

EL PROCESO DE CONSTRUCCION DEL MERCADO UNICO AGROALIMENTARIO

Por
RAMON GIMENEZ PERIS (*)

CUANDO un viajero llega al aeropuerto de Bruselas, capital provisional de las Comunidades, nada más descender del avión deberá pasar, después de una larga cola, por un riguroso control de pasaportes en el que un policía introducirá minuciosamente en un terminal de ordenador los principales datos que figuran en el mismo. A continuación pasará, una vez recogido su equipaje, por la Aduana, donde puede ser solicitada su apertura para comprobación de su contenido. A buen seguro que una de las primeras reflexiones del viajero a su llegada a la Meca de las Comunidades Europeas será lo lejos que aún estamos del objetivo perseguido en 1957 por los firmantes del Tratado de Roma, la de realizar un auténtico Mercado Común, por no decir de la Unión Europea.

La Comunidad Económica Europea disfrutó con posterioridad a la firma del Tratado una vertiginosa etapa de construcción en la que se superaban las etapas transitorias antes del plazo señalado. Al comienzo de los años setenta se pierde esa vitalidad inicial y se entra en franca crisis a la mitad de la década, acentua-

(*) Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación en la Representación Permanente de España ante la C.E.E.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 148 (abril-junio 1989).

da por la crisis económica internacional. La Comunidad se encuentra estancada, por no hablar de franco proteccionismo, en donde las trabas administrativas, técnicas, fiscales, financieras, fragmentan el mercado comunitario en mercados nacionales.

La incorporación de nuevos países miembros, cada uno con perfiles e intereses netamente diferenciados de aquéllos que la fundaron, vino a aumentar más las dificultades de integración. La toma de decisión a 10 miembros con reglas de voto a unanimidad para una gran parte de los asuntos, hacía muy difícil la adopción de las mismas y aumentaron los correspondientes retrasos.

Esta parcelación del mercado interior europeo origina un perjuicio económico que se ha venido a llamar el «Coste de la no Europa», evaluado según el informe Cecchini del orden de 4,25 a 6,5 del P.I.B. del conjunto de la Comunidad, equivalente a un montante del orden de 170-250 miles de millones de ECUs de 1988.

I. UN PROCESO LARGO Y DIFÍCIL: ACTA ÚNICA, LIBRO BLANCO

A pesar del informe Tindemans de 1975 sobre la Unión Europea, la Comunidad no arrancará de su estancamiento, aunque el debate de la realidad europea gane importancia y se extienda a todos los ámbitos de la sociedad.

Fruto de las reflexiones sobre el proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo, en febrero de 1984, y del informe del Comité Dodge, encargado de presentar sugerencias al Consejo Europeo (C.E.) sobre la mejora del funcionamiento de la Comunidad, así como de su cooperación política; el Consejo Europeo de 1985, celebrado en Milán, decide la creación de una conferencia intergubernamental encargada de presentarle un texto para su adopción lo antes posible. El Consejo Europeo de 2 y 3 de diciembre de 1985, reunido en Luxemburgo, llega a un acuerdo en forma de «Acta Única Europea», que, tras múltiples vicisitudes, entra en vigor el 1 de julio de 1987.

El Acta Única reforma el Tratado de Roma y su objetivo es la mejora del funcionamiento de las instituciones, la ampliación de competencias y la flexibilización del proceso decisorio.

Paralelamente, en el Consejo Europeo de marzo de 1985, celebrado en Bruselas, se fijó como objetivo prioritario la realización de un gran mercado interior antes de 1993, de manera que se cree el medio más idóneo para estimular a las empresas, favorecer la competencia y el intercambio entre las mismas. La respuesta de la Comisión de las Comunidades a los objetivos fijados por el Consejo fue la presentación de un «libro blanco sobre la realización del mercado interior». El Consejo aprobó este documento en su reunión de junio, celebrada en Milán.

La estrategia europea consistía, pues, por una parte, en un «Libro Blanco» para realizar el mercado interior y por otra un Acta Unica tendente a acelerar la integración europea. Así pues, la consecución del Mercado Interior Europeo encuentra, en el Acta Unica, el marco jurídico apropiado.

Con la aprobación del Acta Unica se instaura un nuevo procedimiento de tomas de decisiones, el llamado procedimiento de Cooperación con el Parlamento, que exige como forma de votación la mayoría cualificada. Todos los temas relacionados con el mercado interior que antes del Acta Unica requerían la unanimidad pasan a ser decididos por este procedimiento por mayoría cualificada. La toma de decisiones se facilitará en lo sucesivo enormemente.

El «Libro Blanco» se compone de una primera parte en la que se hace un análisis de los impedimentos físicos, técnicos y fiscales, que justifican los controles fronterizos y un anexo que presenta un calendario de las casi 300 normas jurídicas que serán presentadas al Consejo para su aprobación, con anterioridad a 1993, con el fin de abolir dichos controles. Desde la aprobación del Libro Blanco, la Comisión hace un seguimiento semestral, es decir, con cada presidencia, del estado de avance de las normas propuestas.

II. MERCADO INTERIOR Y SECTOR AGROALIMENTARIO

La Política Agraria Comunitaria (P.A.C.) ha sido, sin duda, desde la fundación de la Comunidad, la más integrada de to-

das. Los productos agrarios se constituyen en Organizaciones Comunes de Mercados (O.C.M.), lo que hace pensar en la existencia de un único mercado.

Los productos agroalimentarios constituidos en O.C.M. deberían gozar de libertad de mercado en el interior de la Comunidad, pero tienen, no obstante, que someterse a otras disposiciones complementarias sobre sanidad, residuos, ingredientes, etiquetado, etc., que dificultan y, en algunos casos, impiden el libre comercio.

La P.A.C. regula, fundamentalmente, los mercados agrarios y las estructuras. La competencia en estas materias ha sido delegada a la Comunidad y el derecho agrario comunitario sustituye a los respectivos nacionales. Por otra parte, en estas materias el proceso de decisión es único, basado fundamentalmente en el artículo 43 del Tratado. La norma jurídica por excelencia en este dominio es el reglamento que tiene aplicación directa. La competencia de gestión corriente ha sido transferida por completo a la Comisión en el ámbito de los Comités de Gestión.

Existe otra gran parte del derecho agroalimentario: la referente a las normas alimentarias de aplicación horizontal (etiquetado, aditivos, materiales en contacto con los alimentos, envases, etc.), los llamados Productos Agrícolas Transformados (productos no incluidos en el Anexo II del Tratado), la legislación veterinaria, la legislación fitosanitaria, piensos y semillas. En esta parte del derecho alimentario el derecho de los Estados miembros continúa existiendo, debiendo modificarse en función de las exigencias definidas e impuestas por el derecho comunitario con el fin de que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros presenten un cierto grado de homogeneidad, proceso que se conoce como armonización de legislaciones. Este sector del derecho agroalimentario coincide, en gran parte, con las disposiciones complementarias que antes referíamos.

Este sector, susceptible de ser armonizado, es menos uniforme que el de las O.C.M. y las estructuras. Las competencias transferidas a la Comisión en el ámbito de los llamados Comités de Reglamentación son mucho menores. La base jurídica de sus normas es más heterogénea, art. 43, 100 A., fundamentalmente, y como consecuencia, su procedimiento de decisión difiere según

la base adoptada. La norma jurídica por excelencia es la directiva, que al no ser de aplicación directa, implica que tenga que haber una trasposición al derecho nacional correspondiente, generalmente con un período transitorio.

Por otro lado, a menudo las disposiciones nacionales han sido utilizadas, contrariamente a su objetivo como barreras técnicas. Los Estados miembros, al tener competencias para legislar en la materia, han creado normas nacionales que a veces eran sumamente proteccionistas, mientras que las propuestas sobre armonización de la Comisión llegaban cuando el problema estaba ya planteado y se aprobaban tarde o, debido a las dificultades de procedimiento y decisión, jamás eran aprobadas por el Consejo.

Lógicamente, los redactores del Libro Blanco tomaron buena nota de los obstáculos a que normalmente se sometían los intercambios de productos agroalimentarios. Estos obstáculos muchas veces revisten la forma de controles y son realizados, fundamentalmente, en las fronteras interiores de la Comunidad.

Para darnos una idea de la dimensión del problema, debo señalar que del conjunto de las 300 propuestas del Libro Blanco, más de la tercera parte se refieren a temas alimentarios, fitosanitarios y veterinarios.

III. LA ELIMINACION DE FRONTERAS FISICAS Y TECNICAS

La abolición de fronteras supondrá la supresión de todos los controles ordinarios en las mismas, lo que puede dar idea de las dificultades que presentará a la hora de controlar con eficiencia la criminalidad, tráfico de drogas, salud humana y enfermedades y plagas.

Tras la publicación del Libro Blanco por la Comisión, sus servicios especializados elaboraron, basándose en el mismo, las llamadas «Nuevas estrategias» de cada sector, para alcanzar el Mercado Unico sin incrementar el riesgo en los problemas antes aludidos.

Por lo que respecta a la supresión de controles fitosanitarios

y veterinarios, en términos generales, la nueva estrategia se basa en el siguiente conjunto de medidas:

- Reforzamiento de la frontera externa de la Comunidad.
- Desplazamiento de los controles al lugar de origen de las mercancías, efectuándose en condiciones semejantes a las del propio mercado nacional. Homogeneización de todos los controles sanitarios con la supervisión de la Comisión, incluso llegando a la inspección autónoma por sus propios servicios. En una primera etapa se admitirán los controles por sondeo en el lugar de destino de las mercancías.
- Protección a las zonas exentas de enfermedades y plagas.
- Declaración inmediata de enfermedad o plaga.
- Cláusula de salvaguardia y responsabilidad del expedidor.
- Máxima colaboración entre administraciones nacionales y entre éstas y la Comisión para asegurar la correcta aplicación de la legislación.

Respecto a los productos alimentarios, la «nueva estrategia» consiste en:

- Libertad de circulación de los productos, siempre que ésta no sea contraria a los intereses de los consumidores y a la lealtad de las transacciones comerciales (supresión de registros, exigencias de normas más restrictivas, etc.).
- Elaboración de normas comunitarias horizontales, delegando las reglamentaciones sectoriales a organizaciones de normalización.
- Extensión del ámbito de aplicación de la Directiva 83/189/C.E.E. al sector agroalimentario. Lo que obliga a notificar a la Comisión todo proyecto de norma referente a las especificaciones técnicas que tengan la intención de instaurar en el territorio de cada Estado miembro.

En caso de peligro grave e inmediato para la salud de los consumidores, originado por un producto alimentario, comunicación de la anomalía a la Red de Alerta Rápida de la Comunidad.

Naturalmente, estas nuevas estrategias son un conjunto de

medidas que se plasman en propuestas jurídicas concretas, muchas de las cuales están en plena discusión en el seno del Consejo. Este proceso deberá haber terminado antes del 31 de diciembre de 1992. Aunque no se esperan grandes variaciones en la meta final, la abolición de las fronteras, tras la discusión en Consejo de cada norma concreta pueden haber cambios sustanciales en la forma y los medios a emplear.

IV. LA CONTRIBUCION DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA A LA CONSECUCION DEL MERCADO INTERIOR

Ya hemos comentado antes que, semestralmente, la Comisión realiza un informe sobre la situación del proceso hacia el mercado único. En estos informes, y de forma reiterada, se ha criticado el retraso en la adopción de propuestas por el Consejo, en los sectores alimentario, fitosanitario y veterinario.

En las cumbres de Hannover y Atenas, inmediatamente anteriores a la Presidencia española, se denunció el bloqueo y el retraso manifiesto del sector fitosanitario y veterinario respecto a los demás sectores incluidos en el Libro Blanco.

Un gran esfuerzo se ha realizado por nuestra Presidencia, de forma que se podía clasificar de gran impulso el dado durante la misma al Mercado Interior. La Comisión, en su último informe, tras nuestra Presidencia ha declarado respecto a la consecución del Mercado Interior estar más preocupada por la trasposición y aplicación de las directivas en cada Estado miembro, que con el calendario de aprobación de las propuestas incluidas en el Libro Blanco.

En el sector alimentario, se han aprobado un total de siete directivas, lo que hace de este sector encontrarse al día en el calendario propuesto por la Comisión.

Merece destacar también el Consejo de los Ministros de Agricultura comunitarios, celebrado en Salamanca, dedicado como tema monográfico a debatir un documento presentado por España sobre la «Política de Calidad de los Productos Agrarios en el Futuro del Mundo Rural», lo que significó una iniciativa sin prece-

dentes en la Comunidad, que contó con el apoyo de la gran mayoría de los Estados miembros, hasta el punto de que Francia declaró que dedicaría otro Consejo de su Presidencia a continuar el debate de la calidad en los productos alimentarios.

En el sector veterinario se ha experimentado un impulso considerable, aprobándose cinco Directivas y cuatro Decisiones, número que supera al de las Presidencias precedentes a nuestro ingreso. Cabe destacar la aprobación de la Directiva sobre ovoproductos, que regula todas las condiciones sanitarias de los intercambios. Igualmente, es destacable la Decisión que declara a España como país indemne de peste porcina clásica, con lo que se eliminan, de esta manera, los obstáculos que había para la exportación de cerdos y sus derivados por esta enfermedad.

En el sector fitosanitario y semillas se han aprobado cinco Directivas y dos Decisiones. El logro más importante en este sector fue la adopción de la Directiva que modifica la 77/93/C.E.E., mediante la cual se han tomado las medidas más importantes para la consecución del Mercado Interior fitosanitario, sobre todo en lo que respecta al fortalecimiento de la frontera fitosanitaria externa a la Comunidad y la creación de un servicio de inspección fitosanitario de la Comisión, que supervisará todos los controles que se realicen en la Comunidad.

Con el desarrollo del Acta Unica y la consecución del Mercado Interior podremos decir que hemos llegado a aquel Mercado Común en el que soñaron los firmantes del Tratado. La unión europea queda aún lejos.

RESUMEN

El informe Cecchini evaluaba el perjuicio económico que originaba la parcelación del mercado interior europeo y el proceso de la unificación deseada ha sido largo y difícil hasta llegar al Acta Unica y el Libro Blanco. El autor analiza el mercado interior y el sector agroalimentario europeos, la eliminación de las fronteras físicas y técnicas para concluir con una amplia referencia a la contribución de la Presidencia española a la consecución de estos objetivos.

R E S U M E

Le rapport Cecchini a évalué les dommages économiques résultant du morcellement du marché intérieur européen. Le processus de l'unification souhaitée, s'est avéré long et difficile avant d'atteindre à l'acte unique et au livre blanc. L'auteur analyse le marché intérieur et le secteur agroalimentaire européens, ainsi que la suppression des frontières physiques et techniques, pour conclure en se référant largement à la contribution de la présidence espagnole dans l'obtention de ces objectifs.

S U M M A R Y

The financial damage caused by the subdivision of the European domestic market has been evaluated in the Cecchini report. The process leading to the desired unification and the Single Act and White Book has been long and arduous. The author analyses the domestic market and the European agrofood sector, and the removal of physical and technical barriers, and ends with a detailed reference to the contribution of the Spanish Presidency to the attainment of these goals.
