en los requisitos que se impongan a los productos de construcción. Con frecuencia, estos requisitos se plasman en normas nacionales aplicables a los productos y documentos de idoneidad técnica nacionales, así como en otras especificaciones técnicas y disposiciones nacionales relativas a los productos de construcción. Debido a su disparidad, estos requisitos reglamentarios nacionales obstaculizan el comercio de los productos de construcción dentro de la Unión Europea.

³ Reglamento (UE) n° 305/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de productos de construcción y se deroga la Directiva 89/106/CEE del Consejo (DO L 88 de 4.4.2011, p. 5).

⁴ En estos contextos, el Reglamento sobre los productos de construcción utiliza en inglés la expresión «hazardous substances», mientras que el término habitual utilizado en el sector de la construcción había sido, hasta entonces, «dangerous substances». A los efectos del presente informe, ambos términos, «sustancias peligrosas» en español, deben considerarse idénticos.

El acto que precedió al Reglamento sobre los productos de construcción, la Directiva 89/106/CEE⁵ del Consejo (Directiva sobre los productos de construcción), estaba encaminado a eliminar las barreras técnicas al comercio en el sector de los productos de construcción, a fin de impulsar su libre circulación en el mercado interior mediante la prescripción de especificaciones técnicas armonizadas para estos productos. El Reglamento sobre los productos de construcción ha sustituido a la Directiva 89/106/CEE para simplificar y clarificar el marco existente, y a fin de mejorar la transparencia y efectividad de las medidas vigentes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el resto de las legislaciones nacionales y de la Unión, el Reglamento sobre los productos de construcción también establece en varios casos, como en los considerandos 4, 25, 55, el artículo 28, apartado 2, y el artículo 67, apartado 1, su finalidad de tener en cuenta los objetivos de la UE en cuando a ofrecer un alto nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que utilizan los productos de construcción y los usuarios de obras de construcción, así como de mejorar las posibilidades de una construcción sostenible y de facilitar el desarrollo de productos no perjudiciales para el medio ambiente.

Se ha considerado de suma importancia lograr transparencia y claridad en cuanto a la evaluación de las prestaciones de los productos de construcción y a la presentación de estas prestaciones en la declaración que emite el fabricante. De este modo, los últimos usuarios finales de los productos de construcción (contratistas, trabajadores y consumidores por igual) pueden tener en cuenta estas prestaciones para garantizar que cada producto se utilice de forma adecuada, es decir, únicamente cuando sus prestaciones se ajusten a los requisitos que figuren en el proyecto de la obra de construcción en cuestión y sean conformes con las disposiciones reglamentarias vigentes en el lugar en el que se emplee el producto.

A tal fin es necesario elaborar especificaciones técnicas armonizadas destinadas a definir los métodos y criterios europeos para la evaluación de las prestaciones de los productos de construcción. Con arreglo a dichas especificaciones técnicas armonizadas, las prestaciones del producto pueden evaluarse de una forma comúnmente aceptada a nivel europeo e indicarse posteriormente en la declaración de prestaciones. De este modo, la declaración de prestaciones proporciona una información fiable y exacta sobre las prestaciones de los productos de construcción.

En consonancia con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre los productos de construcción, el fabricante debe emitir una declaración de prestaciones al introducir en el mercado un producto de construcción cubierto por una norma armonizada o para el que se haya emitido una evaluación técnica europea. Con cada producto que esté disponible en el mercado debe facilitarse una copia de dicha declaración. En el artículo 6, apartado 5, del Reglamento sobre los productos de construcción se establece asimismo que debe facilitarse la información a la que se refiere en el artículo 31 o, en su caso, en el artículo 33 del Reglamento REACH junto con la declaración de prestaciones. El alcance de esta información y su disponibilidad en la cadena de suministro se trata en detalle en el capítulo siguiente.

Así, en el artículo 31 se incluye un mayor subconjunto de sustancias que en el artículo 33, pero solo se aplica a los productos que son sustancias o mezclas (por ejemplo, pinturas). Cuando se facilite la información requerida conforme a cualquiera de estos artículos, en su

⁵ Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre los productos de construcción (DO L 40 de 11.02.1989, p.12.)

caso, solo se indicaría la presencia⁶ del contenido de la sustancia en el artículo, y no se ofrecerían datos cuantitativos.

En el momento en el que la Comisión Europea presentó su propuesta de un nuevo Reglamento por el que se derogaría la Directiva 89/106/CEE, algunas partes interesadas presentaron disposiciones que habrían supuesto nuevas obligaciones para los fabricantes, concretamente facilitar información complementaria sobre el contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción y la puesta a disposición posterior de esta información en la declaración de prestaciones contemplada en el artículo 6 del Reglamento sobre los productos de construcción o junto con esta declaración.

La solución que se adoptó finalmente en el Reglamento fue sustituir estas nuevas obligaciones por una estructuración de las notificaciones. En el considerando 25 del Reglamento, se explica cómo se optó por esta solución:

«No obstante, debe seguir investigándose sobre la necesidad específica de información acerca del contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción con vistas a completar el abanico de sustancias cubiertas, al objeto de garantizar un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que utilizan productos de construcción y de los usuarios de las obras de construcción, incluyendo los aspectos relativos a los requisitos de reutilización o reciclaje de componentes o materiales.»

La obligación de que la Comisión presente un informe se define en el artículo 67, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento como sigue:

«A más tardar el 25 de abril de 2014, la Comisión evaluará la necesidad específica de facilitar información sobre el contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción y examinará la posibilidad de ampliar a otras sustancias la obligación de información prevista en el artículo 6, apartado 5, e informará al respecto al Parlamento Europeo y al Consejo. En su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta, entre otras cosas, la necesidad de garantizar un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que utilizan productos de construcción y de los usuarios de las obras de construcción, incluyendo los aspectos relativos a los requisitos de reutilización o reciclaje de componentes o materiales.»⁷

A fin de prepararse para esta obligación de información, la Comisión encomendó la realización de un estudio independiente acerca de las necesidades de información sobre el contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción. Los resultados del estudio se presentan en el capítulo 5 del presente informe.

3. El Reglamento REACH y sus consecuencias para los productos de construcción

El Reglamento REACH, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de

⁶ Cuando se supere una determinada concentración o la proporción de la sustancia, por peso, en el producto.

⁷ En estos contextos, el Reglamento sobre los productos de construcción utiliza en inglés la expresión «hazardous substances», mientras que el término habitual utilizado en el sector de la construcción había sido, hasta entonces, «dangerous substances». A los efectos del presente estudio, ambos términos, «sustancias peligrosas» en español, deben considerarse idénticos.

sustancias y mezclas químicas, entró en vigor el 1 de junio de 2007. El Reglamento REACH tiene por objeto asegurar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, en concreto mediante la promoción de métodos alternativos para la evaluación de las sustancias peligrosas y de la libre circulación de sustancias en el mercado interior, potenciando al mismo tiempo la competitividad y la innovación.

El Reglamento REACH prescribe ciertas obligaciones específicas relativas a cada una de las sustancias fabricadas, importadas o utilizadas en la Unión Europea. El Reglamento REACH impone la carga de la prueba a las empresas. Para cumplir las disposiciones del Reglamento REACH, las empresas deben registrar las sustancias que fabrican o comercializan en la UE en cantidades superiores a 1 tonelada por año. El expediente de registro debe documentar el uso seguro de las sustancias, incluyendo información sobre los peligros que presentan, a fin de que los solicitantes de registro puedan clasificarlas y etiquetarlas e identificar las medidas de gestión de riesgos, así como comunicar dicha información a toda la cadena de suministro⁸. El nivel de información que debe proporcionar el solicitante de registro depende del volumen de la sustancia que haya registrado.

En el caso de las sustancias fabricadas o importadas en cantidades superiores a 10 toneladas por año, los solicitantes de registro deben realizar también una valoración de la seguridad química a fin de determinar si son necesarias medidas adicionales de reducción del riesgo y, en tal caso, determinar cuáles.

El Reglamento REACH repercute en una amplia gama de empresas de muchos sectores, también en algunas que no se consideran relacionadas con productos químicos. Los productos de construcción en el marco del Reglamento REACH pueden ser sustancias, mezclas o artículos.

Por tanto, las empresas que fabrican o suministran productos de construcción deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento REACH.

- En primer lugar, en conformidad con el artículo 31 del Reglamento REACH, para los productos de construcción que se hayan registrado como sustancias o mezclas (pero no en el caso de los productos que sean artículos según el Reglamento REACH), el proveedor está obligado a proporcionar al destinatario fichas de datos de seguridad elaboradas según lo dispuesto en el anexo II del Reglamento REACH:
 - i) Para todas las sustancias o mezclas clasificadas como peligrosas⁹, persistentes, bioacumulables y tóxicas (PBT) o muy persistentes y muy bioacumulables (MPMB)¹⁰, que se hayan identificado como sustancias extremadamente preocupantes (SEP) e incluido en la lista de candidatos cuyo uso debe autorizarse¹¹.

⁸ Artículo 31 del Reglamento REACH.

⁹ Peligros físicos, para la salud y el medio ambiente. Véase el Reglamento (CE) n° 1272/2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas. En el caso de las mezclas, aquellas que cumplan los criterios para ser consideradas peligrosas conforme a lo dispuesto en la Directiva 1999/45/CE [que será derogada por el Reglamento (CE) n° 1712/2008 de 1 de junio de 2015].

¹⁰ De conformidad con los criterios establecidos en el anexo XIII del reglamento REACH.

¹¹ Las denominadas sustancias SEP se enumeran en el anexo XIV del Reglamento REACH. La lista incluye un subconjunto de sustancias cancerígenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción, sustancias PBT o

- ii) Previa solicitud de mezclas no clasificadas que contengan:
- al menos una sustancia peligrosa para la salud humana o para el medio ambiente cuya concentración supere determinados límites especificados¹²,
 - sustancias que sean persistentes, bioacumulables y tóxicas o muy persistentes y muy bioacumulables, en una concentración individual igual o superior al 0,1 % en peso,
 - sustancias extremadamente preocupantes (SEP) que figuren en la lista de sustancias candidatas cuyo uso debe autorizarse por otros motivos, o bien
 - sustancias para las que existan límites de exposición de la UE en el lugar de trabajo.

Se aplica una excepción a la obligación que figura en el inciso i) si la mezcla se ofrece o se vende al público en general junto con información suficiente para poder utilizarla de forma segura. En tales casos, no es necesario facilitar una ficha de datos de seguridad a menos que así lo solicite el usuario intermedio o el distribuidor.

- En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento REACH, para los productos de construcción que sean artículos, los proveedores tienen el deber de transmitir en la cadena de suministro suficiente información para permitir un uso seguro, incluido, como mínimo, el nombre de la sustancia en el caso de las sustancias extremadamente preocupantes si están presentes en el artículo en una concentración superior al 0,1 % p/p. La misma información debe también proporcionarse a los consumidores previa solicitud. Además, los productores o importadores de artículos que lleven sustancias extremadamente preocupantes deben notificarlo a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) si se cumplen las dos condiciones siguientes:
 - la SEP está presente en los artículos en cantidades totales superiores a una tonelada anual por productor o importador, y
 - la sustancia está presente en dichos artículos en una concentración por encima del 0,1 % en peso/peso.

La notificación debe tener lugar, a más tardar, seis meses después de que una sustancia haya sido incluida en la lista de sustancias candidatas que suscitan especial preocupación.

Se recomienda a los productores e importadores actualizar la notificación cuando haya cambiado la información que hayan incluido en ella. Ejemplos de cambios que deben notificarse: cambios en la horquilla de tonelaje, producción o importación de distintos artículos que contengan la misma SEP (con un uso distinto, por ejemplo).

- Y por último, puede restringirse la fabricación, la comercialización y el uso de determinadas sustancias, mezclas y artículos peligrosos con arreglo al título VIII del

mPmB, así como sustancias de preocupación equivalente (por ejemplo, los perturbadores endocrinos) y sirve como lista de candidatas para la autorización del sistema REACH. La lista se actualiza continuamente y en diciembre de 2013 incluía 151 sustancias. Véase <http://echa.europa.eu/candidate-list-table>. La Comisión ha establecido una hoja de ruta de SEP para garantizar que todas las sustancias se encuentran en la lista en el año 2020.

¹² Artículo 31, apartado 3 del Reglamento REACH: >1 % en peso, para los preparados no gaseosos, e igual o superior al 0,2 % en volumen, para los preparados gaseosos.

Reglamento REACH¹³. Algunas de las restricciones que contempla el anexo XVII del Reglamento REACH son aplicables a los productos de construcción. Cabe citar, por ejemplo, la entrada 19 sobre los compuestos de arsénico, la entrada 31 sobre la creosota (que restringe su uso para el tratamiento de la madera con algunas excepciones) y la entrada 47 sobre el cromo VI (que restringe su uso en el cemento y las mezclas que contienen cemento, pero con excepciones cuando se utiliza en procesos controlados, cerrados y totalmente automatizados).

En resumen, el Reglamento REACH impone una serie de obligaciones al sector de la construcción, ya que es directamente aplicable a la fabricación de los materiales de construcción o a sus componentes químicos, por una parte, pero también a las empresas de construcción que utilizan sustancias químicas durante los procesos de construcción. Además, la información sobre salud y medio ambiente que facilita el Reglamento REACH debe utilizarse para la evaluación del riesgo de los productos de construcción.

De este modo, el cumplimiento del Reglamento REACH por parte de los solicitantes abarca los riesgos de daños para la salud y el medio ambiente que pueden derivarse de la exposición al volumen registrado de la sustancia y durante los usos registrados, por ejemplo, durante la fabricación de los materiales de construcción, el uso de materiales de construcción que contienen productos químicos en las obras y su liberación durante la vida útil de los edificios y durante su demolición.

El Reglamento REACH no es el único reglamento que trata esos riesgos. En general, los riesgos de fallos de los materiales o los riesgos derivados de un uso incorrecto de los mismos no entran en el ámbito del cumplimiento del Reglamento REACH, sino que están cubiertos por otros actos jurídicos. El cumplimiento de la obligación de registro establecida en el Reglamento REACH no trata tampoco las cuestiones relacionadas con la exposición agregada o el final de la vida útil, que sí se abordan en relación con determinados contaminantes mediante más medidas de gestión de riesgos del sistema REACH, tal como restricciones y autorización, legislación sectorial de la UE (p. ej., el Reglamento sobre los compuestos orgánicos volátiles en disolventes y pinturas), normas ambientales, disposiciones sobre etiquetado, legislación en materia de residuos, etc.

En el contexto de la eficacia del Reglamento REACH, la Comisión ha terminado recientemente un ejercicio de evaluación que aborda todos los aspectos de este Reglamento. Tras un examen pormenorizado, en el que se señala que es demasiado pronto para evaluar todo el impacto, ya que no todas las disposiciones están en pleno funcionamiento¹⁴, la Comisión ha llegado a la conclusión en su informe de que el Reglamento REACH¹⁵ cumple todos los objetivos que pueden ser evaluados, por lo que ha decidido no proponer modificaciones de la parte dispositiva del Reglamento.

No obstante, se ha constatado una serie de aspectos problemáticos con respecto a la incidencia del Reglamento REACH en las pymes. La Comisión ha llegado a la conclusión de que es

¹³ Véase el anexo XVII del Reglamento REACH.

¹⁴ El plazo de inscripción para las sustancias preregistradas por debajo de 100 t no expira hasta el año 2018. La elaboración de la lista de candidatos para la autorización está en curso y hasta 2014 no se han tramitado las primeras solicitudes de autorización. Sin embargo, todos los elementos de la evaluación del Reglamento REACH están ya plenamente operativos.

¹⁵ COM(2013) 49.

preciso reducir el impacto negativo del Reglamento en las pequeñas y medianas empresas a las que afectan los procesos de REACH como, por ejemplo, el registro y la autorización. Esto reviste gran importancia en el sector de la construcción, ya que algunos pequeños contratistas se enfrentan a problemas relacionados con el cumplimiento de este Reglamento. La Comisión ha reconocido también la necesidad de sensibilizar a todos los sectores de usuarios intermedios, incluido el sector de la construcción, respecto a una adecuada comprensión del Reglamento REACH y al cumplimiento de las obligaciones que impone.

4. Acontecimientos y procesos en relación con el Reglamento sobre los productos de construcción

4.1. El mecanismo de armonización

El objetivo del Reglamento sobre los productos de construcción es consolidar el mercado interior de los productos de construcción velando por la supresión de las barreras técnicas injustificadas al comercio transfronterizo. A continuación se expone el mecanismo para la eliminación de estas trabas.

Mediante el Reglamento sobre los productos de construcción, se establecen las especificaciones técnicas armonizadas que han de respetar todos los agentes del sector de la construcción:

- Las autoridades de los Estados miembros deben determinar los requisitos para la utilización de los productos de construcción en su territorio haciendo referencia a los métodos de evaluación (basados en pruebas, cálculos o disposiciones descriptivas) y las clasificaciones establecidas en las especificaciones técnicas armonizadas (artículo 8, apartados 3 a 6, y artículo 17, apartado 5, del Reglamento sobre los productos de construcción básicamente).
- Los fabricantes deben declarar las prestaciones de sus productos en las correspondientes declaraciones aplicando las especificaciones técnicas armonizadas (artículos 4 y 8 del Reglamento sobre los productos de construcción). Esta información debe estar a disposición de toda la cadena de suministro.
- Los ingenieros de proyectos deben determinar las prestaciones de los productos que han de utilizarse en las obras de construcción haciendo referencia a las mismas especificaciones técnicas armonizadas para demostrar que se cumplen los requisitos establecidos por las autoridades públicas y las necesidades de prestaciones derivadas de las particularidades del proyecto.
- Los contratistas y los usuarios pueden comprar productos de construcción que tengan las prestaciones necesarias para el uso previsto conforme a lo prescrito por el ingeniero del proyecto con arreglo, de nuevo, a las especificaciones técnicas armonizadas.

Las especificaciones técnicas armonizadas se definen en el artículo 2, apartado 10, del Reglamento sobre los productos de construcción como normas armonizadas y documentos de evaluación europeos.

El CEN y el Cenelec están encargados de elaborar las normas armonizadas con arreglo a mandatos emitidos por la Comisión Europea, previa consulta a las autoridades de los Estados miembros y a otras partes interesadas (fabricantes, organismos notificados, los consumidores, etc.).

El objetivo de estas amplias consultas es garantizar que se tienen en cuenta en los mandatos de la Comisión a ambos Comités todos los requisitos legislativos aplicables a los Estados miembros que constituyan obstáculos al comercio.

Los Comités Técnicos de CEN/Cenelec, que elaboran las normas armonizadas, tienen en cuenta los mandatos emitidos y, por tanto, en estas normas tienen cabida todos los requisitos de la normativa europea y nacional para los que se hayan desarrollado y se estén usando métodos de medición o ensayo a nivel nacional o de la UE. Por consiguiente, los fabricantes deben declarar las prestaciones de sus productos en relación con estos requisitos. Y los últimos usuarios finales de los productos de construcción (contratistas, trabajadores y consumidores por igual) también pueden tener en cuenta estas prestaciones para garantizar que cada producto se utilice de forma adecuada, es decir, únicamente cuando sus prestaciones se ajusten a los requisitos que figuren en el proyecto de la obra de construcción en cuestión y cumplan lo establecido en las disposiciones reglamentarias vigentes en el lugar en el que se emplee el producto.

4.2. ¿Cómo pueden introducirse nuevas disposiciones reglamentarias que los Estados Miembros consideren necesarias?

Si los Estados miembros consideran necesario establecer nuevas disposiciones reglamentarias sobre las prestaciones de los productos de construcción, deben comunicar a la Comisión y a los demás Estados miembros los nuevos proyectos de reglamentos mediante el procedimiento establecido en la Directiva 98/34/CE. De este modo, la Comisión y los Estados miembros tienen conocimiento de las nuevas disposiciones reglamentarias justificadas y se puede iniciar el procedimiento para modificar los mandatos en consecuencia con el fin de incluir los cambios necesarios en las especificaciones técnicas armonizadas. La Comisión actuará de la misma manera en el caso de que la normativa europea sobre las prestaciones de determinados productos de construcción se modifique o adopte a escala de la UE.

Este procedimiento garantiza que los mandatos y las normas europeas armonizadas de acuerdo con los mandatos estén al día en relación con los requisitos nacionales justificados.

4.3. Del requisito básico nº 3 y nº 7 a las especificaciones técnicas armonizadas

Los requisitos básicos para las obras de construcción del Reglamento sobre los productos de construcción (es decir, edificación y obras de ingeniería civil) comprenden los requisitos nº 3 y nº 7 de la siguiente manera:

«3. Higiene, salud y medio ambiente

Las obras de construcción deberán proyectarse y construirse de forma que, en todo su ciclo de vida, no supongan una amenaza para la higiene, la salud o la seguridad de los trabajadores, ocupantes o vecinos, ni tengan un impacto excesivamente elevado durante todo su ciclo de vida sobre la calidad del medio ambiente ni sobre el clima durante su construcción, uso y demolición, en particular como consecuencia de cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) fugas de gas tóxico;*
- b) emisiones de sustancias peligrosas, compuestos orgánicos volátiles (COV), gases de efecto invernadero o partículas peligrosas, en espacios interiores y exteriores;*
- c) emisión de radiaciones peligrosas;*
- d) liberación de sustancias peligrosas en las aguas subterráneas, las aguas marinas, las aguas superficiales o el suelo;*

- e) liberación de sustancias peligrosas en el agua potable o sustancias que puedan tener de algún modo repercusiones negativas en la misma;
- f) defectos en el vertido de aguas residuales, emisión de gases de combustión o defectos en la eliminación de desechos sólidos o líquidos;
- g) humedad en partes de la obra o en superficies interiores de la misma.»

y

7. Utilización sostenible de los recursos naturales

Las obras de construcción deberán proyectarse, construirse y demolerse de tal forma que la utilización de los recursos naturales sea sostenible y garantice en particular:

- a) la reutilización y la reciclabilidad de las obras de construcción, sus materiales y sus partes tras la demolición;
- b) la durabilidad de las obras de construcción;
- c) la utilización de materias primas y materiales secundarios en las obras de construcción que sean compatibles desde el punto de vista medioambiental.

Estas disposiciones constituyen el marco en el que se regulan, en particular las sustancias peligrosas en los Estados miembros.

Aunque el requisito básico nº 3 se refiere a la emisión o liberación de sustancias peligrosas, existen disposiciones reglamentarias en vigor que se refieren al contenido de las sustancias peligrosas presentes en los productos de construcción para velar por unas emisiones limitadas de estos productos y a fin de conseguir unos métodos eficaces para evaluar tales emisiones.

4.3.1. Disposiciones en las normas armonizadas

A fin de facilitar información a los fabricantes y a los responsables de la normalización y de paliar las dificultades derivadas de la disparidad de las disposiciones nacionales durante el periodo en el que están en fase de elaboración los métodos de evaluación europeos, la Comisión ha creado una base de datos que puede consultarse en la red en la dirección: <http://ec.europa.eu/enterprise/construction/cpd-ds/index.cfm>

La base de datos recoge las disposiciones reglamentarias nacionales de los Estados miembros que aportaron información. Por tanto, los fabricantes de estos Estados Miembros pueden servirse de la base de datos a la hora de declarar las prestaciones de sus productos.

Para elaborar métodos europeos de evaluación en relación con las sustancias peligrosas, la Comisión otorgó en 2005 el Mandato M/366 al CEN/Cenelec (con arreglo a la Directiva 89/106/CEE), en el que pedía a ambos Comités que desarrollaran métodos de evaluación horizontales de las sustancias peligrosas.

El punto 7 de la cláusula IV del mandato establece lo siguiente:

«La elaboración de normas de medición/ensayos horizontales deberá [...] identificar y cubrir todos los productos o familias de productos que se ajusten a las tres condiciones siguientes:

- deben existir disposiciones nacionales o europeas que restrinjan o prohíban la emisión o el contenido de las sustancias peligrosas en cuestión;*
- deben haberse determinado obstáculos efectivos o potenciales al comercio;*

– deben existir métodos de medición/ensayos de estas sustancias peligrosas reguladas, que estarán ya en uso a escala nacional o de la UE.»

En el punto 9 de la cláusula IV del mandato, se recoge lo siguiente:

«Debido a requisitos reglamentarios (por ejemplo, el contenido de sustancias prohibidas o sujetas a restricciones en los productos de construcción) [...] está previsto estudiar también normas de medición/ensayos en relación con el contenido.»

El anexo 3 del Mandato M/366 define el «pliego de condiciones técnicas para las normas de medición/ensayos encomendadas en relación con el contenido de sustancias peligrosas reguladas en los productos de construcción».

Por consiguiente, la Comisión ha encomendado al CEN/Cenelec que desarrolle métodos de evaluación de sustancias peligrosas reguladas mediante legislación a escala nacional o europea.

El Comité Técnico TC/351 del CEN emprendió las labores solicitadas mediante el mandato M/366. En enero de 2014, el Comité técnico dio por terminados los documentos siguientes:

CEN/TS 16516:2013: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas; determinación de las emisiones en el aire de espacios cerrados.

CEN/TR 16496:2013: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas; utilización de métodos armonizados de evaluación horizontal.

CEN/TR 16410:2012: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas; barreras en su utilización; ampliación de la norma CEN/TR 15855 sobre los obstáculos al comercio.

CEN/TR 16220:2011: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas; complemento a la recogida de muestras.

CEN/TR 16098:2010: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas; conceptos de los procedimientos de ensayo horizontales con vistas a cumplir los requisitos de la Directiva sobre los productos de construcción.

CEN/TR 16045:2010: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas; contenido de sustancias peligrosas reguladas; selección de métodos analíticos.

CEN/TR 15858:2009: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas reguladas de los productos de construcción con arreglo a procedimientos con ensayos/sin ensayos adicionales.

CEN/TR 15855:2009: Productos de construcción: evaluación de la liberación de sustancias peligrosas; obstáculos al comercio.

Puede consultarse la lista de temas de trabajo pendientes de finalización en la dirección siguiente:

http://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:22:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:510793,25&cs=135BD767027D4B4E081006EF46B5E957C

Como otro paso en el proceso de armonización, la Comisión ha revisado una serie de mandatos del CEN en torno a los productos de construcción para iniciar el procedimiento de actualización de las normas sobre productos armonizadas mediante la introducción de los métodos de evaluación de sustancias peligrosas que se han desarrollado en el marco del Mandato M/366.

Se presta especial atención a determinar con precisión todas las reglamentaciones nacionales sobre los contenidos de sustancias y las emisiones de los productos de construcción (en todos los mandatos se incluye una lista indicativa de sustancias y las reglamentaciones como anexo II) y su pertinencia para los productos de construcción.

Además, cada modificación de los mandatos actuales del CEN (para elaborar normas armonizadas respecto a los productos de construcción) incluye, en su anexo I, una lista de sustancias relacionadas con cada norma sobre productos y una referencia a los requisitos reglamentarios nacionales correspondientes.

Los servicios de la Comisión también están trabajando en estrecha cooperación con los Estados Miembros con el fin de determinar las características esenciales relativas al requisito básico nº 7 (por ejemplo, en relación con el reciclado de los productos de construcción, materias primas compatibles con el medio ambiente, etc.). Las necesidades relacionadas con las sustancias peligrosas identificadas con arreglo al requisito básico nº 7 también se tratarán en el mandato M 366.

La Comisión ha desarrollado también marcos de armonización (criterios y metodologías) para el etiquetado y la evaluación sanitaria de las emisiones en recintos cerrados de los productos de construcción¹⁶. Estos marcos se han desarrollado en línea con las disposiciones del requisito básico nº 3 del Reglamento sobre los productos de construcción, el CEN/TS 16516:2013 y los documentos de orientación del sistema REACH, y pueden considerarse para la convergencia y armonización futura de los sistemas de etiquetado existentes en Europa.

4.3.2. Disposiciones para la expedición de evaluaciones técnicas europeas (para los productos no cubiertos por normas armonizadas)

En el caso de los productos que no están cubiertos o no están totalmente cubiertos por las normas armonizadas, el fabricante podrá, en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento sobre los productos de construcción, presentar una solicitud para obtener una evaluación técnica europea. Uno de los órganos de evaluación técnica designados a este fin por los Estados Miembros emite la evaluación técnica europea.

A fin de determinar las evaluaciones necesarias para los productos que no están cubiertos por normas armonizadas, la EOTA (la organización de los organismos de evaluación técnica) ha recogido las disposiciones nacionales relacionadas con el contenido de sustancias peligrosas y ha utilizado también la información a este respecto que ofrece el CEN. Gracias a ello, se ha elaborado una lista de control que aplican los organismos de la EOTA para evaluar los productos con objeto de emitir una evaluación técnica europea.

¹⁶ Informe nº 29 del Centro Común de Investigación - ACE: Marco de armonización para la evaluación sanitaria de las emisiones en recintos cerrados de los productos de construcción en Europa (UE-LCI), EUR 26168 EN, 2013.

Informe nº 27 del Centro Común de Investigación – ACE: Marco de armonización para los sistemas de etiquetado de los productos de interior en la UE, EUR 25276 EN, 2012.

La lista está disponible en www.eota.eu como «Informe técnico nº 34 de la EOTA: Lista de control para las directrices europeas de aprobación técnica, los acuerdos comunes sobre los procedimientos de evaluación y las evaluaciones técnicas europeas. Contenido o liberación de sustancias peligrosas en productos o kits».

5. Resultados del estudio sobre las necesidades específicas de información acerca del contenido de sustancias peligrosas en productos de construcción y debate

5.1. Marco del estudio

La Comisión encomendó la realización del estudio titulado «**Estudio sobre las necesidades específicas de información acerca del contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción**», cuya finalidad general es determinar si es necesario que los fabricantes proporcionen información complementaria sobre las sustancias peligrosas que puedan contener los productos de construcción. Esta cuestión se examinó en el contexto de la protección de la salud y la seguridad no solo de los trabajadores que se encargan de la instalación y utilización de los productos de construcción, sino también de todas las personas que viven en edificios y emplean obras de ingeniería civil durante todo su ciclo de vida.

El principal objetivo del estudio era, por tanto, presentar información sobre los sistemas de certificación y etiquetado de los productos de construcción que evalúan el contenido de sustancias peligrosas en dichos productos. No se evaluó, en cambio, el impacto de los distintos sistemas sobre la salud y seguridad de los trabajadores y usuarios de obras de construcción ni el costo de su implementación. El estudio tampoco exploró la ampliación de la información sobre el contenido de otras sustancias o las cuestiones de reciclaje o reutilización.

Para cumplir estos objetivos y garantizar que se hubieran tenido en cuenta todos los sistemas y la legislación pertinentes, los contratistas (RPA y Tecnalía) estudiaron exhaustivamente la bibliografía de la legislación en la materia y de los sistemas de certificación y etiquetado en cuestión. Se examinó, en la medida de lo posible, la legislación europea y nacional que recoge disposiciones sobre el contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción. Además, el contratista del estudio tomó en consideración otras fuentes de información, tales como las respuestas de los interesados a la consulta realizada para el estudio.

Cabe indicar que se invitó asimismo a más de trescientas partes interesadas clave a participar en una consulta en línea. También se celebraron dos seminarios en Bruselas que permitieron al equipo encargado del estudio recabar información complementaria de asociaciones de la industria fundamentales y de las autoridades de los Estados miembros, algunas de las cuales se encargan de la administración de los sistemas analizados.

El análisis se centró en determinar si los sistemas actuales se basaban únicamente en el establecimiento de requisitos generales y si estaban tomando en consideración los usos específicos previstos de los productos. En su caso, el estudio también examinó el modo en que se habían definido en estos sistemas los riesgos para los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente, así como qué sustancias y qué hipótesis de riesgo se habían seleccionado.

El estudio se centró en sistemas públicos y privados como:

- la legislación o las prácticas administrativas de la Unión Europea que requieren la evaluación o la declaración del contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción (por ejemplo, la Directiva sobre el agua potable o las orientaciones técnicas sobre la contratación pública ecológica);
- la legislación nacional o regional o bien las prácticas administrativas de los Estados miembros que requieren la evaluación o la declaración del contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción;
- los sistemas públicos y privados que se utilizan actualmente en estos países también para los productos de construcción a escala nacional y regional (por ejemplo, Blauer Engel o Nordic Swan).

El estudio no se ocupó de la emisión de sustancias peligrosas procedentes de productos de construcción. Como se ha explicado anteriormente en el presente informe, este aspecto se trata en los trabajos de la normalización europea en el ámbito de los productos de construcción, y se tendrá en cuenta en el marco de las obligaciones de declarar las prestaciones.

En el análisis de los sistemas relacionados únicamente con los contenidos, el contratista estudió la forma de identificación del contenido de sustancias peligrosas (por ejemplo, mediante la declaración del fabricante, el control por parte de terceros o el uso de etiquetas específicas). El informe también investigó cuáles son los productos de construcción que estaban realmente cubiertos por estos sistemas: ¿Qué grado de importancia tenía el uso previsto de estos productos en un edificio (obras de ingeniería civil) a la hora de establecerse los requisitos y seleccionarse las sustancias sujetas a declaración? En caso de utilizarse métodos de ensayo, ¿qué métodos se empleaban en las normas internacionales (normas ISO), europeas o nacionales, o en las pruebas elaboradas por los proveedores del sistema? ¿Con qué frecuencia se sometía a ensayo los productos en estos sistemas? ¿Cómo se elegía a los organismos de ensayos o de certificación? ¿Se trata de organismos específicos para los productos de construcción o están dedicados a una gama de productos más amplia? ¿Qué pasos se habían dado para garantizar una evaluación neutra y fiable de los productos?

En un contexto más general, el estudio analizó la cantidad y la calidad de la información facilitada a los usuarios intermedios:

- ¿La declaración del producto iba acompañada de una lista completa de las sustancias que contenía? ¿Cuál era el nivel de agregación de la información?
- ¿Quién asumía la responsabilidad final de que la declaración fuese correcta?
- ¿Se ha determinado un objetivo claro y mensurable (por ejemplo, la reducción de determinadas sustancias empleadas en los productos o la disminución del número de casos de enfermedad debido a los efectos de sustancias peligrosas en los productos de construcción)?
- ¿Cómo se fijaron estos objetivos?
- ¿Con qué frecuencia se evaluaron?

El informe final del estudio está disponible para consulta pública en el sitio web:

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/construction/studies/index_en.htm

5.2. Resultados del estudio

5.2.1. Sistemas relativos a la construcción con criterios de contenido

El objetivo del estudio era principalmente analizar los sistemas que aplicaban exclusivamente criterios de contenido. Sin embargo, dado que solo se encontró un sistema centrado únicamente en el contenido de los productos, el estudio también consideró los sistemas duales, es decir, aquellos con enfoques mixtos basados en el contenido y las emisiones. Teniendo en cuenta estos criterios, se identificaron treinta sistemas que parecen a) haber establecido requisitos específicos para los productos de construcción y b) considerar el contenido de los productos.

Estos sistemas se enumeran en el cuadro que figura a continuación. En el informe final del estudio no se incluyeron los sistemas que solo aplicaban criterios de emisión ni los que no habían establecido criterios específicos para los productos de construcción.

Sistemas considerados en el estudio	
AENOR Medioambiente	Milieukeur
Architettura Naturale (ANAB)	Natureplus
Association of Environmentally Friendly Carpets (GUT)	NF Environment
Austrian Institute for Health and Ecological Building (IBO)	Nordic Swan
BASTA	SundaHus Miljödata
Blue Angel	BRE Environmental Assessment Method (BREEAM)
BRE Global	DGNB System
Byggvarubedömningen (BVB)	Eco Green Building
Cradle to Cradle	Ecolabel europea
DGNB Navigator	Ecolabel (nacional) de Austria
Ecocycle Council – Building Product Declaration (BPD3)	El Distintiu (la etiqueta ecológica catalana)
Etiqueta Eco-Institut	Ecolabel (nacional) de Croacia
ECOproduct	Ecolabel (nacional) de la República Checa
EMICODE	Ecolabel (nacional) de Hungría
GISCODE	Ecolabel (nacional) de Eslovaquia

Los treinta sistemas identificados presentan una gran diversidad en cuanto a los objetivos, el ámbito de aplicación, los criterios y los procedimientos.

5.2.2. Objetivos de los sistemas

Los objetivos de la gran mayoría de los sistemas identificados superan la preocupación por la salud de los trabajadores de la construcción y los usuarios de los productos de construcción. La mayoría de ellos están motivados por una serie de consideraciones. Además, algunos sistemas son instrumentos autónomos, mientras que otros complementan sistemas de certificación de edificios completos. Otra diferencia fundamental estriba en los destinatarios de los treinta sistemas, es decir, si están dirigidos a los profesionales, los consumidores o a ambos colectivos. Hasta cierto punto, las diferencias en los objetivos explican los diversos

planteamientos que han adoptado los sistemas y, en algunos casos, a ello se debe la inclusión de criterios relacionados con el contenido.

5.2.3. Cobertura geográfica

La mayoría de los sistemas se usa principalmente en el Estado miembro de origen y, en menor medida, en otros países. El sistema que se utiliza con más frecuencia es el Blue Angel, que se emplea en veintiún países europeos. Esta distribución geográfica puede ser el resultado de una política de expansión deliberada hacia otros mercados, pero también puede producirse de manera espontánea, cuando los sistemas se propagan de una forma no planificada debido a la demanda de los compradores de productos de construcción. Casi la mitad de los sistemas tienen su origen en dos países (Alemania y Suecia), probablemente como reflejo de un alto nivel de concienciación en lo que respecta a la salud humana y el medio ambiente.

5.2.4. Cobertura de productos

Un solo sistema (IBO) certifica únicamente productos de construcción. La gama de productos certificados por los planes restantes es variable, pero se identificaron algunos patrones. Comparando el porcentaje relativo de los productos de construcción certificados por los sistemas, los sistemas más utilizados por los profesionales tienden a certificar un porcentaje mayor de productos de construcción.

El porcentaje de productos de construcción certificado mediante etiquetas ecológicas es lógicamente mucho menor, ya que el objetivo general de estos sistemas es promover los productos con un menor impacto medioambiental en comparación con otros productos equivalentes. Como consecuencia de este ámbito de aplicación tan amplio, los productos certificados con arreglo a estos sistemas van desde tóner y cartuchos hasta suelos de madera. Esta amplia gama de productos explica por qué los criterios que se aplican en estos sistemas están vinculados a productos específicos.

Los productos de construcción que tienen más probabilidades de ser certificados por un sistema son los revestimientos de suelos, el aislamiento, el hormigón, el mortero y las lechadas. Los revestimientos de suelos son, quizás, los productos que más se certifican, ya que pueden comercializarse a través de sistemas diferentes a los que recurren tanto el mercado profesional como el de los consumidores.

5.2.5. Sustancias consideradas

La mayor parte de los sistemas define las sustancias sujetas a restricciones, y algunos de ellos hacen referencia a la legislación europea (especialmente al Reglamento REACH, a la Directiva 67/548/CEE¹⁷ sobre sustancias peligrosas o al Reglamento (CE) n° 1272/2008¹⁸ sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas) o bien a reglamentaciones nacionales. Algunas sustancias parecen estar incluidas en muchos sistemas, entre las que cabe citar las sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas, tóxicas para la reproducción, los contaminantes orgánicos persistentes, los metales pesados y los ftalatos.

¹⁷ Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (DO 196 de 16.8.1967, p. 1). Será derogada por el Reglamento (CE) n° 1272/2008 de 1 de junio de 2015.

¹⁸ Reglamento (CE) n° 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (DO L 353 de 31.12.2008, p. 1).

5.2.6. Criterios y procedimientos de evaluación

Cinco estudios de caso sobre los sistemas ponen de relieve enfoques distintos a la hora de evaluar la conformidad, lo que refleja las diferencias en sus objetivos y funciones. En términos generales, estos son los posibles enfoques para evaluar los criterios que aplican los sistemas de certificación y etiquetado:

- la autocertificación total o parcial por parte del fabricante;
- el examen de la documentación facilitada por el fabricante, en particular de los formularios de solicitud y de las fichas de datos de seguridad por parte del organizador del sistema; este proceso implica que se pueda pedir al fabricante información complementaria y exigirle que someta sus productos a determinadas pruebas, y
- la realización de ensayos por parte de un organismo independiente.

Algunos sistemas se basan en la autocertificación por parte del fabricante, mientras que otros exigen que se sometan a ensayos los productos para los que se solicita la certificación. Además, el procedimiento de aprobación de algunos sistemas implica una inspección de la planta de fabricación. De modo más general, es evidente que algunos sistemas aplican exclusivamente uno de los citados enfoques, pero muchos de ellos trabajan combinando distintos métodos y procedimientos de evaluación (por ejemplo, una primera etapa en la que la evaluación puede implicar el examen de la documentación entregada por el fabricante, seguida de ensayos independientes para determinar el cumplimiento de determinados criterios).

5.2.7. Modos de notificar la «conformidad» de los productos

Se han identificado dos métodos principales. El primero (utilizado por el 75 % de los sistemas) es el uso de un logotipo o etiqueta que figura en el producto, en el envase, en la documentación de acompañamiento o en los textos de comercialización. El segundo, que aplica el 64 % de los sistemas, consiste en publicar una lista de productos certificados en línea.

5.2.8. Ámbito de aplicación de los sistemas

Los diversos sistemas se han aplicado en grados diferentes. Así, BASTA (basado en el contenido) cubre actualmente unos 80 000 productos, mientras que otros sistemas se han aplicado solo a unos cuantos productos de construcción. Esto puede deberse, en gran medida, a la diversidad de enfoques respecto al registro de los productos y a la fecha desde la que el sistema está en funcionamiento (por ejemplo, BASTA se basa en la autocertificación expedida por el fabricante y existe desde 2007).

5.2.9. Legislación nacional y de la UE

El estudio ha identificado solo unos pocos ejemplos de legislación nacional que se centran principalmente en el contenido de sustancias potencialmente peligrosas en los productos de construcción. Si existe legislación sobre esta materia, se aplica un enfoque mixto: para algunas sustancias o grupos de sustancias se imponen límites de emisión; en otros casos, se tiene en cuenta el contenido de la sustancia en el producto cuando sobrepasa un determinado valor máximo. El más notable es, probablemente, el requisito de etiquetado para los productos de construcción que son al mismo tiempo también sustancias y mezclas según el Reglamento sobre los productos de construcción¹⁶.

En cuanto a la cobertura de productos de construcción, algunas legislaciones se centran en determinados productos, mientras que otras abarcan todo un abanico de ellos.

Por lo que se refiere a la identificación de sustancias reguladas, la legislación hace referencia a grupos de sustancias o menciona sustancias concretas. Las medidas cuya aplicación exige el Derecho también pueden variar: en algunos casos, los actos jurídicos restringen las sustancias indicadas, mientras que, en otros, la legislación exige la declaración de tales sustancias.

5.2.10. Enfoque basado en el contenido: debate

Además de las disposiciones legislativas, el estudio ha identificado treinta sistemas de certificación y etiquetado que tratan los productos de construcción y siguen, entre otros, criterios basados en el contenido. Sin embargo, solo uno se basa únicamente en requisitos relacionados con el contenido (BASTA) en relación con todas las combinaciones de productos y sustancias, ya que es muy probable que los ensayos de emisiones resulten complicados y caros y requieran de asesoramiento técnico externo.

En general, se reconoce la importancia de evaluar las emisiones de los productos y algunos de los interesados que fueron consultados observaron que, incluso para la reutilización y el reciclaje, las pruebas de lixiviación actuales pueden ser más fiables que la información basada en el contenido que se ha recopilado.

La información sobre el contenido de sustancias en los productos es, no obstante, una característica importante de la aplicación de legislación nacional y comunitaria, en particular en lo referente a prohibiciones y a la presencia de sustancias extremadamente preocupantes (SEP). Si bien es muy importante apoyar los objetivos de la Unión Europea por conseguir un alto nivel de protección de la salud humana y el medio ambiente, el Reglamento sobre los productos de construcción tiene un alcance tan restringido que le impide servir de vehículo para aportar sistemáticamente información sobre el contenido de sustancias en los productos para la construcción. Sin embargo, esta información podría servir para promover el desarrollo y la utilización de productos de construcción ecológicos o el uso sostenible de los recursos mediante el reciclado y la reutilización, entre otros, por ejemplo a través de las opciones de consumidores informados. El estudio no ha pretendido elaborar un sistema propio ni evaluar los costes y beneficios de ampliar las obligaciones existentes en alguno de estos sistemas analizados.

5.2.11. Repercusiones en los fabricantes, especialmente en las pymes

La consulta a los fabricantes de productos de construcción a través del cuestionario en línea y el debate sobre las conclusiones del estudio puso de manifiesto que los fabricantes consideran que cualquier ampliación de sus obligaciones relativas a la transmisión de información sobre las sustancias peligrosas a la cadena de suministro posterior a la fabricación constituye una carga injustificada, en especial para las pymes.

6. Conclusiones

Las actuales especificaciones técnicas armonizadas para los productos de construcción abarcan todos los aspectos de las prestaciones de los productos en relación con las disposiciones relativas a las sustancias peligrosas en la actualidad en el ámbito nacional y europeo.

Las labores de normalización que se han llevado a cabo en el marco del Mandato M/366 para la elaboración de métodos de evaluación europeos cubren también disposiciones reglamentarias nacionales o europeas relacionadas con los contenidos. Está previsto que los organismos de normalización (CEN) introduzcan en breve estos métodos de evaluación en las normas armonizadas europeas y que los organismos de la EOTA los utilicen también en los documentos de evaluación europeos.

De este modo, el fabricante puede informar mediante la declaración de prestaciones sobre las

prestaciones de los productos exigidas e indicar, si procede, el contenido de sustancias peligrosas del producto. Así se garantiza que todos los usuarios intermedios de la industria transformadora del producto dispongan de esta información. El fabricante está obligado por el Reglamento sobre los productos de construcción a proporcionar, junto con la declaración de prestaciones, la información solicitada en el artículo 31 (ficha de datos de seguridad de los productos que son de por sí sustancias¹⁹ o mezclas peligrosas) o en el artículo 33 (información suficiente para permitir el uso seguro del mismo en caso de que contenga una sustancia extremadamente preocupante en una concentración superior al 0,1 % en peso, incluido, como mínimo, el nombre de la sustancia).

Conforme al artículo 6, apartado 5, del Reglamento sobre los productos de construcción, esta información debe suministrarse junto con la declaración de prestaciones. Por consiguiente, esta información (las fichas de datos de seguridad sobre sustancias peligrosas o la información sobre las sustancias peligrosas que contenga el producto de construcción) acompaña al producto de construcción en todas las fases de la cadena de suministro y hasta el último usuario final (contratista, trabajador o consumidor).

Además, la información que el fabricante tiene que proporcionar en relación con el Reglamento REACH tiene en cuenta la protección de los usuarios, los trabajadores y los consumidores. Toda extensión futura del Reglamento REACH por la que se amplíe su ámbito de aplicación para cubrir nuevas sustancias se aplicará automáticamente también a la obligación de los fabricantes de productos de construcción de difundir la información correspondiente, de manera que se seguirá al día de los avances científicos.

De manera análoga, el mandato M/366 y el posterior desarrollo de las normas que se utilizarán para declarar el rendimiento del producto de construcción seguirá a cualquier avance de ámbito nacional o de la Unión en el sector.

Teniendo en cuenta que la información proporcionada se limita a la contemplada en los artículos 31 y 33 del Reglamento REACH y que no existe en las legislaciones nacionales o de la Unión ningún acto que requiera explícitamente la inclusión de información adicional en la declaración de prestaciones, las obligaciones derivadas del Reglamento sobre los productos de construcción no constituyen, en la actualidad, un vehículo para facilitar información a los usuarios sobre el contenido de cualquier sustancia peligrosa en cualquier producto de construcción, ya que la ficha de datos de seguridad solo se entrega con la declaración de prestaciones cuando el Reglamento REACH así lo exige.

La declaración de prestaciones presentada junto con la información del Reglamento REACH, según lo previsto en el artículo 6, apartado 5, del Reglamento sobre los productos de construcción, puede constituir una herramienta útil para satisfacer, por ejemplo a través de las opciones de consumidores y usuarios informados, los objetivos de un alto nivel de protección de la salud humana y el medio ambiente o del uso sostenible de los recursos, mediante el reciclado y la reutilización entre otros.

El estudio independiente sobre las necesidades específicas de información acerca del contenido de las sustancias determinadas en los productos de construcción identificó una serie de sistemas y disposiciones legislativas que utilizan información acerca del contenido de las

¹⁹ Véase el anterior capítulo 3 para obtener información detallada sobre el artículo 31 del Reglamento del REACH.

sustancias en los productos. Parece que la mayoría de estos sistemas aplican un enfoque combinado contenido/emisión, haciendo con un énfasis particular en las emisiones de los productos de construcción. Puesto que el estudio se realizó únicamente a modo de encuesta y recopilación de los sistemas pertinentes, no se identificaron ni evaluaron cada uno de los sistemas ni las disposiciones de estos que pudieran recomendarse como ampliación de la actual obligación del artículo 6, apartado 5. Dado que los sistemas evaluados no han ofrecido una información más detallada, no es posible extraer conclusiones más detalladas sobre el contenido de sustancias (más allá de las SEP).

Por otro lado, los fabricantes de productos de construcción encuestados en el estudio, en particular las pymes, consideraron que una extensión de las actuales obligaciones de información constituiría una carga importante e injustificada.

La Comisión Europea considera que, con el fin de consolidar el mercado interior para los productos de construcción en el marco de la aplicación del Reglamento (UE) n° 305/2011, las necesidades específicas en materia de información sobre el contenido de sustancias peligrosas en los productos de construcción están lo suficientemente cubiertas en las disposiciones vigentes del Reglamento sobre los productos de construcción, en particular el artículo 4 junto con el artículo 6, apartado 5. Sin embargo, debe evaluarse y, si procede, tratarse en virtud de los instrumentos pertinentes disponibles en la legislación de la UE, la necesidad de más opciones para informar a los usuarios finales sobre la presencia de sustancias peligrosas en los productos de construcción, con el fin de garantizar un nivel elevado de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que utilizan productos de construcción y de los usuarios de obras de construcción, en particular en lo que se refiere a los requisitos de reciclaje y/o reutilización de las piezas o materiales.

Hay que destacar que las conclusiones anteriores relativas a la aplicación del Reglamento (UE) n° 305/2011 no prejuzgan la posibilidad de que la Comisión, teniendo en cuenta las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a excepción del artículo 114, emprenda cuando sea necesario las iniciativas legislativas pertinentes.