



Comisión
Europea



CASP2022

Actividades coordinadas
sobre seguridad de productos



Mercancías y
productos vendidos
en mercadillos



Informe
final

Índice

Índice	2
Lista de abreviaturas	2
Resumen ejecutivo	3
Parte 1	
1. Resumen de la actividad relativa a los mercadillos	4
1.1 Introducción y objetivos principales	4
1.2 Resumen de las autoridades de vigilancia del mercado participantes	4
2. Principales actividades y resultados	5
2.1 Alcance de la actividad	5
2.2 Método de trabajo	6
2.3 Identificación de soluciones, desarrollo de herramientas y productos contractuales	7
3. Conclusiones y recomendaciones	9
3.1 Conclusiones generales	9
3.2 Recomendaciones	9
Parte 2	
1. ¿Qué son las CASP ?	10
Funciones y responsabilidades	
2. Plan de trabajo de las actividades horizontales	11
3. Resumen del enfoque de actividades horizontales	12

Lista de abreviaturas

ABREVIATURA	DESCRIPCIÓN
AH	Actividad horizontal
AVM	Autoridad de vigilancia del mercado
CASP	Actividades coordinadas sobre seguridad de productos
CE	Comisión Europea
DG JUST	Dirección General de Justicia y Consumidores de la Comisión Europea
EEE	Espacio Económico Europeo
EM	Estado(s) miembro(s)
KoM	Reunión inicial
OE	Operador económico
RI	Reunión intermedia
Safety Gate	Sistema de alerta rápida para productos no alimentarios peligrosos de la UE
UE	Unión Europea
VML	Vigilancia de los mercados en línea

Resumen ejecutivo

Objetivos

Los proyectos de las Actividades coordinadas sobre la seguridad de los productos (CASP) 2022 tiene por objetivo mejorar la seguridad de los productos en el mercado único europeo mediante la colaboración entre todas las autoridades de vigilancia del mercado de la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo.

La actividad horizontal Mercancías y productos vendidos en mercadillos de CASP2022 gira en torno a dos ejes:

- proporcionar **orientación a los operadores económicos que venden productos hechos a mano;**
- elaborar **orientaciones para las autoridades de vigilancia del mercado (AVM) en relación con la inspección de los productos vendidos en mercadillos:**
 - o para facilitar una comprensión común de las buenas prácticas de vigilancia del mercado,
 - o para contribuir a una vigilancia transfronteriza eficaz,
 - o para garantizar un método coherente de la vigilancia.

Resultados

- 1. Infografías para sensibilizar a los pequeños fabricantes y vendedores establecidos en su domicilio.** Infografías con mensajes clave destinados a fabricantes o importadores y distribuidores de productos para señalar las normas nacionales y de la UE vigentes sobre conformidad de los productos.
- 2. Documento orientativo sobre cómo realizar los controles.** Un conjunto de herramientas generales, destinadas a las autoridades encargadas de los mercadillos y a las AVM, que proporcionan una serie de instrumentos y consejos prácticos para que las AVM lleven a cabo los controles.

Conclusiones y recomendaciones

La vigilancia del mercado debe ser consciente del creciente número de productos de pequeños fabricantes establecidos en su domicilio que se venden en mercadillos y plataformas en línea. Es crucial para la vigilancia del mercado encontrar formas de controlar y regular eficazmente estos productos, lo que incluye diferenciar con precisión entre los productos caseros y los fabricados a gran escala e identificar a todos los actores de la cadena de suministro. A lo largo de la actividad relativa a los mercadillos se elaboró una lista de recomendaciones.

Para los consumidores

- Mantenerse informado sobre los posibles riesgos de los productos vendidos en mercadillos o en sus equivalentes en línea.

Para los operadores económicos

- Cumplir la normativa y asegurarse de que se conoce perfectamente la legislación pertinente de la UE antes de comercializar los productos.
- Garantizar la trazabilidad asegurándose de que los productos están marcados con un número de modelo, serie, lote o tipo, u otro elemento que permita su identificación.
- Recordar que tiene la obligación legal de informar de los riesgos graves de los productos a todas las AVM correspondientes.
- Colaborar con las autoridades y otros agentes de la cadena de suministro (fabricantes, importadores o distribuidores).

Para las autoridades nacionales

- Colaborar estrechamente con otras autoridades (p. ej., autoridades del mercado y policiales, aduanas). Establecer un sistema de cooperación e intercambio continuo de información para aumentar la eficacia de la vigilancia del mercado y aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles.
- Permitir la autorregulación. Se debe incentivar al mercado para que se autorregule.

1. Resumen de la actividad relativa a los mercadillos

1.1 Introducción y objetivos principales

Los mercadillos están muy extendidos en Europa y tienen pocas barreras de entrada, lo que los convierte en una opción popular para los pequeños fabricantes establecidos en su domicilio. A menudo, esto hace que los operadores económicos desconozcan sus responsabilidades y obligaciones, y dificulta a las AVM tanto la tarea de orientarles como la de controlar la seguridad de los productos.

En los últimos años han empezado a aparecer versiones en línea de los mercadillos tradicionales. Mientras que muchos mercadillos físicos en Europa se cerraron brevemente durante la pandemia de COVID-19 para reducir las concentraciones públicas, sus equivalentes en línea florecieron.

Por lo tanto, esta actividad horizontal se centró en la creación de una forma más universal de realizar los controles y en el fomento de la concienciación general relacionada con los productos que se venden en los mercadillos.

A continuación, se exponen los objetivos específicos de la actividad.

- Elaboración conjunta de un conjunto de **mensajes clave** que se transmitirán a los operadores económicos (p. ej., fabricantes o importadores y distribuidores).
- Identificación de los principales retos a los que se enfrentan las autoridades de vigilancia del mercado y desarrollo conjunto de un **método** coordinado **para realizar controles de los productos**, incluidas instrucciones sobre cómo actuar a partir de la información recopilada.
- Elaboración de **orientaciones** voluntarias en materia de vigilancia y aplicación de la legislación con el fin de ayudar al mercado a autorregularse y asistir tanto a las AVM como a las autoridades del mercado.
- Fomento de la **comunicación** entre las autoridades de vigilancia del mercado y otras autoridades (p. ej., autoridades encargadas de los mercadillos, aduanas o autoridades policiales).

1.2 Resumen de las autoridades de vigilancia del mercado participantes

Cuatro AVM de cuatro Estados miembros participaron en la actividad relativa a los mercadillos, como se ilustra en la tabla siguiente.

Tabla 1 - Lista de las AVM participantes

ESTADO	AVM
Alemania	Autoridad de Supervisión Comercial de Baviera
Bélgica	Servicio Público Federal de Economía - Dirección General de Calidad y Seguridad
Chequia	Ministerio de Industria y Comercio
Irlanda	Comisión de Competencia y Protección del Consumidor



2. Principales actividades y resultados

2.1. Alcance de la actividad

En la reunión inicial se determinó el alcance de la actividad relativa a los mercadillos, basada en dos pilares clave, como se muestra en la tabla siguiente.

PILAR	CONTENIDO
1) Orientar a los operadores económicos que venden productos hechos a mano	<ul style="list-style-type: none"> • Centrarse en los mensajes clave recopilados por las AVM para transmitirlos a fabricantes, importadores y distribuidores • Desarrollar un asesoramiento exhaustivo sobre las normas y obligaciones existentes • Traducción de mensajes al formato adecuado
2) Controlar el mercado de productos hechos a mano	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los mercadillos y sus equivalentes digitales • Desarrollar un método común para facilitar el trabajo de las AVM en este ámbito • Compartir las herramientas de vigilancia de los mercados en línea disponibles

La actividad se centró en cómo garantizar que la información pertinente se comparte en toda la Unión Europea (UE) y el Espacio Económico Europeo (EEE); cómo deben abordar las autoridades los mercadillos físicos y cómo realizar un seguimiento con medidas coercitivas eficaces; y qué pruebas deben presentar los operadores económicos a petición de una AVM.

Se determinaron los productos contractuales de la actividad:

- un documento de orientación CASP2022 sobre cómo realizar controles en mercadillos;
- dos infografías de concienciación: una dirigida a los pequeños fabricantes establecidos en su domicilio y otra a los distribuidores.

Se definieron elementos adicionales:

- la organización de una **sesión conjunta con la actividad horizontal de vigilancia de los mercados en línea** sobre las herramientas disponibles que ayuden a las AVM que participan en la actividad relativa a los mercadillos a abordar los retos relacionados con los equivalentes digitales de los mercadillos (p. ej., pequeñas tiendas en línea o plataformas dirigidas a los consumidores europeos);
- la participación de **partes interesadas externas** para compartir buenas prácticas (grupos de interés, organizaciones que representan a pequeños fabricantes, plataformas en línea, etc.);
- desarrollar **orientaciones voluntarias**, basadas en la idea de la autorregulación del mercado.



2.2. Método de trabajo

La actividad relativa a los mercadillos se organizó en torno a dos productos contractuales principales con el fin de orientar a las AVM y aumentar la coherencia de las acciones de vigilancia de

los mercados. La figura siguiente muestra la lógica del método de trabajo en dos pilares de esta actividad.

Figura 1 - Justificación de la actividad



Como punto de partida, se exploraron una serie de elementos útiles para el desarrollo de los dos productos contractuales clave. Una vez **definidos** los mercadillos físicos y sus equivalentes digitales, se identificaron las **diferencias** entre las versiones físicas y en línea de los mercadillos. Las AVM también recopilaron una lista de **las principales partes que organizan mercadillos** en sus países, incluidos los organizadores físicos de mercadillos y los sitios web especializados en la venta de productos artesanales. Además, se identificó a Etsy, una **parte interesada** clave para la actividad relativa a los mercadillos, aprobada por la DG JUST, y se le invitó a las reuniones de la actividad para intercambiar ideas, aumentar el entendimiento común y aprender lo que puede suponer la autorregulación.

Las infografías destinadas a concienciar a los pequeños fabricantes establecidos en su domicilio y a los organizadores de mercadillos se elaboraron en colaboración con expertos en comunicación. Compartieron el siguiente método de trabajo:

1. identificar al público destinatario;
2. decidir el formato y los canales de comunicación;
3. seleccionar y poner a punto una serie de mensajes a transmitir;
4. diseñar las infografías.

El documento de orientación sobre cómo realizar controles de los productos vendidos en mercadillos se elaboró siguiendo tres pasos principales:

1. identificación de los retos encontrados al realizar los controles y elección de los tres principales retos;
2. recopilar las mejores prácticas pertinentes;
3. compilar una caja de herramientas que refleje las buenas prácticas en relación con la vigilancia de los mercadillos físicos.

A través de los debates y las reuniones celebradas a lo largo de la actividad, y utilizando repetidamente la plataforma Wiki para avanzar en los productos contractuales entre las reuniones, se fueron perfeccionando ambos productos contractuales. De este modo, el experto y el equipo del proyecto se aseguraron de que las AVM participaran sistemáticamente en el proceso de elaboración conjunta de los distintos productos contractuales.

2.3. Identificación de soluciones, desarrollo de herramientas y productos contractuales

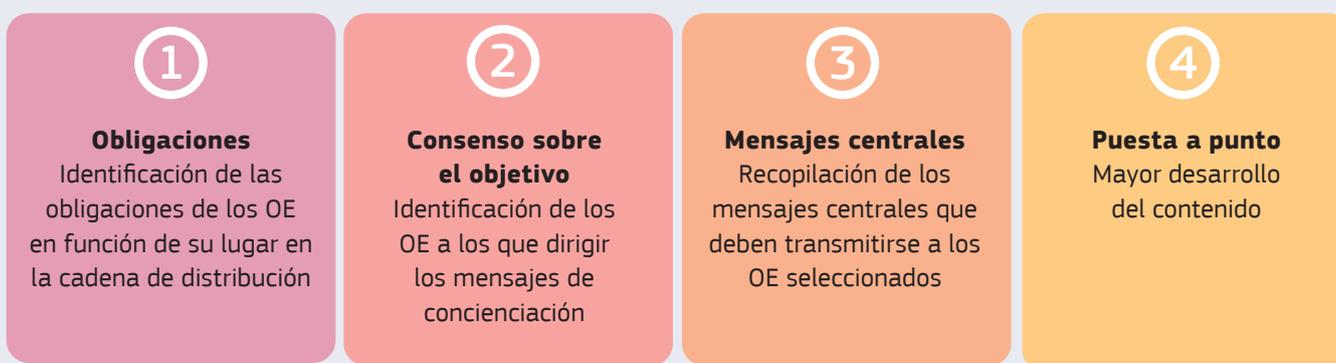
Infografía para concienciar a los pequeños fabricantes y vendedores establecidos en su domicilio

Se elaboraron infografías para compartirlas con fabricantes, importadores y distribuidores con el fin de señalar las normas nacionales y comunitarias vigentes sobre seguridad y conformidad de los productos. Las infografías **se han diseñado para ayudar y apoyar a las microempresas y a quienes producen artículos artesanales a conocer las normas de seguridad de los productos de la UE**. El objetivo es garantizar que estas empresas sepan dónde encontrar la información

adecuada y los recursos que necesitan para cumplir todas las normas pertinentes, ayudándolas así a operar sin problemas y con éxito en el mercado. Con información clara, concisa y de fácil acceso, las infografías contribuirán a fomentar la seguridad y el cumplimiento de la normativa en materia de productos y a reducir el riesgo de sanciones para estas empresas.

Para elaborar el contenido de las infografías se adoptó un método basado en cuatro pilares.

Figura 2 - Desarrollo del contenido infográfico



Tras decidir las obligaciones clave, los participantes en la actividad decidieron los operadores económicos concretos a los que dirigirse (vendedores en mercadillos) y recopilaron una serie de mensajes para transmitir, durante las reuniones y mediante el uso de herramientas de colaboración digital como Mural¹ y las consultas lanzadas en la plataforma Wiki. Una vez decididos los mensajes centrales, se desarrollaron los contenidos añadiendo detalles específicos, definiciones importantes y enlaces pertinentes. Además, Etsy (un mercado de terceros que permite a los fabricantes establecidos en su domicilio vender en línea) también aportó sus comentarios sobre los mensajes elaborados.

En paralelo al contenido de las infografías, las autoridades participantes también desarrollaron el diseño conjuntamente. Antes de la primera reunión intermedia, se presentó a las AVM una serie de referencias de diseño en la Wiki para que pudieran seleccionar el formato y los elementos visuales preferidos para las infografías. En la reunión se preseleccionaron tres métodos y principios de diseño diferentes:

- *Estilo propio* – basado en el principio de la lista de control, evitando la saturación y el exceso de iconos;
- *Estilo alternativo 1* – contenido desarrollado en secciones horizontales apoyadas por iconos lineales alusivos al contenido;
- *Estilo alternativo 2* – contenido organizado en bloques, cada uno con su propio icono de referencia.

Tras recabar los comentarios de las AVM, éstas acordaron proceder al desarrollo de dos opciones revisadas, que se presentaron durante la RI2. Por último, las AVM debatieron sobre los métodos que transmitían toda la información recopilada a lo largo de la actividad sin sobrecargar las infografías, y añadieron dos elementos:

- un código QR que ofrece más información en otra página web;
- la posibilidad de pasar el ratón por encima de temas concretos de la infografía para que aparezca información adicional («ventanas emergentes»).

¹ Mural es un espacio de trabajo digital para la colaboración visual, en el que todos los participantes pueden editar juntos una pizarra digital en tiempo real.

El documento de orientación sobre la inspección de los mercadillos físicos

La guía o «conjunto de herramientas» se elaboró sobre la base de los tres principales retos relativos a los controles de los productos vendidos en los mercadillos identificados por las AVM durante la KoM (véase la figura a continuación).

Figura 3 - Principales retos

CARÁCTER TEMPORAL Y ESTACIONAL DE LOS MERCADOS

TRAZABILIDAD DE LOS PRODUCTOS

IDENTIDAD DEL COMERCIANTE

Proporciona las mejores prácticas generales para lograr una vigilancia eficaz y es una herramienta de referencia útil que puede ser **utilizada por todas las AVM, independientemente de su competencia o conocimientos específicos**. Durante las dos reuniones intermedias se acordaron una serie de principios para el desarrollo del conjunto de herramientas:

- *no contendrá contenidos legislativos sectoriales ni excesivamente detallados, sino que proporcionará a los AVM sugerencias, consejos y buenas prácticas;*
- *el contenido debe estar específicamente relacionado con la seguridad de los productos;*
- *se puede buscar orientación en las buenas prácticas nacionales existentes en otros ámbitos del cumplimiento normativo, como la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial;*
- *las directrices se redactarán en un formato modular para facilitar la selección del texto por parte de las autoridades encargadas de los mercadillos o de las AVM a la hora de relacionarse con los operadores económicos.*

El conjunto de herramientas propuesto propone un método armonizado para los controles de los productos vendidos en los mercadillos:

1. Durante la **fase de planificación** debe tomarse una decisión sobre la autoridad de investigación principal adecuada. Asimismo, puede ser necesario preparar una orden operativa y distribuirla a los correguladores antes de iniciar la vigilancia

del mercado, abordando las áreas de preocupación antes de acudir al lugar. Las intervenciones de vigilancia del mercado deben centrarse en los mercadillos con mayor número de riesgos para los productos en términos de seguridad y cantidad de existencias expuestas al suministro.

2. En la **fase operativa**, las muestras que se van a someter a pruebas deben elegirse con arreglo a un «planteamiento de tolerancia cero»: la legislación sobre seguridad de los productos exige la conformidad de todos los productos comercializados. Si bien es responsabilidad de las AVM y fitosanitarias demostrar si un producto incumple la normativa, es responsabilidad del operador económico probar el alcance de la no conformidad.
3. La **fase de información o registro** abarca la buena gestión desde el principio en relación con las tareas de aplicación y la cumplimentación puntual de los registros internos nacionales de aplicación de las AVM después de cada inspección de un mercadillo.

Este documento también fomenta la autorregulación de los mercados proporcionando ejemplos de regimenes de (auto) regulación obligatorios y voluntarios para los operadores económicos. Por último, el documento aborda los equivalentes digitales de los mercadillos y propone herramientas que pueden servir de apoyo a los controles de los mercados (y mercadillos) en línea.



3. Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones generales

La vigilancia del mercado desempeña un papel crucial para garantizar que los productos vendidos a los consumidores son seguros y cumplen los requisitos de salud y seguridad vigentes en la UE. Durante la pandemia de COVID-19, se produjo un aumento significativo de la venta de productos elaborados por pequeños fabricantes establecidos en su domicilio a través de plataformas en línea. Tras la pandemia, estos operadores económicos también empezaron a realizar sus actividades a través de mercadillos físicos. Estos productos suelen plantear un reto para la vigilancia del mercado debido a su carácter disperso y a las dificultades que entraña su seguimiento y regulación.

Sin embargo, es importante que las autoridades de vigilancia del mercado encuentren formas de vigilar y controlar eficazmente estos productos para garantizar la seguridad de los productos vendidos a los consumidores.

Los principales resultados de esta actividad fueron la recopilación de mensajes centrales para los operadores económicos y la elaboración de infografías que se distribuirán a las partes interesadas. Además, un conjunto de herramientas que ofrece orientación a las autoridades de vigilancia del mercado sobre cómo realizar controles de los productos vendidos en los mercadillos tiene por objetivo mejorar las operaciones de vigilancia del mercado en los mercadillos de la UE y el EEE. No obstante, debe fomentarse un método voluntario que permita a los mercadillos autorregularse mediante una comunicación activa entre las autoridades.

3.2 Recomendaciones

Para los consumidores

- **Mantenerse informado sobre los posibles riesgos de los productos vendidos en mercadillos o en sus equivalentes en línea.** Los consumidores deben ser conscientes de que la compra de productos en estos mercados puede no ser tan segura como la compra tradicional en comercios minoristas. Los consumidores deben estar atentos y consultar con frecuencia Safety Gate para buscar notificaciones de las AVM de la UE o el EEE sobre productos peligrosos.

Para los operadores económicos

- **Cumplir la normativa.** Asegurarse de que se conoce perfectamente la legislación de la UE correspondiente y comprobar que el producto es seguro y cumple los requisitos pertinentes de la UE antes de comercializarlo. Reunir y conservar documentos que demuestren que el producto es seguro.
- **Garantizar la trazabilidad.** Asegurarse de que los productos están marcados con un número de modelo, serie, lote o tipo, u otro elemento que permita su identificación. Proporcionar las marcas de identificación únicas es crucial. Recordar indicar el nombre, el nombre comercial registrado o la marca registrada y la dirección postal en la que se le puede contactar. Un código postal no bastará como prueba de dirección.
- **Recordar que existe la obligación legal de informar sobre los riesgos graves de un producto a todas las autoridades competentes.** Se debe tener la capacidad de recibir reclamaciones de los consumidores y de la cadena de distribución y actuar en consecuencia. Se debe adoptar las medidas correctivas oportunas. Se debe notificar a las autoridades competentes del país donde se venda el producto.

- **Colaborar con las autoridades y otros agentes de la cadena de suministro** (p. ej., fabricantes, importadores o distribuidores). Se debe colaborar con las autoridades de vigilancia del mercado y con los demás operadores económicos implicados y las autoridades para aplicar la medida adecuada (p. ej., retirada del producto, reelaboración o reetiquetado).

Para las autoridades nacionales

- **Las autoridades de vigilancia del mercado deben colaborar estrechamente con otras autoridades.** Para facilitar la aplicación de la normativa, es importante que las autoridades de vigilancia del mercado colaboren estrechamente con otras autoridades pertinentes, como las autoridades encargadas de los mercadillos, la policía y los organismos aduaneros, para ser más eficaces y utilizar los recursos de forma más eficiente.
- **El mercado puede ayudar a autorregularse.** Al crear un entorno en que el mercado tiene la oportunidad y el incentivo de autorregularse, las autoridades de vigilancia del mercado pueden depender menos de la intervención directa y de la aplicación exclusiva de la ley. Trabajando juntos y aprovechando los puntos fuertes de los sectores público y privado, las AVM y el mercado pueden contribuir a crear un mercado justo, transparente y que funcione bien para todos.

1. ¿Qué son las CASP?

Las actividades coordinadas sobre seguridad de productos (CASP) permiten a las autoridades de vigilancia del mercado de los países de la Unión Europea (UE) y el Espacio Económico Europeo (EEE) cooperar y reforzar la seguridad de los productos comercializados en el mercado único.

Las CASP2022 incluyen cuatro actividades horizontales y seis actividades de productos específicos.

Las **actividades horizontales** proporcionan un foro para que las autoridades de vigilancia del mercado intercambien ideas y mejores prácticas. Bajo la dirección de un experto técnico, desarrollan métodos comunes, procedimientos y herramientas prácticas para la vigilancia del mercado.



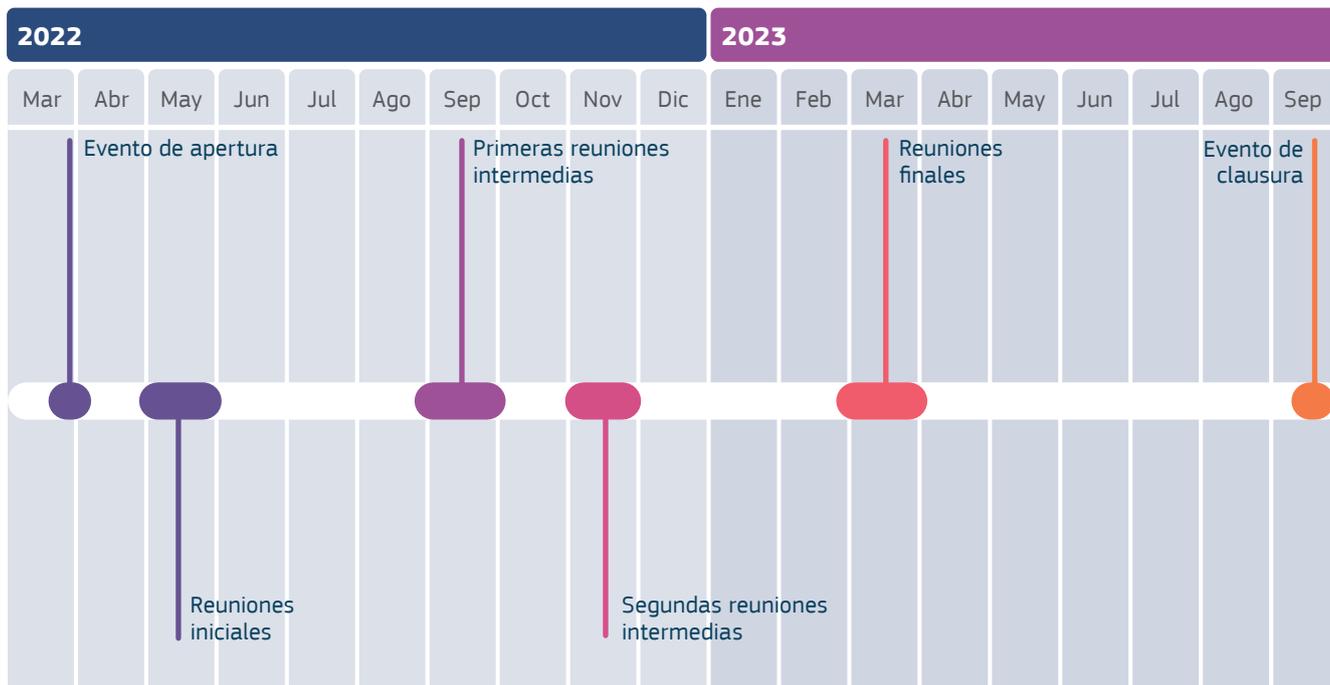
En las **actividades de productos específicos** se prueban diferentes tipos de productos que pueden suponer un riesgo para los consumidores. Los productos son seleccionados y recogidos por las autoridades de vigilancia del mercado implicadas y se examinan mediante un plan de pruebas acordado en común.



Funciones y responsabilidades



2. Plan de trabajo de las actividades horizontales



Desarrollo del plan de comunicación.		Actividades de comunicación (comunicación interna en Wiki, preparación de materiales de comunicación externa).	
INICIO	TRABAJO DE CAMPO	INFORMES	COMUNICACIONES EXTERNAS
Trabajo de documentación	Investigación adicional sobre los temas definidos en las reuniones iniciales	Reuniones finales: presentación de los resultados finales	Presentar la campaña de comunicación
Esbozar las primeras conclusiones	Validación final de los planteamientos de las actividades	Validar y debatir las experiencias adquiridas	
Puesta a punto de los objetivos	Realizar reuniones intermedias, integrar las aportaciones	Redacción de los informes finales	
Reuniones iniciales: perfeccionar los planteamientos	Finalizar los documentos de trabajo/orientación y producción de herramientas de intercambio de conocimientos	Difusión	Evaluación del impacto



3. Resumen del enfoque de actividades horizontales



Herramientas

Se elaboran **informes finales** para cada actividad horizontal y para el proyecto de las CASP2022 en su conjunto. Están disponibles en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea, más el noruego y el islandés, y se han difundido a todas las autoridades de vigilancia del mercado.

Canales

El material de comunicación se difunde mediante:

- [La página web de las CASP de la Comisión Europea](#)
- Canales de comunicación nacionales de las autoridades de vigilancia del mercado
- La prensa relevante y otras partes interesadas

COMISIÓN EUROPEA

Directorate-General for Justice and Consumers
Directorate Consumers
Unit E.4 Product Safety and Rapid Alert System
E-mail: JUST-RAPEX@ec.europa.eu

La Comisión Europea no es responsable de las consecuencias que pudieran derivarse de la reutilización de esta publicación.

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización de los documentos de la Comisión Europea se rige por la Decisión 2011/833/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2011, relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39).

Salvo que se indique otra cosa, la reutilización del presente documento está autorizada en virtud de una licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Esto significa que se permite la reutilización siempre que la fuente esté adecuadamente identificada y se indique cualquier cambio.

Para cualquier uso o reproducción de elementos que no sean propiedad de la Unión Europea, podrá ser necesario solicitar la autorización directamente de los respectivos titulares de derechos.

Puede encontrar información sobre la Unión Europea en todas las lenguas oficiales de la Unión en el sitio web Europa:
https://europa.eu/european-union/index_es



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023
PDF ISBN 978-92-68-03667-9 doi: 10.2838/94377 D5-04-23-518-ES-N