



*Antonio López Villares\**

## EL CONTROL A LA IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS INDUSTRIALES POR EL SOIVRE

El presente trabajo presenta una revisión exhaustiva de la forma en la que el SOIVRE ha ido evolucionando en el tiempo, ampliando sus cometidos desde la inspección de la exportación de productos agroalimentarios hasta la inspección en importación de una serie de productos industriales. Analiza el nuevo ámbito de la inspección del SOIVRE, a la luz de lo establecido en el Real Decreto 330/2008.

**Palabras clave:** inspección, control a la importación, control en frontera, importación de productos industriales, textiles, juguetes, material eléctrico, calzado, equipos de protección individual, Real Decreto 330/2008.

**Clasificación JEL:** F13, D18.

### 1. Introducción

La entrada en vigor el 13 de junio de 2008 del Real Decreto 330/2008<sup>1</sup> de 29 de febrero, disponiendo que la Secretaría General de Comercio Exterior, a través del Servicio Oficial de Inspección y Regulación del Comercio Exterior (SOIVRE), efectuará el control a la importación de determinadas mercancías pertenecientes a los sectores del calzado, textil, juguetes y pequeño material eléctrico, respecto a las normas aplicables en materia de seguridad de los productos, ha supuesto la asunción por el SOIVRE de nuevas responsabilidades en áreas ajenas a sus cometidos tradicionales relacionados con la inspección comercial de los productos.

En realidad la disposición citada viene a reforzar, a través del control por el SOIVRE de los productos incluidos en su Anexo I, las previsiones contenidas en el Reglamento (CEE) 339/1993<sup>2</sup> del Consejo de 8 de febrero, que asigna a las «autoridades aduaneras» la responsabilidad de los contro-

les de conformidad de productos importados respecto a las normas de seguridad.

Las competencias atribuidas al SOIVRE han experimentado cambios sustanciales con el paso del tiempo tanto, en lo relativo a los productos objeto de sus actuaciones, como en el marco jurídico en el que se han encuadrado las mismas. Por lo que hace referencia al control del comercio exterior las actividades se han centrado básicamente en la inspección de la calidad comercial de productos agrícolas, si bien tales acciones han coexistido temporalmente en el pasado con idéntica inspección de algunos productos industriales sujetos a normas de calidad comercial o a normas reguladoras para el comercio exterior: corcho y sus manufacturas, fibras artificiales y sintéticas, manufacturas de la madera y productos cerámicos, entre otros. Además, el SOIVRE viene ejerciendo desde el año 1985 las inspecciones y el control de los productos industriales que se encuentran afectados por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES): pieles, maderas, ciertos tipos especiales de calzados, así como determinadas manufacturas. ▷

\* Inspector del SOIVRE.

<sup>1</sup> BOE de 12 de marzo de 2008.

<sup>2</sup> DO L de 17 de febrero de 1993.



## 2. Gestación del Real Decreto 330/2008

Las nuevas tareas asumidas por el SOIVRE, en materia de control a la importación de determinados productos industriales, tienen su punto de partida en la interpelación parlamentaria formulada por Carles Gasòliba i Böhrn, senador del Grupo Parlamentario de Convergencia y Unió, referente a las medidas que pensaba impulsar el Gobierno para aumentar y garantizar el control de la calidad y seguridad industrial de los productos manufacturados importados.

En las consideraciones y explicación de motivos de la interpelación presentada, que tuvo entrada en el Senado el 8 de febrero de 2006, se alude a la creciente importación de productos industriales manufacturados y a los antecedentes de importaciones que no cumplían los requisitos de seguridad exigidos. Además se hace referencia al obligado cumplimiento de otros aspectos normativos relativos al etiquetado y a la presentación de los productos.

Por todo ello, concluye el interpelante, se considera necesario que por parte de las aduanas españolas se extremen los controles de las mercancías importadas para garantizar a los consumidores el cumplimiento de la normativa comunitaria y española sobre seguridad y calidad industrial.

En las deliberaciones posteriores que tuvieron lugar en el Senado, el señor Gasòliba indica que un 60 por 100 de la ropa infantil asiática inspeccionada en Cataluña presenta irregularidades, bien por etiquetado defectuoso, presencia de sustancias tóxicas o deficiencias de seguridad, extendiendo su preocupación a los aparatos eléctricos y juguetes, entre otros productos.

El entonces ministro de Industria, Turismo y Comercio, señor Montilla Aguilera, que intervino por parte del Gobierno, expone el marco de actuación vigente sobre el control de seguridad de los productos a la importación que establece el ordenamiento jurídico comunitario, anticipando algunas de las iniciativas que se estaban analizando por el Gobierno para reforzar los controles a la importación, entre otras, las de extender las competen-

cias del SOIVRE, examinar los productos para los que sería necesario intensificar la inspección previa al despacho aduanero y examinar, junto al Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Sanidad y Consumo, la viabilidad de poner en práctica los aspectos anteriores.

Tomando como referencia las deliberaciones antes citadas, el Pleno del Senado aprobó, en sesión celebrada el 21 de marzo de 2006, una moción instando al Gobierno, entre otras medidas a:

- Reactivar los mecanismos de control existentes en las aduanas españolas para garantizar la sanidad, la seguridad y calidad industrial de los productos importados, con un cumplimiento muy estricto de la normativa comunitaria y española, con el fin de proteger la salud de los consumidores y la seguridad del producto en igualdad de condiciones que con los productos comunitarios.

- Desarrollar y aplicar urgentemente la iniciativa anunciada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de extender las actuales competencias del SOIVRE, convirtiéndolo en autoridad de vigilancia del mercado en la importación para asegurar un control reforzado sobre los productos importados.

- Encomendar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de acuerdo con los sectores más afectados, la elaboración de un listado de productos sensibles para los que sería necesaria una mayor intensidad en los controles e inspección en las aduanas españolas, ampliando las actuales funciones y medios disponibles.

El trabajo preparatorio para cumplimentar la moción aprobada en el Senado se lleva a cabo por el personal de la Secretaría General de Comercio Exterior en contacto permanente con el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales y el Instituto Nacional del Consumo (INC), como organismos con competencias estatales sobre la seguridad de los productos. El primero, responsable de los controles de conformidad en materia de seguridad de los productos importados, tal como dispone el Reglamento (CEE) 339/93 del Consejo y, el segundo, como órgano administrativo responsable en ▷

el ámbito estatal, de las competencias asignadas por el Real Decreto 1801/2003<sup>3</sup> de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos. Si bien las competencias de control en el mercado interior español corresponden a las comunidades autónomas, el INC es el punto de contacto para la gestión de las alertas comunitarias (RAPEX) y nacionales (SIRI), de productos no alimentarios.

Simultáneamente a los contactos anteriores se lleva a cabo el estudio y la selección de los productos a controlar en estrecha colaboración con asociaciones representativas del comercio exterior de los sectores más concernidos por los acuerdos alcanzados en el Senado: Consejo Intertextil Español (CIE), Federación de Industrias del Calzado Español (FICE), Asociación Española de Fabricantes de Juguetes (AEFJ), Asociación de Fabricantes de Material Eléctrico (AFME) y la Asociación Española de Fabricantes de Productos para la Infancia (ASEPRI), esta última relacionada con diversos tipos de productos que afectan al sector más vulnerable de la población.

Los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio, de Economía y Hacienda, de Sanidad y Consumo y de Administraciones Públicas, tras un largo periodo de deliberaciones, llegan a alcanzar un acuerdo de proyecto de norma que posibilita la aprobación del Real Decreto 330/2008, de 29 de febrero, por el que se adoptan medidas de control a la importación de determinados productos respecto a las normas aplicables en materia de seguridad de los productos.

### 3. Controles en las fronteras exteriores comunitarias: competencias

Tal como se estipula en el Reglamento (CEE) 339/93 del Consejo, las «autoridades aduaneras» de los Estados miembros son las competentes para proceder a la verificación del cumplimiento de las exigencias normativas comunitarias o nacionales a la importación:

- En materia de seguridad de los productos.

<sup>3</sup> BOE de 10 de enero de 2004.

– Respecto al marcado y etiquetado de las mercancías.

– Relativas a los «documentos de acompañamiento» que deben ir con la mercancía.

El Reglamento (CEE) 339/93, como parte integrante de la política comercial común, debe respetar las obligaciones contraídas por la Comunidad Europea dentro de la Organización Mundial de Comercio, tanto de los controles a la importación que se realicen atendiendo a criterios no discriminatorios respecto a los realizados a los productos comunitarios, como a que la aplicación de las normas no constituya un medio para poner barreras al comercio internacional.

Con la publicación del Reglamento (CE) n° 765/2008<sup>4</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio, 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° 339/93 (con efectos a partir del 01/01/2010), las competencias de control a la importación en favor de las «autoridades aduaneras» establecidas en el último reglamento citado van a concluir, al delegar en los Estados miembros la responsabilidad de designación de las autoridades responsables de los controles en las fronteras exteriores. De este modo, no se vinculan los controles en frontera a un órgano administrativo cuyas tareas principales están relacionadas con la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y la normativa específica aduanera y no con los controles de seguridad de los productos.

No se debe obviar que el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras, que es aprobado por la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) 1262/84<sup>5</sup> del Consejo de 10 de abril, reconoce que la armonización de los controles en las fronteras constituye un medio importante para mejorar la circulación internacional de mercancías, al facilitar el paso por las fronteras.

En el propio Convenio se recoge expresamente, al margen del control aduanero propiamente dicho, ▷

<sup>4</sup> DO L de 13 de agosto de 2008.

<sup>5</sup> DO L de 12 de mayo de 1984.

«el control de conformidad con las normas técnicas» como uno de los controles característicos en frontera, conjuntamente con los más habituales y conocidos como la inspección médico-sanitaria, la inspección veterinaria, la inspección fitosanitaria y el control de la calidad.

El control de conformidad con las normas técnicas, entendido como el efectuado para comprobar que las mercancías cumplen las normas mínimas, nacionales o internacionales, previstas por la legislación y normativa correspondientes, no ha merecido la atención debida a nivel comunitario, lo que se ha reflejado en la ausencia en los Estados miembros de la UE de servicios de control específicos encargados de tales tareas.

Las cambiantes circunstancias de los flujos comerciales, conocidas en los últimos años, no parecen haber influido en la mayor consideración deberían prestar los Estados miembros de la UE a los controles de conformidad en frontera.

#### 4. Elementos del Real Decreto 330/2008

Los elementos sustantivos que configuran el Real Decreto 330/2008 y que prefijan las actividades inspectoras están constituidos por:

- La relación de productos sometidos a control.
- El procedimiento de control.
- Las normas aplicables en materia de seguridad (y en menor medida de etiquetado).

##### 4.1. Productos sometidos a control

El Anexo I del Real Decreto 330/2008 recoge el listado de productos que son sometidos al control del SOIVRE a la importación, previamente al despacho aduanero.

Atendiendo al tipo de productos y la homogeneidad de la legislación aplicable se pueden considerar cinco grupos de productos.

– *Textiles de utilización habitual*, comprende una extensa gama de productos: alfombras, toallas,

telas, prendas de vestir, ropa interior, bañadores, artículos de calcetería y guantes, entre otros.

– *Calzado de uso común*, en el que se incluyen como más conocidos: el calzado de tacón bajo y alto, botas, botines, sandalias, polainas, pantuflas y el calzado especial para la práctica de deportes.

– *Juguetes*, destinados a ser utilizados con fines de juego por niños de menos de 14 años. Se señalan como los más comunes: los juguetes de ruedas (triciclos, patinetes y similares con ruedas), muñecas y muñecos, los coches para muñecas y muñecos, trenes eléctricos, juegos de construcción, instrumentos y aparatos musicales, rompecabezas, sonajeros y patines de ruedas que sean destinados a ser utilizados como juguetes.

– *Pequeño material eléctrico*, destinado a utilizarse por un usuario común dentro de unos límites de tensión determinados. Comprende básicamente las clavijas y bases, adaptadores multivía (triples o ladrones), prolongadores o alargadores, interruptores, regletas, portalámparas y guirnaldas.

– *Equipos de protección individual (EPI)*, incluye productos (calzados y manufacturas textiles) que van a ser utilizados por una persona, con el objetivo de que la proteja contra uno o varios riesgos que puedan amenazar su salud y seguridad. La gama de artículos es muy amplia, atendiendo a la zona del cuerpo protegida y a la clase de protección prestada (contra golpes mecánicos, contra el calor y/o el fuego, contra el frío, contra descargas eléctricas, contra sustancias peligrosas, amén de otras menos frecuentes).

##### 4.2. Procedimiento de control

Una visión general del procedimiento de control establecido en el Real Decreto 330/2008, resulta conveniente para poder comprender las actuaciones inspectoras en cada uno de los sectores objeto de control.

El procedimiento consta de los pasos que siguen:

*Notificación telemática* por el importador a la dirección territorial/provincial de comercio que corresponda de la mercancía que va a importarse. ▷

Los datos de la notificación telemática incluyen, entre otros, la referencia del importador, el fabricante, el país de origen y el código TARIC del producto, además de un campo de especificidades con características particulares de determinadas mercancías, que va a permitir un conocimiento preciso del producto a importar.

El importador, al margen de la notificación telemática, podrá materializar la solicitud de control por escrito u otro medio de transmisión que permita la obtención de constancia documental.

*Análisis de riesgos* de la operación de importación que determina la procedencia de efectuar el control de la mercancía.

Dos opciones se presentan tras el análisis de riesgo:

Mercancías que no son sometidas a control. Se emite de modo automático el Número de Referencia Completo (NRC) de validación telemática, que sirve de justificante indispensable a efectos del despacho aduanero de las mercancías contempladas en el Real Decreto 330/2008.

Mercancías que pasan a control del SOIVRE, previamente al despacho aduanero de la mercancía.

### *Controles*

Las mercancías que van a ser sometidas a un control, tras la valoración dictada por el análisis de riesgos, pueden ser objeto de un control documental y/o físico.

Control documental, consistente en el examen de la documentación de seguridad y comercial que es exigible por la normativa aplicable.

Control físico, comprende el examen del marcado, etiquetado y características de seguridad de producto, que podrá completarse con la toma de muestras y ensayo en laboratorio. Las mercancías sometidas a control físico son objeto, asimismo, de un control documental previo.

### *Resultados de los controles*

Efectuadas las inspecciones correspondientes

de la mercancía el producto examinado podrá ser considerado:

«Conforme», al no detectar irregularidades en los elementos examinados, procediendo el SOIVRE a emitir el NRC, a efectos del despacho aduanero o el documento de control si la notificación de importación no se ha presentado por vía telemática.

«No conforme», no emitiéndose el NRC o el documento de control, según proceda, por lo que no se puede despachar la mercancía. La aduana de despacho, tras la comunicación del SOIVRE y en base a su solicitud, determinará el destino aduanero que corresponda a la mercancía, entre los previstos en el Código Aduanero Comunitario.

El producto que presente incumplimientos en el etiquetado o marcado, considerados por la inspección subsanables, podrá ser objeto de despacho aduanero, si bien se exige un compromiso del importador de proceder a corregir las irregularidades observadas y de no despachar la mercancía hasta que las autoridades de control del mercado interior hayan verificado la subsanación.

### ***4.3. Normativa aplicable en el control a la importación: seguridad y etiquetado***

El cumplimiento de las disposiciones normativas que establecen los requisitos de seguridad y de etiquetado de los productos son los dos aspectos determinantes de la labor de control a la importación.

Las disposiciones normativas pueden adoptar un carácter general o específico, aplicables respectivamente a todos los productos o a un grupo determinado.

#### *4.3.1. Normativa general de seguridad y de etiquetado*

El Real Decreto 1801/2003 sobre seguridad general de los productos que incorpora a nuestro ▷

ordenamiento jurídico la Directiva 2001/95/CE<sup>6</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre, relativa a la seguridad general de los productos, es aplicable a las mercancías destinadas al consumidor, sean éstas fabricadas en la UE o importadas de terceros países.

Tal como se dispone en el artículo 3 del Real Decreto 1801/2003 relativo a la evaluación de la seguridad de los productos, éstos deben satisfacer las disposiciones normativas de obligado cumplimiento en España que fijan los requisitos de salud y seguridad. Además, en tal sentido, la seguridad de los productos se presume por la conformidad a las normas técnicas nacionales reguladas en dichas disposiciones normativas que sean transposición de normas europeas armonizadas.

A los productos con norma específica (juguetes, pequeño material eléctrico y EPI), con el mismo objetivo de seguridad que la contemplada en el Real Decreto 1801/03, se les aplica éste sólo con carácter supletorio para aquellos riesgos o aspectos no regulados en la norma.

En los casos en que no exista disposición normativa de obligado cumplimiento (calzado y textil, excepto EPI) o ésta no cubra todos los riesgos del producto, para evaluar su seguridad, la inspección tendrá en cuenta:

- Normas técnicas nacionales transposición de normas europeas no armonizadas.
- Normas UNE.
- Recomendaciones de la Comisión Europea que establecen directrices sobre la seguridad de los productos.
- Códigos de buenas prácticas en materia de seguridad de los productos en vigor que estén en vigor en el sector.
- Estado actual de conocimientos y de la técnica.

Reseñar, por último, que el principio de precaución contemplado en el Real Decreto 1801/03, posibilita la adopción de medidas restrictivas temporales en frontera, cuando, tras evaluar la información disponible, se observe la posibilidad de efectos nocivos para la salud o la seguridad de los

consumidores de la utilización de algún producto, aunque no haya una certidumbre científica total sobre la peligrosidad del mismo.

Bien entendido que el recurso a tal principio se efectuará sólo en casos muy concretos y justificados, actuando con la mayor diligencia y teniendo presente que las medidas tomadas sean lo menos restrictivas posibles a la libre circulación de mercancías.

Los requisitos comunes de etiquetado que son exigibles, en el momento de la importación, a las mercancías objeto de control, se reducen a:

- La veracidad de la información suministrada respecto a las características y origen real del producto, tal como se recoge en el artículo 6.5 del Real Decreto 330/2008.
- La indicación, en el producto o envase, de los datos de identificación del productor (nombre y domicilio en la UE), cuya ausencia hace presumir que el producto es inseguro, tal como dispone el Real Decreto 1801/2003, sobre seguridad general de los productos.

Por productor debe entenderse el representante del fabricante cuando éste no esté establecido en la Comunidad Europea o, a falta del representante, el importador del producto. Además, se considera fabricante toda persona que se presente como tal estampando en el producto su nombre, marca o cualquier otro signo distintivo.

#### 4.3.2. Normativa específica de seguridad y etiquetado

Dos situaciones diferentes se presentan respecto a la normativa específica aplicable a la importación de los productos objeto de control:

- Productos, como textiles y calzado, de uso común, que no disponen de una normativa específica de seguridad y la vigente sobre etiquetado no es aplicable en el control en frontera.

Para las prendas textiles son de aplicación las normas técnicas: UNE-EN 14682 (Seguridad de la ropa infantil) y la UNE 40902 (Seguridad de las prendas de bebé). ▷

<sup>6</sup> DO L de 15 de enero de 2002.

Los requisitos sobre el etiquetado de composición de los productos textiles y en los materiales utilizados en los componentes del calzado, contemplados respectivamente en el Real Decreto 928/1987<sup>7</sup> de 5 de junio, y en el Real Decreto 1718/1995<sup>8</sup> de 27 de octubre, son exigibles en el mercado interior y no a la importación.

– Productos, como juguetes, pequeño material eléctrico y equipos de protección individual, sometidos a normas específicas de seguridad (complementadas por normas técnicas de obligado cumplimiento), que deben satisfacer los productos en frontera, en las que se disponen, además, determinadas obligaciones sobre marcado «CE» y etiquetado que resultan exigibles, asimismo, en el momento de la importación.

Las disposiciones de seguridad aplicables a juguetes, pequeño material eléctrico y equipos de protección individual, son las que siguen:

– Juguetes. Real Decreto 880/1990<sup>9</sup> de 29 de junio, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes.

– Pequeño material eléctrico. Real Decreto 7/1988<sup>10</sup> de 8 de enero, relativo a las exigencias de seguridad del material eléctrico destinado a ser utilizado en determinados límites de tensión.

– Equipos de protección individual. Real Decreto 1407/1992<sup>11</sup> de 20 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para la comercialización y libre circulación intracomunitaria de los equipos de protección individual.

Se describen, de forma sucinta, las actuaciones inspectoras en los controles documentales y físicos de los productos con norma específica de seguridad:

– La documentación de seguridad exigible por la inspección a la importación es exclusiva para cada grupo de productos, conforme a la normativa aplicable a los mismos, y, en ocasiones, diferenciada dentro del mismo grupo (por ejemplo, las tres categorías de EPI existentes son objeto de procedimientos de evaluación de la conformidad o de la

certificación dispares y, por ello, los documentos de seguridad a tener a disposición de la inspección son distintos en las tres categorías).

Alguno de los documentos que, según el tipo de producto, pueden ser requeridos por la inspección en los «controles documentales» a la importación son la Declaración CE de Conformidad, la Documentación Técnica, el Protocolo de Examen, la Ficha Técnica, el Folleto Informativo, el Certificado de Examen CE de Tipo y el Expediente Técnico de Fabricación.

– El control físico en juguetes, pequeño material eléctrico y equipos de protección individual, comprende, en primer lugar, la observancia del marcado «CE» en el producto, que viene a refrendar que se cumplen las disposiciones comunitarias aplicables a la mercancía. Además, se comprueban los requisitos de etiquetado que dispone la normativa aplicable, incluido lo dispuesto en las normas armonizadas. Seguidamente, se realizan *in situ* los ensayos básicos que resultan factibles con el instrumental a disposición de los inspectores (lupa, galgas, micrómetro, destornillador, tijeras, dinamómetros, pie de rey, mecheros y otras herramientas). Por último, si la inspección lo considera preciso, se lleva a cabo la toma de muestras para su análisis en laboratorio.

Como salvedad, conviene precisar que las exigencias de seguridad del material eléctrico contempladas en el Real Decreto 7/1998, no son exigibles a clavijas, bases y adaptadores, al no existir normas técnicas armonizadas a nivel comunitario. Para tales productos es de aplicación el Real Decreto 842/2002<sup>12</sup> de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión y las normas técnicas correspondientes a los mismos (normas UNE), cuyo cumplimiento da presunción de conformidad a los productos.

#### 4.3.3. Normativa sobre presencia de sustancias químicas

Una de las causas frecuentes de la no conformidad de los productos comercializados es la presen- ▷

<sup>7</sup> BOE de 17 de julio de 1987.

<sup>8</sup> BOE de 10 de febrero de 1996.

<sup>9</sup> BOE de 12 de julio de 1990.

<sup>10</sup> BOE de 14 de enero de 1988.

<sup>11</sup> BOE de 28 de diciembre de 1992.

<sup>12</sup> BOE de 18 de septiembre de 2002.

cia de sustancias químicas prohibidas o con un contenido que sobrepasa los límites autorizados, por lo que se ha singularizado este subapartado sobre normativa de sustancias químicas, dentro del apartado sobre «normativa aplicable en el control a la importación: seguridad y etiquetado».

La legislación aplicable viene recogida en disposiciones de carácter horizontal (Reglamento REACH) o en disposiciones de carácter vertical que conciernen a un sector (caso de juguetes: Anexo II.3 del Real Decreto 880/1990).

Mientras las notificaciones RAPEX, a nivel comunitario, se han duplicado entre los años 2005 a 2008, las notificaciones basadas en un peligro relacionado con la presencia de sustancias químicas se han quintuplicado, llegando a alcanzar estas últimas, en el curso del presente año, alrededor del 30 por 100 de las notificaciones totales.

Las restricciones a la fabricación, comercialización y uso de determinadas sustancias, preparados y artículos peligrosos se encuentran recogidas en el Anexo XVII del Reglamento (CE) 1907/2006<sup>13</sup>, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre, más conocido como Reglamento REACH.

El Reglamento REACH derogó, a partir del 1 de junio de 2009, la Directiva 76/769/CEE<sup>14</sup> del Consejo, de 27 de julio, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, transpuesta al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1406/89<sup>15</sup> de 10 de noviembre, por el que se imponen limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.

Como normativa comunitaria aplicable hasta el 15 de marzo de 2010 es preciso señalar, entre otros productos, al calzado por las repercusiones, incluso mediáticas, que ha tenido la Decisión de la Comisión 2009/251/CE<sup>16</sup> de 17 de marzo, que exige a los Estados miembros que garanticen que los

productos que contienen el biocida dimetil-fumato (DMF) no se comercialicen ni estén disponibles en el mercado.

El DMF se introduce en el calzado, en bolsitas para evitar la humedad y la aparición de hongos, al objeto de prolongar su conservación. Con la salida de las bolsitas e impregnación del calzado se producen en el usuario reacciones alérgicas que se manifiestan en eczemas, quemaduras, picores y dolores musculares. En ocasiones se aplica el DMF directamente sobre el calzado.

Especificaciones sobre contenido de elementos y sustancias químicas en calzado se disponen en la Norma UNE 59950.

## 5. Implementación del control

La implementación *ex novo* de todo un sistema de control a la importación de más de 300.000 partidas anuales de determinados productos industriales ha supuesto, en líneas generales y de forma esquemática, lo que sigue:

La puesta en marcha de varias aplicaciones informáticas que constituyen el «Sistema Integrado de Inspección Nuevo Estacice», lo que ha permitido gestionar, desde el primer momento, con rapidez y precisión, la tramitación de cientos, en ocasiones miles, de notificaciones diarias de control de importación, sin que se haya resentido la activa circulación de las mercancías.

La preparación técnica de inspectores, a través de jornadas y seminarios de formación teórico-prácticos impartidos por personal especializado de los Institutos Tecnológicos del Textil (AITEX), del Calzado (INESCOP) y del Juguete (AIJU), así como del Centro de Investigación y Control de la Calidad del Instituto Nacional del Consumo. También han participado en esta labor de formación del personal inspector, expertos de la Asociación de Fabricantes de Material Eléctrico (AFME), la Asociación Española de Fabricantes de Iluminación (ANFALUM) y la Asociación de Equipos de Protección Personal (ASEPAL). ▷

<sup>13</sup> DO L de 30 de diciembre de 2006.

<sup>14</sup> DO L de 27 de septiembre de 1976.

<sup>15</sup> BOE de 20 de noviembre de 1989

<sup>16</sup> DO L de 20 de marzo de 2009.

La puesta a punto de las técnicas analíticas necesarias para el examen de sustancias potencialmente peligrosas que pudieran estar presentes en los productos importados, al objeto de ir configurando una cierta autonomía en los ensayos de las muestras tomadas por la inspección, evitando, en lo posible, la dependencia de terceros.

La sintética exposición anterior es parte de las tareas que se han debido realizar para poner en marcha el control efectuado.

Desde el punto de vista informativo conviene resaltar las jornadas formativas que fueron impartidas por todo el territorio nacional, por personal del SOIVRE de las Direcciones Provinciales y Territoriales de Comercio, a los Agentes de Aduanas, Transitarios, Gerentes de Depósitos Aduaneros y otros interesados en la puesta en práctica del Real Decreto 330/2008.

## **6. Incorporación de nuevos productos al control en frontera**

Es factible que en el segundo semestre de 2008 el número de productos controlados por el SOIVRE se amplíe con la incorporación de maderas-muebles y determinados equipos de protección individual al Anexo I del Real Decreto 330/2008, que contiene el listado de productos sometidos a control en frontera.

La selección de los productos a incluir en el control se ha llevado a cabo con la colaboración de la Asociación Española de Empresarios de la Madera (CONFEMADERA) y la Asociación de Equipos de Protección Personal (ASEPAL).

La introducción de las maderas y muebles en el listado de productos a controlar a la importación por el SOIVRE puede hacer conveniente una colaboración activa con otros departamentos ministeriales, hasta ahora no contemplados en el Real Decreto 330/2008.

La inclusión futura de nuevos productos a controlar exigiría disponer de medios humanos y materiales complementarios a los actuales, ajustados a las tareas sobrevenidas.

Las especiales características del control en frontera que requiere, ante todo, presteza en las actuaciones, para evitar demoras en el despacho de las mercancías, en contraposición, a las acciones más pausadas que pueden llevar a cabo las autoridades de vigilancia en el mercado interior, conduce a resaltar la importancia del control documental a la importación, que es ejercido de modo más habitual y con mayor rapidez que el control físico. Por ello, la existencia de una normativa específica que disponga la obligatoriedad de aportación, cuando lo requiera la autoridad en frontera, de la documentación de seguridad (caso de los productos incluidos de las directivas de nuevo enfoque), es de gran importancia a la hora de decidir la ampliación de la lista de productos a controlar.

## **7. Reseña de un año de control**

Las aproximadas 240.000 partidas notificadas a la importación de los productos industriales controlados por el SOIVRE –15 de junio de 2008 a 15 de junio de 2009–, se han distribuido entre textiles (48 por 100), calzado (35,4 por 100), juguetes (14,6 por 100) y pequeño material eléctrico (2 por 100).

Al no disponer los equipos de protección individual de códigos arancelarios aduaneros específicos no se pueden dar cifras fiables de partidas notificadas a la importación.

Conforme a los análisis de riesgos efectuados sobre las mercancías notificadas el 78,2 por 100 de las partidas han pasado por filtro verde (paso directo a despacho aduanero), un 16,3 por 100 por filtro naranja (control documental) y un 5,5 por 100 por filtro rojo (control físico, además del documental).

A destacar que los controles físicos alcanzan en juguetes y material eléctrico porcentajes claramente más altos que en calzado y textiles, en razón a la existencia de una normativa de seguridad específica para los primeros productos.

En relación al origen de las notificaciones de partidas de mercancías destacan China (55,8 ▷

CUADRO 1 PORCENTAJE DE PARTIDAS NOTIFICADAS POR PRODUCTOS SEGÚN ORIGEN 15 de junio de 2008 a 15 de junio de 2009					
Origen	Totales productos	Textiles	Calzado	Juguetes	Material eléctrico
China .....	55,8	44,2	58,6	87,6	53,4
Vietnam.....	7,4	*	18,3	*	*
India.....	7,0	10,1	5,6	*	*
Bangladesh.....	4,6	8,9	*	*	*
Turquía.....	4,0	8,2	*	*	*
Marruecos.....	3,4	5,0	*	*	*
Indonesia.....	*	*	4,5	*	*
Hong Kong.....	*	*	*	3,4	*
Japón.....	*	*	*	*	9,4
Taiwán.....	*	*	*	*	8,8
Suiza.....	*	*	*	*	3,3
Tailandia.....	*	4,4	*	*	8,8
Pakistán.....	*	3,5	*	*	*
EEUU.....	*	*	*	3,2	13,5
TOTALES.....	82,2	84,3	87,0	94,2	97,2

\* Inferior al 3 por 100.  
**Fuente: Elaboración propia.**

CUADRO 2 PORCENTAJE DE PARTIDAS NOTIFICADAS POR PRODUCTOS SEGÚN CENTROS SOIVRE 15 de junio de 2008 a 15 de junio de 2009					
Centros	Totales productos	Textiles	Calzado	Juguetes	Material eléctrico
Barcelona .....	30,0	35,4	22,8	25,0	56,2
Valencia.....	15,7	11,4	16,0	28,9	5,5
Madrid.....	12,8	16,1	8,4	13,0	22,3
Alicante.....	10,9	*	28,0	*	*
Zaragoza.....	6,5	6,5	8,2	3,1	*
Algeciras.....	3,6	5,7	3,0	*	*
Vigo.....	*	*	*	3,3	4,3
Murcia.....	*	*	*	15,0	*
TOTAL.....	79,5	75,1	86,4	88,3	88,3

\* Inferior al 3 por 100.  
**Fuente: Elaboración propia.**

por 100), Vietnam (7,4 por 100), India (7 por 100), Bangladesh (4,6 por 100), Turquía (4 por 100) y Marruecos (3,4 por 100), que conjuntamente alcanzan el 82,2 por 100 del total de partidas notificadas (Cuadro 1).

Los porcentajes anteriores varían de modo importante cuando se examinan los desgloses por tipo de producto, si bien China sobresale en todos ellos. En el Cuadro 1 se detallan las partidas notificadas por productos, atendiendo a su origen.

El grueso de las notificaciones de partidas de importación se realiza, en cuanto hace referencia a los centros de entrada, por los de Barcelona, Valencia, Madrid, Alicante, Zaragoza y Algeciras, que alcanzan en conjunto el 79,5 por 100 del total nacional.

Barcelona, mantiene la primacía de las partidas importadas en textiles y pequeño material eléctrico, Alicante en calzado y Valencia en juguetes.

En el Cuadro 2 se detallan, atendiendo al tipo de producto, los porcentajes de partidas notificadas en los Centros SOIVRE más significativos.

### 7.1. Mercancías «no conformes»: rechazos a la importación

Las trescientas treinta y cinco partidas objeto de control que han sido declaradas «no conformes», no emitiéndose, por tanto, el número de referencia completo a efectos del despacho aduanero, se concentran en el sector de juguetes, con el 63 por 100, seguidamente sobresale el sector del pequeño material eléctrico, con el 19 por 100, mientras textiles y calzado suponen cada uno el 9 por 100, del total declarado no conforme.

La mayor parte de las partidas «no conformes», lo que significa el rechazo de las solicitudes presentadas, se produce en los controles físicos con el 87 por 100 del total, quedando un 13 por 100 restante para los controles exclusivamente documentales. El porcentaje más alto de «no conformidades», sobre el total de productos examinados en cada sector, se da en el pequeño material eléctrico y después en los juguetes, en concordancia, tal como se ha recogido anteriormente, con la existencia de una normativa de seguridad específica para estos productos.

Las mercancías con «no conformidades» detectadas, debidas a incumplimiento de la normativa vigente, son un peligro potencial para los usuarios de esos productos. Los motivos de rechazo de las mercancías pueden ser múltiples, citando entre los más usuales: la presencia o aparición de piezas pequeñas en juguetes, ropa y calzado infantil, que pueden ser tragadas por los niños (ahogamiento); bordes agudos, separación inadecuada de elementos móviles y goznes con riesgo de aprisionamiento de cuerpo y manos en juguetes (lesiones); cuerdas, correas y cadenas de longitud inapropiada ▷

en juguetes y ropa infantil (estrangulamiento); presencia de ftalatos en juguetes, de colorantes azoicos en prendas textiles y cueros, de DMF en calzado (intoxicación, eczemas y otros peligros químicos); sección nominal de los cables insuficiente, acceso manual a partes eléctricas que no procede, ausencia de pozos o collarines, tornillos que no son imperdibles debiéndolo ser y defectos de construcción en el pequeño material eléctrico (riesgo de choque eléctrico).

### **7.2. Mercancías con no conformidades subsanables**

El mayor número de no conformidades constatadas en el control de mercancías en frontera se deben a irregularidades en el etiquetado y marcado. En consideración a la posibilidad de corrección de los incumplimientos comprobados, sin merma de la seguridad intrínseca de los productos, las no conformidades detectadas se han considerado como subsanables (véase apartado 4 Elementos del Real Decreto 330/2008. Resultado de los controles).

Las mercancías con no conformidades subsanables vienen a significar en número de partidas unas cinco veces la cifra correspondiente a las mercancías «no conformes» que son rechazadas a la importación.

El sector del calzado es el que presenta el mayor porcentaje de no conformidades subsanables con el 20 por 100 de las partidas inspeccionadas dentro de su sector, seguido del sector textil 18 por 100 y con porcentajes menores el juguete con un 7 por 100 y el pequeño material eléctrico el 5 por 100.

Las irregularidades detectadas más comunes son: carencia de datos del productor o importador, en su caso; composición del producto no acorde a norma; doble etiquetado de producto, sin coincidir datos del envase con los que figuran en el producto; etiquetado que no figura en español; folletos explicativos de uso incompletos/erróneos; prohibiciones de uso para niños menores de 36 meses no procedentes (juguetes); símbolos gráficos no apro-

piados (juguetes); ausencia de etiquetados específicos exigidos por el tipo de producto (juguetes) y falta de advertencia sobre edad mínima de uso (juguetes).

### **8. Notificaciones RAPEX: primer semestre de 2009**

RAPEX es la red de alerta de la UE para todos los productos de consumo peligrosos, con la excepción de alimentos, productos farmacéuticos y aparatos médicos. Los Estados miembros y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) notifican a la Comisión Europea, a través de los puntos de contacto nacionales, el INC en España, los productos que consideran suponen un riesgo grave para la salud y seguridad de los consumidores, además de las medidas tomadas para prevenir o, en su caso, restringir su comercialización.

Las notificaciones cursadas por los puntos de contacto proceden de las comunicaciones enviadas por los organismos de vigilancia del mercado interior (comunidades autónomas en España) y por los organismos de control en frontera a la importación.

En el curso del primer semestre de 2009 se han producido un total de 857 notificaciones, de las que 56 corresponden a los rechazos a la importación de los controles en frontera.

Las 857 notificaciones cursadas se distribuyen, respecto a su origen, del modo que sigue: China (61 por 100), UE (18 por 100), otros países terceros (13 por 100) y desconocido (8 por 100).

En referencia al tipo de producto las notificaciones incluyen juguetes (28,2 por 100), productos textiles (11,6 por 100), calzado (8,7 por 100), vehículos de motor (7,1 por 100), material eléctrico (6,8 por 100), cosméticos (5,6 por 100) y artículos de puericultura (3,6 por 100), que representan en conjunto el 71,6 por 100 del total. Además, se contabilizan con porcentajes unitarios inferiores al 3 por 100: dispositivos de iluminación, productos químicos, ciertos equipos deportivos, mobiliario, dispositivos de ▷

protección, encendedores, dispositivos de gas y artículos decorativos, entre otros productos.

Las 56 notificaciones cursadas por las autoridades en frontera proceden de España (28), Finlandia (21), Holanda (5), Bulgaria (1) y Polonia (1), correspondiendo los productos notificados a juguetes (32), textiles (13), material eléctrico (5), calzado (5) y joyería (1).

## 9. Apuntes y consideraciones de futuro

La vigilancia e inspección de mercancías en los puntos de entrada de las fronteras constituye el primer filtro y, posiblemente, el modo más conveniente y eficaz, para evitar la presencia en el mercado interior de mercancías importadas que no cumplan la legislación comunitaria o nacional. Frente a los treinta y dos Centros de Control del SOIVRE en las fronteras españolas, se contabilizan, en un mercado interior atomizado, decenas de miles de puntos de venta al consumidor final.

Algunos elementos que pueden condicionar la evolución de los controles a la importación se consideran seguidamente.

### *Sistema informático*

Las revisiones efectuadas en el año transcurrido de la aplicación informática «Nuevo Estacice», tras su puesta en marcha a la entrada en vigor del Real Decreto 330/2008, han permitido mejoras sustantivas en la gestión del análisis de riesgo, lo que se ha traducido en una mayor eficacia en los controles efectuados.

La continuación del desarrollo y perfeccionamiento de la aplicación debe proseguir para facilitar las notificaciones de las empresas acogidas al procedimiento simplificado de notificación (despacho en factoría), para posibilitar una validación más eficaz de las notificaciones presentadas y, por último, para poder responder a los nuevos retos que se van a plantear con la introducción de nuevos productos en el control.

### *Calzados y textiles*

Los requisitos de etiquetado de los productos textiles y calzados, de uso común, no son exigibles a la importación, como ya se mencionó en el subapartado sobre «Normativa específica de seguridad y etiquetado». No obstante, conviene precisar que el Real Decreto 928/1987, relativo al etiquetado de composición de los productos textiles, disponía en el origen de su publicación la obligatoriedad del etiquetado de los productos textiles por parte del fabricante, entendiéndose por tal el último que haya intervenido en la elaboración del producto, hasta que el Real Decreto 396/1990<sup>17</sup> de 16 de marzo, que modificó el Real Decreto 928/1987, suprimió tal exigencia.

La normativa de etiquetado de los productos textiles y calzados elaborada en unas condiciones de mercado interno y comercio internacional muy diferentes a las actuales se reguló para su cumplimiento, fundamentalmente en el punto de venta, por lo que debería ser adaptada, bien a nivel nacional o comunitario (si fuera preciso), para su requerimiento en frontera.

### *Revisión del Real Decreto 330/2008*

La derogación, con efectos a partir del 1 de enero de 2010, del Reglamento (CEE) 339/93 del Consejo, por el Reglamento (CE) 765/2008 (véase apartado sobre «Controles en las Fronteras Exteriores Comunitarias: competencias»), hace aconsejable que, en su momento, se proceda a la actualización del Real Decreto 330/2008, en el sentido de asignar las competencias de control de los productos incluidos en su Anexo I al organismo que las viene desempeñando, la Secretaría General de Comercio Exterior, a través del SOIVRE de las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio.

La necesaria interlocución con otras autoridades responsables de los controles en frontera y la posible participación en las instancias comunitarias del organismo que lleva a cabo, realmente, ▷

<sup>17</sup> BOE de 27 de marzo de 1990.

los controles en frontera en España viene a refrendar lo expuesto anteriormente.

### *Formación*

La formación permanente del personal inspector encaminada a la actualización de los conocimientos sobre las mercancías objeto de la inspección resulta necesaria para asegurar que los controles se efectúan con el máximo rigor técnico y garantías de eficacia, respecto a la seguridad de los productos. Tal formación comprende desde la aportación de información a los inspectores para el estudio de los productos (manuales, protocolos, guías de control y otros documentos) a la impartición de cursos de formación por especialistas en las mercancías controladas.

La labor de formación de inspectores iniciada en el año 2008 debe continuar, con la finalidad de hacerla extensiva a todo el personal involucrado en las tareas de control, incluyendo en los futuros cursos los nuevos productos a controlar (maderas-muebles), además de los que han venido siendo objeto de control desde el año 2008.

### *Directrices de gestión*

La incorporación de nuevos productos al control a la importación, la puesta al día de las técnicas analíticas en los laboratorios del SOIVRE, para detectar y cuantificar, en su caso, la presencia de sustancias peligrosas en las mercancías, el desarrollo de la aplicación informática *Estacice*, las limitaciones presupuestarias existentes para el reclutamiento de personal que permita hacer frente a las responsabilidades sobrevenidas y la experiencia adquirida en el año de control de mercancías apuntan a la conveniencia de redefinir las directrices de gestión de los controles, teniendo en cuenta los elementos mencionados.

### *Proyección externa*

Las competencias atribuidas al SOIVRE en la importación de productos industriales y las tareas

subsiguientes de control realizadas deben ser conocidas por los interesados en la seguridad de los productos ofertados al consumidor/usuario.

Particular atención debe prestarse en hacer conocer las funciones ejercidas a los organismos comunitarios, relacionadas con el control de productos industriales y a las organizaciones de consumidores.

Los agentes económicos participantes en la fabricación, distribución e importación, partícipes, de una u otra forma en el control, ya son conocedores de las actividades desarrolladas por el SOIVRE.

## **10. Consideraciones finales**

La puesta en marcha de los controles a la importación de determinados productos industriales por el SOIVRE, a partir del 13 de junio de 2008, ha significado, más allá de las repercusiones de las actuaciones inspectoras y de los rechaces de mercancías «no conformes», la asunción por un número relevante de importadores, con escaso conocimiento de los requisitos exigibles en la comercialización de los productos en el mercado comunitario, de la vigencia de una legislación de seguridad que debe ser respetada para poder introducir en la UE mercancías procedentes de terceros países.

Es de esperar, tras un año de rodaje de los controles, que vayan desapareciendo los incumplimientos a la importación derivados de la formación insuficiente, relativos a los requisitos normativos a respetar, de algunos operadores comerciales y que, en conjunto, la labor inspectora contribuya a reducir la introducción en el mercado de productos que no ofrecen las garantías de seguridad que el consumidor razonablemente puede demandar.

De otra parte, un somero examen de los datos de las actuaciones de inspección realizadas por el SOIVRE y de las notificaciones RAPEX pone de manifiesto el esfuerzo en el control a la importación en las fronteras españolas en contraposición con una mayor laxitud en los controles de los demás Estados miembros de la UE, exceptuando Finlandia. ▷

Actuaciones parejas de control efectivo son necesarias en todos los Estados miembros de la UE para evitar el posible desvío en la entrada de mercancías «no conformes» hacia las fronteras de los países más permisivos, así como para garantizar que las mercancías comunitarias compitan en igualdad de condiciones con las procedentes de terceros países y, por último, para tratar de asegurar que los productos ofertados al consumidor cumplan las exigencias de seguridad exigibles en la normativa.

La evolución del control a la importación de los productos industriales, objeto de inspección por el SOIVRE, va a depender, no sólo del reconocimiento e impulso que la Administración Central del Estado vaya a dar al control de las mercancías importadas, sino también de la consideración que otros Estados miembros de la UE presten a tales tareas. Todo ello, teniendo presente lo dispuesto en el artículo 27.1 del Reglamento (CE) 765/2008, que indica que las autoridades de control en frontera de los Estados miembros efectuarán controles apropiados de las características de los productos a una escala adecuada, antes de que se despachen a libre práctica, disponiendo de los poderes y recursos necesarios a tal finalidad.

## Bibliografía

### Normas básicas aplicadas en el control a la importación de productos regulados por el Real Decreto 330/2008

#### *Normativa general de productos*

- [1] REGLAMENTO (CEE) 339/93 del Consejo de 8 de febrero, relativo a los controles de conformidad de productos importados de terceros países respecto a las normas aplicables en materia de seguridad de los productos (DO, de 17 de diciembre de 1993).
- [2] REAL DECRETO 1801/2003 de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos (BOE de 10 de enero de 2004).
- [3] REGLAMENTO (CE) 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre relativo

al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos, por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/145/CE y se derogan los Reglamentos (CEE)793/93 del Consejo y el Reglamento (CE)1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769 del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO de 30 de diciembre de 2006).

- [4] REAL DECRETO 330/2008 de 29 de febrero, por el que se adoptan medidas de control a la importación de determinados productos respecto a las normas aplicables en materia de seguridad de los productos (BOE de 12 de marzo de 2008).
- [5] REGLAMENTO (CE) 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 339/93 (DO de 13 de agosto de 2008).
- [6] DECISIÓN 768/2008/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio, sobre un marco común para la comercialización de productos y por la que se deroga la Decisión 93/465/CEE del Consejo (DO de 13 de agosto de 2008).

#### *Normativa específica de productos*

- [7] REAL DECRETO 928/1987 de 5 de junio, sobre etiquetado de composición de los textiles (BOE de 17 de julio de 1987).
- [8] REAL DECRETO 7/1988 de 8 de enero, relativo a las exigencias de seguridad del material eléctrico destinado a ser utilizado en determinados límites de tensión (BOE de 14 de enero de 1988).
- [9] REAL DECRETO 880/1990 de 29 de junio, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes (BOE de 12 de julio de 1990).
- [10] REAL DECRETO 1407/1992 de 20 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para la comercialización y libre circulación intracomunitario de los equipos de protección individual (BOE de 28 de diciembre de 1992).
- [11] REAL DECRETO 1718/1995 de 27 de octubre, por el que se regula el etiquetado de los materiales utilizados en los componentes principales del calzado (BOE de 10 de febrero de 1996).