

Nuevo Reglamento Europeo de Productos de Construcción: ¿un ambicioso avance normativo o más incertidumbre crónica?



Breixo Gómez Meijide
Technical Director at European
Asphalt Pavement Association
(EAPA). PhD in Civil
Engineering

@B_GomezMeijide

La Comisión Europea ha invertido varios años de esfuerzo en elaborar un documento que, sin duda, será clave durante las próximas décadas para fabricantes de mezclas bituminosas y otros productos de construcción. Atrás han quedado las consultas públicas de 2020 y 2022, múltiples borradores filtrados y extensas negociaciones entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeos. Pero, sorprendentemente, también parecen quedar atrás los tiempos en los que la propia Comisión abogaba por un marco regulatorio predecible y simplificado, como establecía claramente el Green Deal Industrial Plan de 2023.

El resultado es un nuevo reglamento que supera las 300 páginas y cuya implementación plantea más incertidumbres que certezas. La complejidad del texto es considerable y deja en manos de la propia Comisión Europea múltiples "empoderamientos" que, mediante Actos Delegados y actos de ejecución, podrían eludir los procedimientos habituales de normalización cuando fuese necesario. Además, en numerosos aspectos, más que proporcionar pautas claras y previsibles, este nuevo reglamento establece un cimiento complejo sobre el que, en los próximos años, se edificará un sistema regulatorio que podría ser todavía más intrincado.

En este contexto, surgen numerosas preguntas:

Las famosas Solicitudes de Normalización (o Standardisation Request en Inglés - SReq), ¿realmente son una solución al estancamiento normativo de los últimos 20 años?

Según el antiguo marco regulatorio, los Comités Técnicos de Normalización (CEN) estaban limitados por Mandatos desactualizados, como el M/124 que afecta directamente a mezclas y ligantes bituminosos. Estos mandatos permanecieron sin revisión durante más de dos décadas, impidiendo así la incorporación de importantes avances científicos y técnicos en las normas armonizadas. El nuevo Reglamento contempla la revisión de los antiguos mandatos mediante nuevas solicitudes de normalización (SRs), que aunque diferentes en algunos aspectos, en términos generales recogen información muy similar: una lista de características esenciales, junto con un método de ensayo y un modo de declaración para cada una. Eso sí, el nuevo Reglamento establece que las nuevas SReq tendrán un período de validez de cinco años, tras el cual deberán ser periódicamente revisadas. La intención es buena y podría romper con el arriba mencionado inmovilismo normativo, pero ¿dispone realmente la Comisión de los recursos suficientes para garantizar revisiones periódicas de todas las familias de productos? Es importante recordar que las prime-

Nuevo Reglamento Europeo de Productos de Construcción: ¿un ambicioso avance normativo o más incertidumbre crónica?

ras SReq tardaron hasta tres años en materializarse, aplicadas tan solo a dos productos específicos.

¿Cuándo tendremos nuestra propia SReq?

Desde 2021 y anticipándose al nuevo Reglamento, la Comisión Europea ha estado implementando el sistema conocido como Procedimiento Acquis, cuyo objetivo es proporcionar el contenido técnico para el desarrollo de las SReq de las distintas familias de productos, garantizando así la conformidad de las especificaciones técnicas armonizadas resultantes con el Reglamento de Productos de Construcción. Para ello, y debido a la escasez de recursos de la Comisión Europea para hacer frente a todos los productos de construcción a la vez, se consultó a los Estados Miembros y se estableció un orden de prioridad, bajo el cual las mezclas bituminosas se encuentran en la 12ª posición. La lentitud del proceso es evidente, puesto que desde 2021 solamente tres grupos de trabajo han finalizado sus trabajos. Y, aunque los grupos 10 y 11 han empezado a trabajar a principios de este 2025, la Comisión Europea anunció recientemente que una nueva consulta está siendo llevada a cabo para actualizar el orden de prioridades. Esto amenaza con relegar a las mezclas bituminosas de la 12ª posición y retrasar aún más nuestro proceso.

¿Qué podremos incluir en la SReq y quién lo decidirá?

Durante años, en los comités técnicos CEN/TC227 y CEN/TC336 hemos trabajado intensamente en propuestas para el contenido de las futuras SReq. Sin embargo, nada garantiza que dichas propuestas sean finalmente aceptadas. En el mencionado Procedimiento Acquis los Comités Técnicos de CEN son solamente una de las partes implicadas en la negociación con representantes de los Estados Miembros, Comisión Europea, y otras instituciones, tales como asociaciones industriales. Quiénes serán dichos representantes o qué propuestas pondrán sobre la mesa para el caso de las mezclas bituminosas es todavía incierto.

En este sentido, una de las novedades que contempla el nuevo Reglamento es la necesidad de declarar el comportamiento ambiental de los productos y consecuentemente las normas armonizadas deberán reflejar las características esenciales correspondientes y

su forma de verificarlas y declararlas. Adicionalmente, también se contempla la posible existencia de normas armonizadas voluntarias que incluyan desarrollos de posibles requisitos funcionales, de seguridad o medioambientales de los productos que la Comisión haya establecido previamente mediante los correspondientes actos delegados. Es decir, que las normas ya no solo incluirán qué declarar y cómo, sino que también posibles requisitos cuyo cumplimiento deberá ser justificado por los fabricantes de las mezclas. Ahora bien, ¿qué propuestas se traerán al Procedimiento Acquis? ¿Nos encontraremos requisitos específicos como resistencia mínima al agua, a fatiga, etc.? ¿Serán por el contrario más genéricos, como el decir que ningún componente de las mezclas podrá impedir la reutilización de las mismas en el futuro? ¿O irán más por la línea de contenidos mínimos de material fresado, contenidos máximos de ciertas sustancias, etc.?

Otro ejemplo de la incertidumbre existente es que el comité CEN/TC336, encargado del desarrollo de las normas de los ligantes bituminosos, propone dejar fuera de las normas armonizadas y marcado CE los nuevos métodos avanzados de ensayo (como los relacionados con el comportamiento reológico de los betunes), relegándolos a normas voluntarias no armonizadas. Una decisión controvertida, teniendo en cuenta que los Estados Miembros no podrán requerir la declaración de características esenciales adicionales a las incluidas en las normas armonizadas y que países como Alemania o Austria ya aplican especificaciones nacionales más avanzadas. Pero aun siendo éste el caso, ¿cuál será la alternativa propuesta?

¿Cuándo será obligatoria la declaración de impactos ambientales y sustancias peligrosas en mezclas bituminosas?

Siguiendo con lo dicho anteriormente, otra notoria novedad del nuevo Reglamento es la obligatoriedad de declarar impactos ambientales y de sustancias peligrosas contenidas en el producto. No obstante, dicha obligatoriedad se establecerá de manera paulatina a lo largo de los próximos años. Por ejemplo, la declaración de impactos relacionados con el potencial de calentamiento global (emisiones de CO₂-equivalente) será obligatoria a partir de principios de 2026, mien-

tras que los indicadores ambientales fundamentales definidos en la Norma EN 15804+A2:2019 deberán declararse desde 2030, y el resto de indicadores desde 2032. Ahora bien, para la declaración de dichos impactos, dos cosas deben suceder anteriormente: (1) la publicación de nuevas normas armonizadas que incorporen cláusulas específicas sobre dichos indicadores; y (2) la publicación de la correspondiente norma europea con las Reglas Complementarias de Categoría de Producto (RcCP) específicamente desarrolladas para las mezclas bituminosas. Sobre la demora en la publicación de las normas armonizadas me remito a las líneas anteriores. En relación con las RcCP, es importante destacar que desde el grupo de trabajo CEN TC227 WG6 "Sostenibilidad" llevamos casi una década desarrollando dichas reglas. Actualmente, estamos próximos a publicar una Especificación Técnica, que todavía será necesario convertir posteriormente en una Norma EN. Dado que dichas Normas EN deben ser adoptadas por los diferentes miembros de CEN, y teniendo en cuenta que algunos países como Países Bajos, Noruega, y más recientemente Irlanda y Alemania, ya disponen de RcCP nacionales, el alcanzar un consenso llevará, sin duda, unos cuantos años más.

En definitiva, aunque el nuevo Reglamento de Productos de Construcción es uno de los más amplios, ambiciosos y complejos hasta la fecha, deja aún muchas preguntas abiertas sobre cómo será su desarrollo e implementación práctica. Esta incertidumbre, sumada a años de estancamiento normativo en los que las instituciones europeas no lograron aportar soluciones claras, invita más a la desesperación que al optimismo. Sin embargo, también constituye una llamada urgente a la acción y a mantener una vigilancia activa por parte del sector. Las decisiones que se tomen próximamente serán determinantes para el futuro de nuestra industria y por ello, resulta esencial implicarse de forma proactiva para evitar que las actuales dudas se conviertan en futuras barreras.