

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES DE LA REALIZACION DEL MERCADO INTERIOR AGROALIMENTARIO PARA 1992

Por ALBERT MASSOT MARTI (*)

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 1 de julio de 1987 entró en vigor la primera gran reforma del Tratado de Roma, la llamada Acta Unica Europea (1).

La prensa y las revistas especializadas, sobre todo en estos últimos meses, se han referido exhaustivamente al tema (2). Con la aprobación del Acta Unica y la presentación por parte de la Comisión de su comunicación « Llevar a buen término el Acta Unica: una nueva frontera para Europa » y su « Informe al Consejo y al Parlamento sobre la financiación del presupuesto de

(*) Funcionario de la Dirección General de Estudios, División de Agricultura, del Parlamento Europeo.

(1) DOCE, L 169, de 29 de junio de 1987.

(2) Ver a este respecto: DE RUYT, J.: *L'Acte Unique européen*, Université de Bruxelles, 1987; Instituto de Estudios Económicos: «1992. Un Mercado Unico Europeo», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4/1986; ELIZALDE, J.: «El Acta Unica europea», *Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. 37, septiembre 1987; RIDRUEJO, Z.: «Liberalización vs. regulación en el desarrollo del Acta Unica Europea», *Situación*, 1987/3; el Informe del Senado francés: *L'horizon 1992: l'achèvement du marché intérieur européen*, 1987, París; REBOUD, L.: «L'achèvement ou marché intérieur européen», *Economica*, 1987; CECCHINI, P.: «1992: Le défi», *Flammarion*, 1988; y, de especial interés a nivel agrícola: «Le marché unique et l'Agriculture», *Chambres d'Agriculture*, supl. al núm. 750, diciembre 1987.

NOTA: Las opiniones manifestadas en el presente artículo expresan las de su propio autor y no constituyen posición oficial alguna del Parlamento Europeo.

la Comunidad» (3) se constituyeron las bases para la realización del mercado interior en 1992, en cuyo marco hay que situar las últimas propuestas de de revisión del sistema financiero comunitario, de realización de la cohesión económica y social (reforma de los Fondos Estructurales) (4), así como de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) (5). Todos estos temas han sido resueltos en sus líneas fundamentales en la Cumbre del Consejo Europeo de 11 y 12 de febrero de 1988, lo que permite situar sin ningún género de dudas la construcción del gran mercado para 1992 como el reto inmediato a afrontar por la Comunidad.

Vista la actualidad e importancia del tema, parecería lógico que los medios especializados se hubieran dedicado a estudiar los efectos que la reforma del Tratado tendrá en el sector agroalimentario, donde se encuentra implantada prácticamente la única política integrada en la Comunidad. Sin embargo, ello no ha sido tan frecuente como hubiera sido de desear.

Las presentes líneas no pretenden sino analizar una vertiente de esta problemática, concretamente la incidencia que el Acta Unica puede tener en la consolidación de un mercado interior agroalimentario para 1992 (artículos 13 a 19 del Acta), así como los problemas institucionales que este proceso conlleva.

2. EFECTOS DEL ACTA UNICA EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

Somos conscientes de que no se agotan con ello los efectos que las modificaciones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) tienen sobre el sector agroalimentario. A la espera de su estudio, aquí tan sólo las mencionaremos:

a) En primer lugar, el Acta Unica prevé un reforzamiento de la llamada cohesión económica y social (artículo 23), de particular interés para los países del Sur de la Comunidad (6) y que comportará efectos directos en la

(3) COM (87) 10 y COM (87) 101.

(4) COM (87) 230; DOCE, C 245, de 12 septiembre 1987.

(5) Cuyo último exponente han sido las propuestas de estabilizadores agrícolas de octubre de 1987 [COM (87) 452], aprobadas tras enormes dificultades en la Cumbre de febrero y publicadas en los DOCE, L 110, de 29 de abril de 1988, y DOCE, L 132, de 28 de mayo de 1988.

(6) Para la posición oficial española, ver *Jornadas sobre las consecuencias económicas para España de la Implantación Interior y la Cohesión Económica y Social*, Ministerio de Economía y Hacienda. Recientemente, las Cámaras de agricultura francesas

política estructural agrícola vigente y en el FEOGA-Orientación. Tras el fracaso de la Cumbre del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 1987 la necesaria reforma de los fondos estructurales (7) con vistas a la realización del objetivo de la cohesión fue definitivamente aprobada en la Cumbre de Bruselas del 11 y del 13 de febrero últimos.

b) En segundo lugar, hay que destacar los efectos que las disposiciones institucionales previstas en el Acta (artículos 6 a 12) pueden tener en el marco normativo vigente. Se introduce, por ejemplo, mediante el nuevo artículo 100 A, el voto por mayoría cualificada para las materias objeto de armonización, si bien con la posibilidad de reservas estatales por razones de salud o seguridad públicas (artículo 36 TCEE) o para proteger el medio de trabajo o el medio ambiente (artículo 100.A.4). En el ámbito agrícola, esta modificación tiene una especial importancia si se tiene en cuenta que hasta el momento las propuestas de la Comisión podían presentarse exclusivamente de acuerdo al artículo 43 TCEE, que prevé también la mayoría cualificada, pero sin ningún tipo de reserva de salud pública o protección del medio ambiente. El Tribunal de Justicia Comunitario se ha visto obligado a fijar la delimitación material de ambos procedimientos por lo que se refiere a las propuestas agrícolas (8). Paralelamente, el Acta Unica refuerza los poderes de

han presentado un informe sobre el Acta Unica y sus implicaciones para la agricultura francesa: «Le marché unique et l'agriculture», *Chambres d'Agriculture*, supl. al núm. 750, diciembre 1987.

(7) Ver nota 4.

(8) Varios procedimientos se plantearon ante el Tribunal Comunitario por esta razón, dos de los cuales fueron ya resueltos en febrero de 1988: a) el asunto 131/86, en el que el Reino Unido atacó al Consejo y a la Comisión en petición de la anulación de la Directiva del Consejo 86/113, que regulaba la protección de las gallinas en batería, por fundamentarla en el artículo 43 en lugar del artículo 100; b) el asunto 68/86, donde de nuevo el Reino Unido, apoyado en este caso por Dinamarca, atacó al Consejo y a la Comisión con motivo de la Directiva 85/649, que prohibía la utilización de estimulantes hormonales, alegando que su base jurídica debía ser el artículo 100 en lugar del artículo 43. En ambos casos, el Tribunal de Justicia consideró correcta la base jurídica del artículo 43, propuesta por la Comisión. Quedan, sin embargo, aún pendientes algunos asuntos sobre este mismo tema, a saber: a) un recurso presentado por la Comisión contra el Consejo pidiendo la anulación de la Directiva de 30 de diciembre de 1986, que modificó los textos de base sobre la importación de sangre y glándulas de animales por encontrarse fundada en el artículo 100 en lugar del artículo 43; b) a fin de proseguir el proceso armonizador sin acabar inevitablemente cada vez ante el Tribunal Comunitario, a principios de 1988 la Comisión decidió invitar a esta institución a pronunciarse a título prejudicial sobre la base jurídica

gestión de la Comisión (9) y aumenta las competencias legislativas del Parlamento Europeo.

c) Por otro lado, es obvio que un incremento de la cooperación en materia de política económica y monetaria, tal como se preconiza en el artículo 20 del Acta, no puede dejar de tener sus efectos en la PAC y el Mercado Común Agrícola, donde los llamados Montantes Compensatorios Monetarios (MCM) constituyen, aunque de forma decreciente, un importante obstáculo a los intercambios. A este respecto cabe señalar cómo el Acta Unica tiene la virtud de introducir en el TCEE el Sistema Monetario Europeo (SME) y el ECU, así como la de mencionar explícitamente como objetivo la Unión Económica y Monetaria.

d) Tiene también un especial interés la consagración, que los artículos 21 y 22 efectúan, de determinadas competencias comunitarias en una materia como la política social tradicionalmente reservada a los Estados. En ellos expresamente se contempla la mejora del medio de trabajo para proteger la salud y seguridad de los trabajadores, agrícolas, industriales o de servicios, se fija como objetivo la armonización de los progresos realizados en el ámbito de las condiciones de trabajo, y se fomenta el diálogo social a nivel europeo, en el que el sindicalismo agrario tiene lógicamente su puesto. A fin de materializar estos humildes pero importantes objetivos se han iniciado ya los trabajos.

e) Otro interesante aspecto del Acta Unica (artículo 24) es que da un marco plurianual a la política comunitaria de investigación y desarrollo tec-

de la modificación de la Directiva 74/63, sobre residuos de pesticidas en forrajes para animales. En este caso, la Comisión sugirió el fundamento del artículo 43, contra la opinión generalizada del Consejo de utilizar el artículo 100; c) cabe al mismo tiempo mencionar cómo el Parlamento Europeo resolvió el 13 de octubre de 1987 impugnar el fundamento jurídico de la propuesta de la Comisión [COM (87) 281 final], relativa a la fijación de tolerancias máximas de radiactividad en los productos alimenticios, piensos y agua potable, por considerar que debía basarse en el artículo 100 A, en lugar del artículo 31 del Tratado Euratom.

(9) Decisión del Consejo 87/373 (DOCE, L 197, de 18 de julio de 1987), por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Ver a este respecto de GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «El procedimiento decisorio comunitario. Participación de las Administraciones Nacionales. Referencias al caso español», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 14, núm. 3, septiembre-diciembre 1987; y DE BLUMANN, C.: «Le pouvoir exécutif de la Commission à la Lumière de l'Acte Unique européen», *Revue trimestrielle de Droit Européen*, 24, enero-marzo 1988. Además, hay que señalar cómo en octubre de 1987 el Parlamento Europeo recurrió contra esta decisión (Asunto 302/87).

nológico en unos momentos en que las biotecnologías entran en las agriculturas más desarrolladas modificando las técnicas de producción y el mismo uso de los productos agrícolas. Hacer frente a este desafío, del que depende gran parte de nuestro futuro desarrollo industrial, es evidente que tan sólo será posible a nivel supranacional.

f) Por otro lado, el artículo 25 del Acta constituye un reconocimiento de las competencias de la Comunidad en materia de medio ambiente cuando, con la publicación del Libro Verde de la Comisión (10), se consagraron los estrechos ligámenes entre la agricultura y la protección del medio rural y se reconoció al agricultor una nueva función como «guardián de la naturaleza». Ya posteriormente este hecho ha sido plasmado legalmente en los últimos reglamentos socioestructurales (11).

g) Por último (12), cabe resaltar las disposiciones sobre cooperación europea en materia de política exterior (artículo 30 del Acta). En el contexto de unas relaciones internacionales donde los factores económicos y políticos se entrelazan e influyen mutuamente, ante una posible guerra comercial entre la CEE y Estados Unidos, donde los aspectos agrícolas tienen una importancia crucial, cuando los países del Sur claman por un diálogo con el Norte lejos de las simples declaraciones de intenciones, cuando la reforma de la PAC constituye un tema presente últimamente en todos los foros internacionales (OCDE, GATT...), es obvio que el reforzamiento de la política exterior puede tener en el futuro reales influencias a nivel agrícola.

3. LA PAC Y EL MERCADO INTERIOR AGROALIMENTARIO

En junio de 1985 la Cumbre del Consejo Europeo en Milán aprobó el conocido Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior que la Comisión había presentado (13). Con ello no sólo se aprobó el programa allí

(10) «Perspectives de la Politique Agricole Commune. Le livre vert de la Commission» [COM (85) 333].

(11) Reglamentos 797/85, DOCE, L 93, de 30 marzo 1985, y 1760/87, DOCE, L 167, de 26 junio 1987.

(12) Con ello no pretendemos agotar todos los campos de incidencia del Acta Unica. Baste mencionar, por ejemplo, los efectos que el Acta Unica puede tener a nivel constitucional (caso irlandés) o de distribución de competencias internas. Por ejemplo, en la RFA el Acta Unica ha motivado la publicación de una Ley de 28 febrero 1986 que confirma las competencias de los Länder a nivel de política estructural, investigación y medio ambiente.

expuesto, en el cual se enumeraban cerca de 300 propuestas a adoptar por el Consejo hasta 1992, sino que, además, se definieron las formas de su puesta en práctica y se identificaron los ámbitos prioritarios.

La ejecución de las propuestas plasmadas en el Libro Blanco encontraron en el Acta Unica una sólida base sobre la que desarrollarse al extender a prácticamente dos terceras partes de las mismas el procedimiento de voto por mayoría cualificada (14).

El nuevo artículo 8.a del TCEE (art. 13 del Acta) establece formalmente el objetivo del mercado interior como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada». Se fija, además, una fecha límite donde culminar este proceso de creación del gran mercado único, el 31 de diciembre de 1992, aunque el cumplimiento de esta fecha no producirá efectos jurídicos de manera automática, tal como se recuerda en una declaración del acta final.

En aquella fecha se hará realidad, si bien con más de 20 años de retraso, el deseo fundacional del Tratado de Roma. Y llegará a su término la sorprendente paradoja de tener una Política Agrícola Común (PAC), que ha alcanzado sobradamente su mayoría de edad, sin tener su complementario Mercado Común de productos agrícolas.

Como es conocido, es en el ámbito agroalimentario donde se encuentra implantada prácticamente la única política integrada de la Comunidad. Una política que tiene entre sus principios fundacionales la consecución de la unidad del mercado y la aplicación de la preferencia comunitaria.

Por lo que se refiere, por ejemplo, a la preferencia comunitaria, el cuadro I nos muestra el continuo incremento habido en estos 30 años en las importaciones agroalimentarias entre los Estados miembros de la Comunidad.

En 1984, con unas importaciones agroalimentarias de 116 mil millones de ECUS (15), el 49,7 por 100 se realizaron en el seno de la CEE-10 (cuadro I).

(13) COM (85) 410.

(14) Nuevo artículo 100 TCEE (art. 18 del Acta Unica).

(15) 1 ECU = 140 pesetas (enero 1988).

CUADRO I

GRADO DE PREFERENCIA COMUNITARIA:
% IMPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS DE PRODUCTOS AGRICOLAS
Y ALIMENTARIOS

Estado	Año 1958 (%)	Año 1975 (%)	Año 1984 (%)	Valor en MECUS importaciones Agroalimentarias 1984
Alemania	20	48	50,8	28.170
Francia	5	40	48,7	17.850
Italia	11	47	52,1	18.920
Países Bajos	14	39	44,0	14.050
Bélgica-Luxemburgo	28	63	62,9	10.180
Reino Unido	—	36	42,4	20.080
Irlanda	—	50	75,4	1.710
Dinamarca	—	26	39,5	3.140
Grecia	—	30 (1980)	64,0	1.920
TOTAL CEE-10	14 (CEE-6)	—	49,7	116.027

FUENTES: BILAN PAC. APCA. OSCE (RAPPORT ANNUEL P.A.C.).

En 1985, con un volumen comercial total de más de 123 mil millones, alcanzaron el 52 por 100. Queda, pues, lejano el 14 por 100 del que se partió en 1958. En términos absolutos el valor de las importaciones intra-comunitarias se ha multiplicado por 41 desde aquel año. También es verdad, sin embargo, que el grado de preferencia comunitaria varía según los países.

El Reino Unido y Dinamarca son los Estados con una participación comunitaria menor, no únicamente justificable por el corto período transcurrido desde su adhesión. En el caso danés se le añade el factor de que posea uno de los complejos agroalimentarios más desarrollados de Europa. El pobre desarrollo británico, de apenas un 6 por 100 en 10 años, puede encontrar a su vez su explicación en la especificidad de su agricultura y las reservas contenidas en su Tratado de Adhesión.

A su lado destaca Irlanda, con un 75 por 100 de importaciones comunitarias, encabezando la lista de la CEE-10. Su débil estructura económica puede explicar este hecho, al igual que el alto nivel alcanzado por Grecia (64 por 100) en los pocos años que lleva como miembro de la Comunidad.

Sin cifras aún definitivas, los datos que poseemos sobre el comercio español con la Comunidad apuntan en el mismo sentido, la preferencia comunitaria se va imponiendo paulatinamente.

En el primer año de adhesión, y a pesar de los contingentes vigentes, las importaciones agroalimentarias españolas de la CEE, incluido Portugal, aumentaron en un 77 por 100 (cuadro II) (16) y disminuyeron en un 14,5 por 100 las procedentes de terceros países. En términos de importaciones agroalimentarias de todo el mundo, los productos comunitarios pasaron de representar un 36 por 100 en 1985 a un 54 por 100 en 1986, quedando, pues, al mismo nivel que Italia o Alemania. En el mismo ejercicio 1986 las exportaciones agroalimentarias españolas aumentaron un 7,8 por 100. Fruto de esta evolución, la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones, aunque continuó favorable a España, pasó de un 250 por 100 en 1985 a un 151 por 100 en 1986. En esta tónica, en los primeros 8 meses de 1987 las exportaciones agroalimentarias a la CEE han experimentado una expansión del 33 por 100 y las importaciones un 52 por 100 con respecto al mismo período del año anterior.

CUADRO II

GRADO DE PREFERENCIA INTRACOMUNITARIA:
IMPORTACIONES ESPAÑA-CEE DE PRODUCTOS AGRICOLAS
Y ALIMENTARIOS
(MILLONES DE PESETAS)

Estado	Importaciones 85	Importaciones 86	Variación 85-86 (%)
Francia	49.858	89.627	79,76
Reino Unido	29.762	75.165	152,55
Países Bajos	22.908	42.463	85,36
Alemania	22.805	33.632	47,48
Italia	16.496	23.196	40,62
Portugal	11.384	12.830	12,70
Dinamarca	9.563	13.944	45,81
Bélgica-Luxemburgo	4.123	8.799	113,41
Irlanda	4.374	6.936	58,57
Grecia	3.840	4.318	12,45
TOTAL CEE	175.113	310.000	77,03
TOTAL MUNDIAL	484.000	577.000	19,2
% CEE/MUNDIAL	36 %	54 %	18

FUENTE: Dirección General de Aduanas y elaboración propia.

(16) De 175 mil millones de pesetas en 1985 a 310 mil millones en 1986, especialmente fuerte en productos ganaderos y cereales con Francia y Reino Unido. Las importaciones agroalimentarias globales españolas ascendieron en este año a 719.352 millones de pesetas.

Y, sin embargo, todos estos datos no significan que ya exista el ansiado Mercado Común Agrícola. La Europa Verde tiene aún demasiadas lagunas que llenar.

4. LAS NUEVAS FORMAS DE PROTECCIONISMO

Tal como ha resaltado Mattera (17) en un artículo recientemente publicado (18), pueden darse dos ópticas ante el mercado interior europeo.

Para unos, atentos sobre todo a los logros alcanzados a nivel jurídico desde la firma del Tratado de Roma, el mercado común y la libre circulación de mercancías son hechos incuestionables al mismo tiempo que unos éxitos sin precedentes a nivel comercial. La realización de la unión aduanera con la abolición de los gravámenes arancelarios entre los Estados, la prohibición de las restricciones cuantitativas de los monopolios comerciales nacionales y de las imposiciones discriminatorias interiores, la adopción del arancel aduanero común, entre otros ejemplos, avalan esta tesis. Y la positiva evolución del comercio intracomunitario desde la constitución de la Comunidad la confirma: de 22 mil millones de ECUS en 1958 (33 por 100 del total de transacciones comerciales) pasó a más de 400 mil millones en 1985 (más del 50 por 100 del comercio global).

A estos logros debería añadirse, por lo que se refiere a los productos agrícolas, la misma existencia de la PAC, un ejemplo de cooperación en política económica, con un grado de desarrollo desconocido en otros ámbitos.

Por el contrario, para otros, el mercado interior no es sino una simple «fictio iuris» o, en el mejor de los casos, un objetivo alcanzado tan sólo parcialmente a nivel de desarme tarifario. Y a su favor mencionan las innumerables formas de neoproteccionismo que los Estados llevan a cabo día a día para obstaculizar los intercambios, agrícolas o industriales, siempre en nombre de los más loables principios, como la defensa de la calidad de los productos, la protección de la salud de sus consumidores, la preservación del medio ambiente, el orden público, etc. Es evidente que si nos atenemos al número de infracciones a la libre circulación de mercancías que la Comisión ha practicado en estos últimos años, las barreras físicas, administrativas, fiscales y, sobre todo, técnicas (80 por 100 del total), no sólo subsisten, sino que no han cesado de aumentar hasta límites inquietantes.

(17) Jefe de la División de Medidas de salvaguarda y eliminación de obstáculos no tarifarios de la Comisión.

(18) «Les barrières frontalières a l'intérieur de la CEE et l'action menée par la Commission pour leur demantelement», *Revue de Marché Commun*, núm. 307, mayo-junio 1987.

En un período de crecimiento económico regresivo y altas tasas de paro como el presente, la siempre rica imaginación estatal se ha agudizado extraordinariamente con vistas a proteger sus sectores productivos y el empleo. Rigurosos procedimientos de homologación, complejas reglas de etiquetado, prolijos documentos de importación, controles minuciosos y abusivos en fronteras, sanciones aduaneras desproporcionadas, divergencias en el trato fiscal, ayudas financieras a sectores o empresas, limitación de puestos aduaneros, son algunos de los ejemplos de esta parafernalia proteccionista, difícil de aprehender a nivel exclusivamente legal, en la que los Estados se ejercitan día a día, especialmente aquellos con mayor desarrollo comercial y técnico.

5. LAS CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DE UN MERCADO COMUN

Las consecuencias provenientes de no tener un mercado común llegan en algunos casos al ridículo: ¿hasta cuándo puede ser aceptable que un Estado alegue la existencia en determinados productos lácteos de cierta bacteria capaz de provocar la meningitis para impedir su importación?; o que, año tras año, de octubre a enero, se considere a los pavos de los Estados vecinos como enfermos y que, siempre, se les vuelva a considerar sanos en febrero, pasada la Navidad; o que las manzanas recolectadas puedan ser tratadas en un país con una preparación a base de etoxiquina, producto prohibido en los países vecinos, mientras éstos paralelamente autorizan los tratamientos a base de difenilamina, prohibido en el primer país; o que un Estado prohíba la comercialización de la margarina si no es mediante embalajes de forma cúbica. Son éstos algunos ejemplos dignos de figurar simplemente en un diccionario del absurdo si no fuera porque lamentablemente conllevan un coste económico difícilmente evaluable.

Para algún autor, sólo los gastos de espera de los camioneros en los puestos aduaneros se cifran en mil millones de ECUS. El coste de las formalidades en frontera se estima entre un 5 y un 10 por 100 del valor de las mercancías. Un informe presentado ante el Parlamento Europeo por el diputado Sir Fred Catherwood evalúa en 120 mil millones de ECUS el coste mínimo de la «No Europa», de los que 12 mil millones de ECUS corresponderían a las pérdidas por los controles en las fronteras interiores de la Comunidad y cerca de 50 mil millones al coste de los obstáculos provenientes de las disparidades en las normas nacionales. Estos datos coinciden sustancialmente con los del reciente estudio, presentado por la Comisión y dirigido por Paolo

Cecchini, sobre los efectos económicos de la realización del mercado interior: los beneficios de su consecución se evalúan en unos 216 mil millones de ECUS (un 5,3 por 100 del PNB). Por lo que se refiere estrictamente a la industria agroalimentaria, los costes financieros de los obstáculos no tarifarios se estiman entre 500 millones y 1.000 millones de ECUS, lo que significa un 2-3 por 100 del VAB de un sector que por sí sólo cubre el 4 por 100 del PNB comunitario.

6. LOS EFECTOS DEL ACTA UNICA EN LA REALIZACIÓN DEL MERCADO INTERIOR AGROALIMENTARIO

El Acta Unica tiene una triple virtualidad en el contexto de la realización del mercado interior agroalimentario. La primera constituye una ventaja, diríamos, de orden negativo: facilitará la eliminación de las barreras que actualmente inciden en el buen funcionamiento del mercado común de productos agrícolas. La segunda virtualidad, complementaria de la anterior, tiene un carácter positivo: permitirá constituir una base industrial agroalimentaria común mediante el incremento de los niveles de protección sanitaria, consumo, seguridad, etc., que mejorará la competitividad internacional de las empresas europeas. No olvidemos que la Comunidad es el mayor importador del mundo y el segundo exportador de productos agrícolas y que se encuentran en curso las negociaciones multilaterales en el GATT, el conocido «Uruguay Round», donde el capítulo agrícola tiene una especial importancia. En tercer lugar, dada la cada vez mayor interdependencia de los sectores económicos, la creación de un mercado común agroalimentario facilitará la integración de la PAC en el programa de desarrollo económico general de la Comunidad, reubicará el tema agrícola en sus adecuados términos y acelerará la consolidación de nuevas políticas.

En 1992 deberá existir un nuevo marco, de carácter comunitario, que los agricultores, las industrias y cooperativas agroalimentarias, los distribuidores, deberán conocer y en el seno del cual deberán competir sin paraguas nacionales. Paralelamente, los consumidores verán reforzados sus derechos, que, obviamente, defenderán ante las instancias oportunas. En último término, el futuro desarrollo de la PAC proseguirá inevitablemente en el marco de un gran mercado común interior, lo cual queda confirmado por las medidas de reforma aprobadas en la Cumbre de 12-13 de febrero último, bajo el principio de una mayor orientación hacia el mercado y el paulatino reconocimiento de los precios en la formación de la oferta y la demanda.

Todo un reto para los agentes económicos y las Administraciones estatales, especialmente relevante para los que, como en el caso de España, se superpone el período transitorio de adhesión con la construcción del nuevo mercado. A pesar de lo que dispone el artículo 28 del Acta, que salvaguarda las disposiciones de los instrumentos de adhesión de España y Portugal de los efectos de la reforma del Tratado de Roma, es indudable que no podremos quedarnos al margen de la nueva dinámica, y deberá acelerarse nuestro proceso de incorporación. Lo que significa no sólo habituarnos a una terminología, un derecho, unas instituciones y unos mecanismos de política agraria supranacionales, sino, además, a nivel productivo, preparar a nuestros agricultores y ganaderos como empresarios y modernizar sus explotaciones; a nivel industrial y comercial deberemos aprender a planificar para un mercado de 320 millones de consumidores, fomentar la concentración de la oferta, la integración vertical, los acuerdos interprofesionales, desarrollar la I + D, hacer series de producción más largas para abaratar los costes fijos, seguir la evolución de los mercados europeos y de nuestros potenciales competidores, buscar nuevos socios comerciales y, eventualmente, nuevos proveedores; y, en fin, a nivel burocrático, adecuar nuestra normativa y preparar nuestra Administración (Central y Autonómica).

En este último sentido, una consecuencia nada baladí de la consecución del mercado interior será un cambio en las tradicionales relaciones agente económico-Administración. Bruselas ya no será tan sólo la referencia para los precios agrarios y demás mecanismos de mercado. Las reglamentaciones técnicas, fitosanitarias, veterinarias, fiscales, medioambientales, laborales o de transportes, adquirirán también un carácter comunitario. El marco nacional se disolverá progresivamente a favor de la Administración Comunitaria, bajo cuyo poder normativo y tutela se desarrollará la libre competencia europea. Ello significará que algunas de las relaciones administrado-Administración desaparecerán, como los controles aduaneros. Otras se novarán, como en el caso de las medidas de gestión de mercados a cargo del SENPA-FORPPA, ejercidas bajo el mandato de la Comisión. En otros casos, la Administración comunitaria entrará en relación directa con el administrado español, bien sustituyendo a la Administración nacional, como en el caso de la justificación del empleo de fondos a cargo del Presupuesto comunitario, bien superponiéndose a aquélla, mediante, por ejemplo, la coordinación de los controles sobre los productos alimentarios y el ejercicio de la inspección directa.

Se comprende que este nuevo entramado despierte, por tímido que parezca, tanto temor como esperanza en muchos sectores de la Comunidad.

7. LAS INSUFICIENCIAS DEL ACTA UNICA

Temores y esperanzas, celos y beneplácitos, que surgen a pesar que el Acta Unica no garantiza en modo alguno la consecución del mercado interior.

Algunos autores incluso, como Pierre Pescatore (19), han afirmado que no aporta nada nuevo y que sus virtudes se contrapesan con la importancia desintegradora de sus reservas o indeterminaciones.

El hecho es que el Acta Unica es un modelo de ambigüedad a diferentes niveles:

— En aras del distinto grado de desarrollo de los Doce se acepta la técnica de la diferenciación negativa, que puede llegar a convertirse en la futura base de una Europa de geometría variable o a dos velocidades, especialmente si las medidas previstas para reforzar la cohesión económica y social no alcanzan los resultados previstos (art. 15-- nuevo art. 8 C).

— Se sustrae expresamente a la mayoría cualificada la toma de decisiones en materia fiscal, libre circulación de personas y derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena (art. 18 - nuevo art. 100 A.2).

— Abunda la utilización de términos ambigüos del tenor de «la aproximación de las legislaciones... se basará en un nivel de protección elevado», que pueden desembocar en un sistema de reconocimiento mutuo fundado en la reducción de la protección al mínimo denominador común (art. 18 - nuevo art. 100 A.3).

— Se permiten a los Estados reservas unilaterales, en materia, por ejemplo, de protección del medio de trabajo o del medio ambiente, e invocar las tradicionales cláusulas de salvaguarda del artículo 36 TCEE (por razones de seguridad pública, protección de la salud y la vida de las personas y los animales, preservación de los vegetales, entre otras), reservas que pueden llevar a la derogación permanente de las normas del mercado interior (art. 18 - nuevo art. 100 A.4).

Como se puede, pues, observar, los temores manifestados por algunos Estados a lo largo de las negociaciones encontraron su fiel y contradictorio reflejo en el texto final: de la República Federal Alemana y Dinamarca en relación a la imposición de normativas inferiores a su actual reglamentación

(19) PESCATORE, P.: «Some critical remarks on the Single European Act», *Common market Law review*, vol. 24, núm. 1, 1987.

en materia de consumo, medio de trabajo o medio ambiente (20); de Gran Bretaña e Irlanda en materia sanitaria a fin de proteger sus islas de los riesgos de contaminación continental; y, en fin, de los países del Sur, preocupados de la falta de competitividad de muchas de sus industrias y los desequilibrios territoriales existentes (21).

Pero es que incluso hay más. A fuer de ser realistas, cabe reconocer que, aun cuando en 1992 quedasen abolidos los obstáculos microeconómicos de todo tipo hoy existentes, pervivirían aún una amplia gama de medios en manos de los Estados, susceptibles de distorsionar el comercio; baste pensar en las posibilidades de las competencias monetarias de los Estados, en la misma existencia de los montantes compensatorios monetarios a nivel agrícola, en el juego de las variables de índices de inflación y tipos de interés, el coste de la energía, la seguridad social, el crédito, etc.

Es obvio que la realización de un verdadero mercado interior, agroalimentario o no, ha de venir acompañada de la consolidación de un auténtico espacio económico y social: con un reforzamiento del sistema monetario europeo, una mayor convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros, una potenciación de la política comercial común, un mayor desarrollo de la legislación social y el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico a nivel europeo, extremos todos ellos reconocidos formalmente en el Acta Unica, pero sin encontrar compromiso alguno que los concrete.

8. EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES

A pesar de las insuficiencias que el Acta Unica contiene, o precisamente por ellas, la consecución del mercado interior previsto en el nuevo artículo 8 A depende en gran manera del futuro comportamiento de la Comisión y del Tribunal de Justicia de las Comunidades.

Fundamentalmente del Alto Tribunal; en primer lugar, porque la Comisión no posee un poder omnímodo y definitivo y sus decisiones pueden ser

(20) Ver a este respecto el «Memorándum del Gobierno danés sobre el artículo 100 A del Tratado CEE», presentado en enero de 1987 y publicado en el documento parlamentario PE 113.064 Anejo.

(21) España, con especial énfasis, ha reiteradamente condicionado la realización del mercado interior a la consecución de la llamada «cohesión económica y social». Ver nota 6.

recurridas ante el Tribunal de Luxemburgo. En segundo lugar, por la misma función de intérprete del derecho comunitario que le otorga el TCEE (22), que con el Acta Unica no cesará de reforzarse y crecer tanto cualitativa como cuantitativamente. De hecho, ya su artículo 11 (nuevo artículo 168 A TCEE) prevé la creación de un órgano jurisdiccional de primera instancia que permita agilizar el trabajo de los jueces.

La importancia de la jurisprudencia comunitaria en esta nueva etapa hasta 1992 queda remarcada por los recursos presentados o resueltos por el Tribunal tras la aprobación del Acta Unica. Ya comentamos con anterioridad cómo el órgano jurisdiccional comunitario se ha visto ya compelido a resolver varios asuntos (23) para la delimitación de la base jurídica, artículo 43 o nuevo artículo 100 A, de las propuestas de armonización en materia agrícola.

En este ámbito, la conocida jurisprudencia «Cassis de Dijon» (24) constituye un instrumento privilegiado para combatir las nuevas barreras proteccionistas.

Recordemos que, de acuerdo con esta jurisprudencia, los Estados miembros deben de admitir la comercialización de aquellos productos legal y lealmente fabricados en el territorio de cualquier otro Estado miembro, a pesar de que se ajusten a prescripciones técnicas y cualitativas distintas de las nacionales.

Obviamente, ello implica, como corolario, el «reconocimiento mutuo» de las reglamentaciones equivalentes sobre fabricación, homologación, control y certificación de productos.

Se acepta, sin embargo, una excepción a este principio: los Estados miembros pueden prohibir la venta en su territorio de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados de la Comunidad en aras del cum-

(22) Art. 164 del TCEE.

(23) Ver nota 8.

(24) Asunto 120/78, de 29 febrero 1979, Rewe-Zental. De hecho, la jurisprudencia «Cassis de Dijon» está constituida por un conjunto de sentencias que vinieron a confirmar la primera de ellas, que, a su vez, dio su nombre a toda la doctrina jurisprudencial sobre el tema. Entre estas sentencias cabe señalar: el Asunto 272/80, de 17 diciembre 1981, Productos biológicos; el Asunto 59/82, de 20 abril 1983, Vermouth; el Asunto 174/82, de 14 junio 1983, Sandoz; el Asunto 227/82, de 30 noviembre 1983, Van Beenekom; el Asunto 247/84, de 10 diciembre 1985, Motte; y, muy recientemente, los Asuntos 176/84 y 178/84, de 12 marzo 1987, sobre las leyes de la pureza de las cervezas griega y alemana. Sobre la jurisprudencia «Cassis», es interesante consultar la Comunicación de la Comisión publicada en el *DOCE*, C 256, de 3 octubre 1980.

plimiento de una «exigencia imperativa», que el Tribunal y la Comisión indican (25), aunque de forma no exhaustiva (salud y seguridad públicas, protección de los consumidores, eficacia de los controles fiscales, lealtad de los intercambios comerciales, etc.).

El último y célebre ejemplo de tal jurisprudencia lo han constituido los Asuntos 176/84 y 178/84 sobre la comercialización de la cerveza en Grecia y Alemania, de gran interés por las precisiones que en sus sentencias se realizan en materia de aditivos y sobre la noción de «necesidad tecnológica».

La ley de pureza de la cerveza de la RFA (26), de la que la ley griega es fiel copia, limitaba la comercialización bajo la denominación «cerveza» a aquella bebida de baja fermentación hecha a base de lúpulo, malta de cebada, agua y levadura. Idénticas prescripciones se aplicaban para las cervezas de alta fermentación, pero con algunas excepciones.

De esta normativa se desprendía la prohibición de comercializar bajo el apelativo «cerveza», por consideraciones de salud pública, aquellas bebidas que incluyeran otras sustancias, especialmente aditivos. Las consecuencias económicas de tal normativa pueden fácilmente adivinarse si tenemos en cuenta que los alemanes son los mayores consumidores de cerveza de la Comunidad (146 litros por habitante y año), los segundos productores del mundo, con 93 millones de hectólitros (1985), detrás de USA (227 millones) y por delante del Reino Unido (62,5), España (23), Francia (21), Holanda (17,5) y Bélgica (10,5), y que, contrariamente a lo que parecería lógico, el mercado alemán apenas importa cerveza de otros países (800.000 Hl al año).

El Tribunal, en sus sentencias de marzo de 1987, consideró injustificable y contraria al principio de proporcionalidad esta absoluta prohibición. Los regímenes alemán y griego sobre aditivos conducían a una exclusión de todo aditivo autorizado en los otros Estados miembros, sin ningún fundamento de orden sanitario o tecnológico. Lo evidenciaba el hecho de que estos mismos aditivos fueran autorizados para la fabricación de prácticamente el resto de bebidas.

Las posibilidades de la aplicación de estos criterios, cara a la realización del mercado interior, son evidentes. Por lo demás, no es casualidad que la jurisprudencia «Cassis de Dijon» haya encontrado en el ámbito agroalimenta-

(25) Ver Directiva 70/50 de la Comisión.

(26) Artículos 9 y 10 de la Bierstenergesetz (Ley fiscal sobre la cerveza de la RFA).

rio un marco privilegiado para su desarrollo. De ahí que se haya comentado que constituye por sí misma el germen de un futuro derecho alimentario comunitario.

9. EL PAPEL DE LA COMISIÓN

Con el Alto Tribunal Comunitario, la Comisión posee un papel esencial en la realización del mercado interior, en dos sentidos. Por un lado, por la estrecha y ágil labor de vigilancia que, como guardiana de los Tratados, deberá ejercer sobre los Estados y empresas, a fin de garantizar el estricto cumplimiento del Derecho Comunitario; y, en segundo lugar, por corresponderle la iniciativa legislativa y constituir el verdadero motor del mercado interior mediante sus propuestas normativas, necesariamente numerosas y complejas.

La primera función es un trabajo fundamentalmente preventivo, no suficiente valorado, que llega a adquirir un carácter paralegislativo mediante la imposición a los eventuales infractores de una determinada interpretación de la norma comunitaria, y que frecuentemente desemboca en la modificación pactada de algunos aspectos de los proyectos estatales. De la importancia de esta tarea nos da fe, por ejemplo, el que tan sólo un 1,5 por 100 de los expedientes examinados a título del artículo 30 TCEE lleguen al Tribunal Comunitario.

Por lo que se refiere al segundo punto, la Comisión hace tiempo que viene desarrollando a buen ritmo sus trabajos de armonización legislativa en los ámbitos más variados: legislación alimentaria, impuestos sobre el consumo de determinados productos, abonos, productos fitosanitarios, maquinaria agrícola, normativa veterinaria, etc.

Según los propios informes de la Comisión (27), a los tres años de la aprobación del Libro Blanco para el período 1985-1992 se habían presentado ante el Consejo 206 de las 300 propuestas normativas previstas originariamente, posteriormente reducidas a 286 a causa de la refundición de varios proyectos. En lo que resta del año 1988, la Comisión, a su vez, ha previsto presentar 50 propuestas más, cumpliendo, en líneas esenciales, el programa fijado.

En el cuadro III puede consultarse un resumen de la labor legislativa realizada por la Comisión y llevada a buen término por el Consejo.

(27) Primer, segundo y tercer informes sobre la puesta en práctica del Libro Blanco sobre la realización del mercado interior en 1992.

CUADRO III
PRINCIPALES PROPUESTAS DEL LIBRO BLANCO
SOBRE LA REALIZACION DEL MERCADO INTERIOR ADOPTADAS
POR EL CONSEJO EN EL AMBITO AGROALIMENTARIO
DESDE 1985 HASTA DICIEMBRE DE 1987

<i>ACTO</i>	<i>DOCE</i>	<i>OBJETO</i>	<i>FECHA DE APLICACION</i>
DTVA 85/173	L 65, de 5-3-85	MODIF. DTVA 77/93 FITOSANIDAD	1 enero-marzo 1985
DTVA 85/320 DTVA 85/321 DTVA 85/322	L 168, de 28-6-85	ERRADICACION PESTE PORCINA	1 enero 1986
DTVA 85/323 DTVA 85/324	L 168, de 28-6-85	CONTROLES MICROBIO- LOGICOS CARNICOS	Indeterminada
DTVA 85/325 DTVA 85/326 DTVA 85/327	L 168, de 28-6-85	EXAMEN MEDICO DEL PERSONAL	1 enero 1986
DTVA 85/358	L 191, de 23-7-85	ESTIMULANTES HORMO- NALES DEL CRECIMIENT- TO	1 enero 1987
DTVA 85/397	L 226, de 24-8-85	PRODUCCION Y COMER- CIO DE LECHE	1 enero 1989
LTVA 85/511	L 315, de 26-11-85	CONTROL DEL AFTA EPI- ZOOTICA	1 enero 1987
DTVA 85/572	L 372, de 31-12-85	MATERIALES PLASTICOS EN CONTACTO CON PRO- DUCTOS ALIMENTARIOS	Indeterminada
DTVA 85/573	L 372, de 31-12-85	EXTRACTOS DE CAFE Y ACHICORIA	1 enero 1987
DTVA 85/585	L 372, de 31-12-85	AGENTES CONSERVAN- TES	1 enero 1987
DTVA 85/591	L 372, de 31-12-85	MUESTREO Y METODOS DE ANALISIS	23 diciembre 1987
DTVA 85/649	L 382, de 31-12-85	ESTIMULANTES HORMO- NALES DEL CRECIMIENT- TO	1 enero 1988, apla- zada un año por el Consejo en noviem- bre de 1987 y anula- da por el Tribunal en febrero 1988

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES...

ACTO	DOCE	OBJETO	FECHA DE APLICACION
DTVA 86/102	L 88, de 3-4-86	EMULSIFICANTES	27 marzo 1987
DTVA 86/197	L 144, de 29-5-86	INDICACION DE INGREDIENTES Y GRADO ALCOHOLICO	1 mayo 1988
DTVA 86/355	L 212, de 2-8-86	PROHIBICION DEL OXIDO DE ETILENO COMO PRODUCTO FITOSANITARIO	1 julio 1987
DTVA 86/362 DTVA 86/363	L 221, de 7-8-86	NIVELES MAXIMOS DE RESIDUOS DE PESTICIDAS	30 junio 1988
DTVA 86/469	L 275, de 24-9-86	CONTROL DE RESIDUOS	1 abril 86, 31 diciembre 87 y 31 diciembre 88
DTVA 86/547	L 323, de 18-2-86	NORMAS FITOSANITARIAS NACIONALES-PAISES TERCEROS	hasta 31 dic. 1989
DEC. 86/649 DEC. 86/650	L 382, de 31-12-86	PESTE PORCINA AFRICANA EN ESPAÑA Y PORTUGAL	con presentación de programas: Portugal: 1-1-87 (Decisión 87/526. DOCE, L 306, 28-10-87)
DEC. 87/58	L 24, de 17-1-87 L 32, de 3-2-87	ERRADICACION BRUCELOSIS, TUBERCULOSIS Y LEUCOSIS BOVINAS	con presentación de programas
DTVA 87/64	L 34, de 5-2-87	INTERCAMBIOS DE CARNES FRESCAS	1 enero 1988
DTVA 87/153	L 64, de 7-3-87	ADITIVOS DE CARNES FRESCAS	31 diciembre 1987
DTVA 87/231	L 99, de 11-4-87	ERRADICACION PESTE PORCINA CLASICA	31 diciembre 1987
DTVA 87/298	L 151, de 11-6-87	MODIF. DTVA 77/93 (FITOSANIDAD)	1 julio 1987
DTVA 87/402	L 220, de 8-8-87	APROX. LEGISLACIONES RELATIVAS A LA PROTECCION DEL CONDUCTOR DE TRACTORES	26 junio 1989

<i>ACTO</i>	<i>DOCE</i>	<i>OBJETO</i>	<i>FECHA DE APLICACION</i>
DTVA 87/486 DTVA 87/487 DTVA 87/488 DTVA 87/489	L 280, de 3-10-87	ERRADICACION DE LA PESTE PORCINA CLASICA	31 diciembre 1987
DTVA 87/491	L 279, de 2-10-87	POLICIA SANITARIA EN MATERIA DE INTERCAMBIOS INTRACOMUNITARIOS DE PRODUCTOS CARNICOS	1 enero 1988
DTVA 87/519	L 304, de 27-10-87	SUSTANCIAS Y PRODUCTOS INDESEABLES EN LA ALIMENTACION ANIMAL	3 diciembre 1990

Hay que resaltar a este respecto que, una vez más, los Estados no han estado a la altura de las circunstancias y numerosas propuestas de la Comisión se encuentran bloqueadas, fuera ya de plazo, en la mesa del Consejo. A mediados de 1988 había tan sólo 75 propuestas del Libro Blanco aprobadas (6 de las cuales parcialmente). Otras 126 propuestas se hallaban en estudio, de los que en 14 el Consejo había decidido su «posición común» que había transmitido al Parlamento para su dictamen.

No es casualidad que sea en el sector agroalimentario donde los retrasos (28) por parte del Consejo con respecto al calendario del Libro Blanco sean más pronunciados. Destacan de entre ellas 23 propuestas fitosanitarias y veterinarias que siguen paralizadas, algunas de ellas desde antes incluso de la aprobación del Libro Blanco.

Es tal la cantidad e importancia de las propuestas bloqueadas, que se ha llegado incluso a plantear si no sería más conveniente sustraer a los Ministros de Agricultura las materias de armonización agroalimentaria, dada su apretada agenda de trabajo en plena reforma de la PAC, para dársela al Consejo «Mercado Común».

Como se podrá comprobar en el cuadro IV adjunto, existen aún propuestas no aprobadas, que fueron presentadas en los años 77, 79, 81 y 82.

(28) Un análisis de los factores que explican este retraso del Consejo puede verse en el tercer informe sobre la puesta en práctica del Libro Blanco sobre la realización del mercado interior en 1992.

En algunos casos, la Comisión ha llegado hasta el punto de retirar la propuesta inicial para presentarla de nuevo con alguna modificación. En otras, las obstrucciones estatales han proseguido incluso una vez aprobada y publicada la norma. Ello ha acaecido, por ejemplo, con la Directiva 85/649 (29), que, en el interés general del consumidor, prohibía la utilización de estimulantes hormonales sintéticos de crecimiento a partir de enero de 1988.

CUADRO IV

PRINCIPALES PROPUESTAS AGROALIMENTARIAS SOBRE
LA REALIZACIÓN DEL MERCADO INTERIOR AUN NO ADOPTADAS
POR EL CONSEJO EN DICIEMBRE DE 1987

<i>Propuesta Comisión</i>	<i>Título</i>	<i>Mayoría requerida</i>	<i>Fecha prevista de adopción por el Consejo</i>
COM (76) 427	Comercialización de productos fitofarmacéuticos	Unanimidad	1986
COM (76) 649	Filiación de los bovinos	Mayoría cualificada	1986
COM (81) 504	Personal encargado de la inspección sanitaria de los intercambios cárnicos	Mayoría cualificada	1985
COM (81) 712	Armonización de agentes conservantes	Mayoría cualificada	1985 (Parcialmente adoptada DTVA 85/585)
COM (82) 166 [Ant. COM (800) 286]	Armonización de agentes aromatizantes	Mayoría cualificada	1985 (Acuerdo en el Consejo de 19-20 octubre 1987)
COM (82) 883	Residuos de pesticidas en frutas y legumbres	Mayoría cualificada	1985
COM (83) 378 [Ant. COM (81) 795]	Fabricación y comercialización de alimentos medicamentosos para animales	Mayoría cualificada	1985
COM (83) 655	Peso de los cerdos machos no castrados	Mayoría cualificada	1985
COM (84) 726	Almidones modificados	Mayoría cualificada	1986

(29) DOCE, L 382, de 31 diciembre 1985. Ya mencionada en el cuadro III. Posteriormente anulada por defectos de forma por el Tribunal y subsanada inmediatamente por el Consejo.

<i>Propuesta Comisión</i>	<i>Título</i>	<i>Mayoría requerida</i>	<i>Fecha prevista de adopción por el Consejo</i>
COM (85) 79 [Ant. COM (83) 626]	Disolventes de extracción	Mayoría cualificada	1986 (Acuerdo del Consejo de 19-20 octubre 1987)
COM (85) 514 [Ant. COM (84) 489]	Alimentos congelados	Mayoría cualificada	1985
COM (85) 678	Intercambios de productos a base de carne	Mayoría cualificada	1986
COM (85) 782	Certificación de semillas	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 87	Aditivos alimenticios	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 89 [Ant. COM (82) 166]	Etiquetado y presentación de productos alimenticios	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 90	Materiales y artículos destinados a entrar en contacto con alimentos	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 91	Alimentos destinados a usos nutricionales especiales	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 159 [Ant. COM (82) 328]	Definición de bebidas espirituosas y vinos aromatizados	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 384	Sustancias con efectos anti-oxigenantes	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 532	Condiciones sanitarias de los intercambios de carnes frescas	Mayoría cualificada	1987
COM (86) 564 [Ant. COM (84) 703]	Preparados para lactantes	Mayoría cualificada	1986
COM (86) 613	Confituras, jaleas y mermeladas	Mayoría cualificada	1987
COM (86) 657 [Ant. COM (83) 512]	Intercambios de espermas de animales	Mayoría cualificada	1987
COM (86) 658 [Ant. COM (84) 530]	Control sanitario en la importación de productos cárnicos	Mayoría cualificada	1987

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES...

<i>Propuesta Comisión</i>	<i>Título</i>	<i>Mayoría requerida</i>	<i>Fecha prevista de adopción por el Consejo</i>
COM (86) 659 [Ant. COM (79) 785]	Normas de filiación de re-productores porcinos	Mayoría cualificada	1987
COM (86) 688	Zumos de frutas	Mayoría cualificada	1987
COM (86) 747	Control oficial de alimentos	Mayoría cualificada	1987
COM (86) 777	Modificación Directiva 74/150 sobre tractores	Mayoría cualificada	1987
COM (87) 46	Condiciones sanitarias en la comercialización de ovo-productos	Mayoría cualificada	1988
COM (87) 52 [Ant. COM (85) 310]	Procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas aplicables a productos agrícolas	Unanimidad	1988
COM (87) 52 (bis) [Ant. COM (85) 310]	Procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas aplicables a productos alimenticios	Mayoría cualificada	1988 (Acuerdo del Consejo de 1 diciembre 1987)
COM (87) 194	Directiva de aplicación 74/150 sobre maquinaria agrícola	Mayoría cualificada	1987
COM (87) 501	Menciones o marcas de identificación de lotes de productos alimenticios	Mayoría cualificada	1988

Tras más de cinco años de ingentes debates entre los Estados, esta Directiva fue adoptada en diciembre de 1985, merced únicamente a la fijación de un período de aplicación tan dilatado. El análisis de los intereses y actuaciones de los sectores y Estados afectados permiten hacerse una idea de las dificultades que conlleva la constitución del mercado interior.

Por un lado, prácticamente todos los Estados, excepto Francia (30), habían adaptado ya en 1987 su legislación a la citada Directiva. Conviene no olvidar que Francia era y es un gran exportador de carne hormonada a Italia

(30) A la que habría que añadir España, a pesar de su condición de recién llegada, donde 5 hormonas estaban aún autorizadas.

y la RFA importa 60.000 toneladas anuales de los Estados Unidos. Este país, por su parte, permite el uso de hormonas, exportando más de 100.000 toneladas de carne al año a la CEE, especialmente a Francia y Gran Bretaña. En un contexto de crecientes dificultades en los intercambios con la Comunidad, los Estados Unidos han alegado que la prohibición de la producción y el comercio de carne tratada con estimulantes hormonales no posee ninguna base científica o económica. Para ellos constituiría pura y simplemente una medida discriminatoria, por lo que presentaron una denuncia ante el GATT y anunciaron un aumento de los derechos de aduana para determinados productos comunitarios por valor de 100 millones de dólares, cantidad que evaluaron representaría la pérdida de ingresos por sus exportaciones de carne.

Gran Bretaña, por su lado, necesitada de las importaciones norteamericanas, hizo suyos estos argumentos y presentó un recurso de anulación de la Directiva 85/649 ante el Tribunal de Justicia Comunitario (31), apoyada por Dinamarca, país que, si bien prohíbe el uso de hormonas, decidió sostener la acción por intereses puramente competenciales (32).

Efectivamente, en el recurso planteado se alegaron defectos de procedimiento, tales como haber fundamentado la Directiva en el nuevo artículo 100, que requiere la mayoría cualificada, con posibilidad de efectuar reservas estatales por razones de salud pública (art. 36 TCEE) o medio ambiente (art. 100 A.4), cuando debiera haberse utilizado el tradicional artículo 43 para las propuestas de carácter agrícola, que precisa de mayoría cualificada, pero sin excepción alguna. En febrero de 1988, el Tribunal se pronunció de tal manera que, si bien dio la razón a la Comisión en cuanto a la utilización del artículo 43 TCEE como base jurídica, consideró anulable la Directiva 85/649 por defectos de procedimiento según el Reglamento interior del Consejo.

A los encontrados intereses estatales cabe añadir los propios de los sectores privados afectados (ganaderos, consumidores, industria, etc.). La industria farmacéutica, por ejemplo, productora de estas hormonas, intensificó en estos últimos tres años sus campañas de promoción y llevó al Alto Tribunal Comunitario (33) las medidas de aplicación de la Directiva llevadas a cabo,

(31) Asunto 68/86, Gran Bretaña y Dinamarca contra el Consejo de las Comunidades.

(32) Ver nota 20.

(33) Asunto 376/87, R. Distrivet, S. A., contra el Consejo. Resolución de 28 de enero de 1988.

recurso que, sin embargo, fue rechazado por el Tribunal en enero último. En paralelo están aún pendientes sendos recursos ante los Tribunales nacionales del Reino Unido y Luxemburgo por los fabricantes de productos veterinarios.

Esta conflictiva situación tiene en último término que enmarcarse en una Comunidad con 750.000 toneladas de carne en «stocks», de los que no puede conocerse con certeza cuáles han sido tratados con hormonas y cuáles no.

Todo ello desembocó el pasado 18 de noviembre de 1987 en una Decisión por mayoría cualificada de ocho Ministros de Agricultura (34), que suspendía temporalmente algunos aspectos de la controvertida Directiva (35). Se mantuvo la prohibición de producción de carne hormonada a partir del 1 de enero de 1988, tal como estaba previsto. Francia se comprometió a introducir en su legislación la prohibición vía Decreto antes de aquella fecha. Y España hizo lo mismo desde diciembre de 1987. Las derogaciones se dieron a nivel comercial. Según las mismas, Francia y Gran Bretaña podrían continuar importando carne con hormonas hasta el 31 de diciembre de 1988. Los intercambios intracomunitarios de carne tratada, española o francesa, proseguirían sólo hasta el 1 de abril de 1988. En paralelo, los Estados Unidos cancelarían por un año la aplicación de sus represalias comerciales.

Si tal decisión respeta el espíritu del Acta Unica, si es comercialmente posible e inteligente, o si simplemente retrasa los términos del problema jurídico y económico planteado, es una cuestión opinable que preferimos aquí soslayar. En cualquier caso, tras la resolución del asunto 68/86 por el Tribunal de Justicia y la anulación de la Directiva 85/649 por defectos procedimentales, el Consejo se vio obligado en marzo de 1988 a volver sobre el tema y, enmendando estos defectos, decidió ratificar la Directiva en los términos indicados.

Es por lo demás significativo que la mayor parte de las propuestas de la Comisión presentadas en 1986 y 1987 hayan correspondido al campo de la legislación alimentaria, uno de los aspectos más importantes del mercado común. Un rápido comentario de lo acontecido con estas propuestas en los últimos meses nos puede ayudar a percibir más claramente, tras el ejemplo de las hormonas, la índole de los problemas que aquejan el procedimiento decisonal y sus posibles soluciones.

(34) Con el voto en contra de Bélgica, Grecia, Irlanda y España.

(35) *DOCE*, L 339, de 1 diciembre 1987.

10. LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ALIMENTARIA

En abril de 1986 fue presentado por la Comisión un importante paquete alimentario, formado por cuatro nuevas Directivas, a aprobar antes de finalizar aquel año (36).

A ellas se añadieron hasta diciembre del mismo año nuevas propuestas aisladas que, como las anteriores, se perdieron entre los diferentes grupos de estudios «ad hoc» del Consejo. Fruto de ello es que durante 1987 la Comisión haya ralentizado sustancialmente su ritmo de presentación de propuestas a la espera de que el Consejo pueda recuperar su retraso.

Tan sólo recientemente, en las últimas reuniones del Consejo, han aparecido síntomas de desbloqueo, pero a un alto precio.

Dos propuestas alimentarias, una sobre agentes aromatizantes y otra sobre disolventes de extracción (37), con la aprobación de once delegaciones y la única reserva por parte española, pudieron, por fin, salir adelante en octubre último.

España, por razones tanto de fondo como de estrategia negociadora, había bloqueado durante largo tiempo diferentes expedientes. Con la aceptación en el Consejo de septiembre de 1987 (38) de la exportación de los productos de charcutería españoles y portugueses tratados a altas temperaturas, a pesar de la persistencia en la Península Ibérica del virus de la peste porcina africana, quedó abierto formalmente el camino para la aprobación de otras propuestas por parte española.

En el siguiente Consejo, de 19-20 de octubre, el estancamiento en materia de aromatizantes y disolventes quedó resuelto definitivamente mediante la modificación de las propuestas de la Comisión en lo referente a los procedimientos de gestión y puesta al día de los Anejos donde figuran los materiales afectados por las dos nuevas Directivas. El Consejo se reservó para sí poderes de ejecución en lugar de delegarlos a la Comisión, y, por lo que respectaba a los aromas, se adoptó un procedimiento para escamotear el pronunciamiento del Parlamento Europeo.

(36) Propuestas COM (86) 87, 89, 90 y 91 (*DOCE*, C 124, de 25 mayo 1986), reseñadas en el cuadro IV.

(37) Propuestas COM (86) 166 (*DOCE*, C 103, de 24 abril 1982) y COM (85) 79 (*DOCE*, C 77, de 23 marzo 1985), reseñadas en el cuadro IV.

(38) Directiva 87/491, *DOCE*, L 279, de 2 octubre 1987.

Es patente que un tal comportamiento atenta contra los mismos principios del Acta Unica, y, de proseguir en nuevos expedientes, puede poner en peligro los procedimientos de toma de decisión precisos para la realización del mercado interior.

La Comisión, de hecho, ya había previsto en su día las dificultades que conllevaría el proceso de armonización y, en este caso concreto, de la armonización alimentaria.

Por ello, fundándose en el ejemplo de la jurisprudencia «Casis de Dijon», presentó en su Comunicación de 7 de mayo de 1985 (39) el llamado «nuevo enfoque» en materia de armonización técnica y normalización.

El sistema en vigor hasta 1980 se había basado exclusivamente en las Directivas de armonización. Un método maximalista que, con el tiempo, se había revelado excesivamente reglamentista y poco eficaz: la armonización de las disposiciones nacionales debía efectuarse a partir del antiguo artículo 100, por unanimidad, con la dificultad adicional de transcribir posteriormente la Directiva aprobada a nivel estatal, lo que se llevaba a cabo en un plazo de uno a tres años. A su vez, la experiencia anterior había permitido comprobar cómo en base a los principios generales del Derecho Alimentario los Estados no precisaban de actos coercitivos. De ahí que se definiera una nueva estrategia, fundada en: la introducción del nuevo artículo 100 A y la votación por mayoría cualificada; la limitación del procedimiento armonizador a las «exigencias esenciales» en materia de salud, seguridad y protección del consumidor, a fijar por la Comisión; a fin de detener la inflación de Directivas técnicas por productos, extremadamente detallistas, el fomentar la elaboración de normas europeas, a la espera de las cuales se trabajaría a partir de la «aceptación mutua» de las prescripciones nacionales (de acuerdo a la jurisprudencia comunitaria, ya vista, y los artículos 30 a 36 TCCE).

La elaboración creciente de normas europeas implicaba obviamente la potenciación de los organismos europeos de normalización. Las especificaciones técnicas a las que deberían responder los productos para gozar de libre circulación, habían de ser definidos en el marco de las normas europeas elaboradas por el Comité Europeo de Normalización (CEN), o por organismos sectoriales de normalización. El reforzamiento de su capacidad y competencia constituye una condición fundamental para controlar el desarrollo de nuevas formas restrictivas del comercio. Son precisamente los países más

(39) DOCE, C 136, de 4 junio 1985.

ricos, o con mayor potencial exportador, los más proclives y expertos en el uso de esta nueva parafernalia técnica, creando incluso sus instituciones especializadas: la AFNOR (Association Française de Normalisation) francesa, o el DIN (Deutsches Institut für Normung) alemán, por ejemplo, constituyen verdaderas fábricas de obstáculos técnicos, en el último caso al sorprendente promedio de 1.500 anuales.

Por último, bajo el «nuevo enfoque» era preciso reforzar la prevención de los obstáculos a los intercambios e introducir una mayor transparencia de las normativas estatales. Este fue el objeto de la Directiva 83/189 (40), por la que se exigía la notificación previa a la Comisión de los proyectos nacionales de reglamentaciones técnicas de productos industriales, con algunas excepciones. Conforme a una Comunicación del órgano comunitario de 1 de octubre de 1986 no podían ser oponibles a terceros aquellas normas no notificadas de acuerdo a la precitada Directiva (41).

En febrero de 1987, la Comisión pretendió ampliar el ámbito material de esta norma y presentó una propuesta referente al establecimiento de procedimientos de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas sobre productos alimenticios y sobre productos agrícolas (42). De hecho, esta propuesta contenía dos Directivas distintas: una referida a los productos alimenticios, fundada en el artículo 100 A TCEE, para ser adoptada por el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo instaurado con el Acta Unica; y una segunda, sobre productos agrícolas, fundada sobre el artículo 43 TCEE. Los Estados se pusieron de acuerdo sobre esta nueva propuesta en el Consejo de 1 de diciembre de 1987, encontrando la solución a las divergencias existentes sobre las reglas de origen y la traducción de las notificaciones de los Estados en las restantes lenguas comunitarias en base a declaraciones de la Comisión. De este modo, la descripción relativa al origen regional de un producto alimenticio se aceptaba a nivel nacional y la Comi-

(40) DOCE, L 109, de 26 mayo 1983.

(41) El número de notificaciones de hecho ha ido aumentando paulatinamente desde su promulgación: 29 desde abril a diciembre de 1984, 80 en 1985, 149 en 1986 y 105 en los seis primeros meses de 1987. Sin embargo, las desigualdades son evidentes de un país a otro: de las 363 notificaciones presentadas hasta la fecha indicada, 139 proceden de la RFA, 74 de Francia y 40 de Dinamarca. En contraste, Italia sólo ha presentado 12 notificaciones, Irlanda 6, Grecia 4 y Luxemburgo ninguna. Para mayores comentarios sobre la Directiva, ver el dictamen del eurodiputado Sr. Raftery (PE 115.397. A2-183/87), votado el 18 de noviembre de 1987.

(42) COM (87) 52, DOCE, C 71, de 19 marzo 1987.

sión se comprometió a efectuar las traducciones precisas de las notificaciones estatales.

Este nuevo enfoque no ha permitido, sin embargo, aprobar todas las propuestas de la Comisión en materia alimentaria. Quedan aún sobre la mesa del Consejo importantes expedientes a la espera de un acuerdo, entre las que cabe señalar dos de ellas:

— La correspondiente a la armonización del etiquetado y la presentación de alimentos (43), frecuente obstáculo a la libre circulación de productos (44), propuesta posteriormente complementada por una Directiva para el establecimiento de un sistema común de identificación de lotes (45).

— Intimamente ligada a la anterior, una propuesta sobre control oficial de alimentos (46), profundamente criticada por el Parlamento Europeo a raíz de su primera lectura en el seno del nuevo procedimiento de cooperación con esta Institución instaurado por el Acta Unica. Como acertadamente han señalado los eurodiputados (47), la presente propuesta no garantiza una aplicación uniforme en toda la Comunidad y la eficacia de esta nueva norma-marco para los productos alimenticios dependerá de una serie de medidas complementarias que potencien los servicios de inspección comunitaria, definan los criterios sanitarios e higiénicos mínimos para los muestreos y controles a exigir a los laboratorios afectados, resuelva la cuestión del etiquetado, y refuercen la potestad sancionadora de los órganos comunitarios.

11. CONCLUSIONES A NIVEL INSTITUCIONAL

Llegados a este punto, vistos los problemas surgidos en el desarrollo del mercado interior agroalimentario, pueden hacerse una serie de reflexiones:

1) En primer lugar se desprende la insuficiencia del marco normativo instaurado por el Acta Unica para la realización del mercado interior agroalimentario. A pesar del llamado «nuevo enfoque», el procedimiento decisio-

(43) COM (86) 89, *DOCE*, C 124, de 23 mayo 1986.

(44) Reafirmado jurisprudencialmente en alguna ocasión. Ver, por ejemplo, Asunto 261/81, de 10 noviembre 1982, *Rau c De Smedt*, sobre envasado de margarina y grasas preparadas en Bélgica.

(45) COM (87) 501, *DOCE*, C 310, de 20 noviembre 1987.

(46) COM (86) 747, *DOCE*, C 20, de 27 enero 1987.

(47) Sesión del 17 noviembre 1987, Dictamen de la Sra. C. Jackson, PE 115-002.

nal por mayoría cualificada, las competencias otorgadas a la Comisión, es patente que el retraso legislativo aumenta día a día y que los avances materializados se revelan muy costosos.

2) En este sentido, los Estados, celosos de sus competencias y fundamentalmente preocupados por la defensa de sus propios intereses nacionales, están desvirtuando el propio espíritu del Acta Unica, en unos casos mediante la práctica cotidiana del Consejo, y en otros por la pura y simple falta de decisiones. Afortunadamente, y tras reiterados fracasos, la cumbre del Consejo Europeo de febrero último desbloqueó los asuntos pendientes en materia presupuestaria, reforma de la PAC (estabilizadores agrícolas) y reforma de los fondos estructurales, dejando vía libre para la realización del mercado interior. Lo que, sin embargo, no se encuentra, ni mucho menos, garantizado, vista la práctica cotidiana del Consejo y el largo camino que queda por recorrer a nivel normativo (48).

3) Existe una ausencia de voluntad comunitaria del Consejo que pone cada día más en evidencia el aislamiento e impotencia de la Comisión, obligada, por lo demás, por los Tratados a la búsqueda continua de soluciones a los problemas planteados, aun a costa de rebajar sus originales pretensiones.

4) Paralelamente, el Parlamento Europeo, acentuado su papel de colegislador, muestra cada vez más su carácter de conciencia crítica de los Estados, en defensa de los intereses de los ciudadanos europeos. Por lo demás, se refuerza cara al futuro una tácita alianza Asamblea-Comisión frente al Consejo que puede depararnos una grave crisis institucional.

5) El futuro desarrollo del mercado interior, al igual que el de la misma Comunidad, descansa en la voluntad de las tres instituciones comunitarias de avanzar hacia ello, la cual debería desembocar, más allá de 1992, en la redacción de un nuevo Tratado donde fundamentar la Europa del año 2000.

6) En este marco, el Tribunal de Justicia está llamado a desempeñar un papel esencial en la clarificación y consolidación normativas de la Comunidad en general y de su derecho agroalimentario en particular.

(48) Ver a este respecto los comentarios de Emanuele Gazzo sobre los resultados de la Cumbre en los boletines de la Agencia Europa de 15-16-17 de febrero de 1988 (núms. 4723, 4724 y 4725).

Son éstas, sin duda alguna, unas conclusiones pesimistas sobre el desarrollo institucional comunitario, sobre todo si se tiene en cuenta que superan el estricto marco del mercado interior agroalimentario que ha justificado la redacción de este artículo, y son traspasables a muchos otros ámbitos de la Comunidad. Tras el éxito de la Cumbre de Bruselas de febrero sobre los grandes temas pendientes de la Comunidad, es posible que asistamos en los próximos meses a una actividad del Consejo centrada en la realización del mercado interior. Esperamos que ello sirva para avanzar provechosamente en este sentido y no veamos resurgir con nuevos bríos las conocidas pugnas interestatales. En último término, como indicó el Presidente Delors, «el espacio económico europeo es únicamente posible si se tiene en mente la Unión Europea».

PROBLEMES ET PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES DE LA REALISATION DU MARCHE INTERIEUR AGRO-ALIMENTAIRE POUR 1992

RESUME

Trente ans après la signature du Traité de Rome, l'Acte unique européen, assigne à la Communauté des objectifs ambitieux, tout particulièrement pour ce qui est de l'achèvement du marché intérieur d'ici la fin 1992. A cette date la Politique agricole commune (P.A.C.) sera enfin accompagnée d'un marché intérieur des produits agricoles qui lui est directement complémentaire.

Des répercussions significatives sont à envisager tant pour l'agriculture que pour l'industrie agro-alimentaire qui devront apprendre à vivre dans un nouvel environnement économique, un marché ouvert de 320 million de consommateurs.

Jusqu'au moment présent la P.A.C. a surtout concerné l'organisation des marchés des produits agricoles. Dorénavant, la Communauté interviendra de manière plus prononcée sur les conditions de production (produits phytosanitaires, engrais, alimentation animale...), les conditions de transformation (règles sanitaires, additifs autorisés...), les conditions de commercialisation (définition et présentation des produits, normes de qualité...) et, de façon plus générale, sur les conditions d'opération des entreprises agro-alimentaires (contrôle des aides nationales, fiscalité, transports...).

S'il est vrai que le marché commun des produits agro-alimentaires a beaucoup progressé dans le cadre de la P.A.C., et ceci grâce à l'élimination d'obstacles tarifaires intracommunautaires, il est toutefois encore entravé par de nombreux obstacles non tarifaires qui existent entre les Etats membres.

L'achèvement du marché intérieur agro-alimentaire implique en premier lieu l'élimination de barrières physiques, techniques et fiscales. Dans le but de contraindre les Etats à aligner leurs législations sur des bases communautaires uniformes, la Commission a présenté au Conseil des propositions à titre de Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur. Cependant, la première étape d'adoption du Livre Blanc a pris du retard par rapport au programme approuvé, surtout dans le secteur agricole.

De l'avis de l'auteur les problèmes relevés de la réalisation d'un espace commun européen sans frontières intérieures proviennent des insuffisances institutionnelles du texte de l'Acte unique et de la manque de volonté du Conseil pour avancer en ce sens.

PROBLEMS AND INSTITUTIONAL PROSPECTS AS REGARDS
THE IMPLEMENTATION OF THE INTERNAL AGRICULTURAL
FOOD MARKET FOR 1992

ABSTRACT

Thirty years after its signature, the Treaty of Rome has been modified, by the Single European Act in such a way as to give the Community ambitious objectives, in particular the creation of a single European market by 1992. By that date Common Agricultural Policy (C.A.P.) will at last be partnered by a single market in agricultural produce which will directly complement it.

Significant consequences are foreseeable as much for agriculture as for the agro-food industry, both of which will have to learn to live in a new economic environment, an open market of 320 million consumers.

Until now the C.A.P. has mainly been about the organisation of market in agricultural produce. Henceforth the Community will play an increasing role in the area of the conditions of production (plan based health products, fattening products, etc.), processing (health rules, authorised additives, etc.), marketing and sale (definition and presentation of products, quality norms, etc.) and, more generally, on the operating conditions of agro-foodstuff's businesses (control of national aids taxation, transport, etc.).

Although it is true that the common market in agro-foodstuff products has made considerable progress within the framework of the C.A.P., thanks to the removal of intra-community tariff barriers, it nevertheless continues to encounter the numerous non-tariff barriers which exist between the Member States.

The completion of a single market in agro-foodstuffs implies, firstly, the elimination of physical, technical and fiscal barriers. With the aim of ensuring that the Member States bring their legislation into line with a common Community base position, the Commission has submitted to the Council proposals in a White Paper on the completion of the single market. However, the first stage in the adoption of the White Paper proposals has fallen behind the schedule established in the programme, especially in the agricultural sector.

In the author's view the problems connected with the creation of a single European area without internal frontiers arise from the substantial shortcomings in the text of the Single Act and from the Council's lack of will to move in that direction.

