

CAPÍTULO TERCERO

LA ELIMINACIÓN DE LAS «BARRERAS FÍSICAS Y TÉCNICAS» QUE HOY SE ENFRENTAN A LOS TRÁFICOS INTRACOMUNITARIOS DE MERCANCÍAS

**Objetivo fundamental del proyecto, para
alcanzar en XII/92 un verdadero mercado
interior comunitario**

LA ELIMINACIÓN DE LAS «BARRERAS FÍSICAS Y TÉCNICAS» QUE HOY SE ENFRENTAN A LOS TRÁFICOS INTRACOMUNITARIOS DE MERCANCÍAS

**Objetivo fundamental del proyecto, para alcanzar en XII/92
un verdadero mercado interior comunitario**

Por FÉLIX PAREJA MUÑOZ

Introducción

Cuando, posiblemente a muy corto plazo, los organismos competentes de la FAS hayan de llevar a cabo la planificación a medio plazo de la complejísima y difícil labor de proyectar la realización de sus adquisiciones destinadas a poder alimentar, vestir, calzar, dormir, medicar, transportar, etc., a centenares de miles de hombres que constituyen su colectivo, y ello con las limitaciones que supone el rígido marco de un presupuesto y bajo la normativa de las compras públicas, todo ello además en el cambiante mundo de los precios de mercado, podrán considerar que con el futuro nuevo marco del mercado interior comunitario se les abre un nuevo campo, notablemente mayor al que venían desempeñando esta actividad, nada menos que todo el Mercado Común, pues en el Acta Única se hace especial mención de que las compras y concursos públicos de cada Estado miembro estén abiertos a todas las fuerzas económicas de la Comunidad, por lo que no se podrán reservar las mismas exclusivamente a los nacionales del país cuya administración abra cada concurso para adquirir bienes y servicios.

Pero también tendrán que considerar el nuevo mundo de la normalización comunitaria, el que surgirá del Mercado Único, cuando se abatan las actualmente llamadas «barreras técnicas» nacionales, que hoy están creando unas fronteras intracomunitarias, a veces tan duras como las viejas

arancelarias, las que además estaban reforzadas con licencias de importación, lo que se supera con la aplicación del Tratado de Roma, pero sin embargo, florecieron las «barreras técnicas», las que hoy, con el Acta Única, se tratan de eliminar, si bien respetando las normalizaciones técnicas y comerciales, como defensa del consumidor, que se homogeneizará, y tendrá rango comunitario, pero que ya se controlarán en las fronteras intracomunitarias.

Este mundo de la normalización exige una notable y particular especialización técnica, que tendrán que conocer, de forma particular, todos los que de una forma u otra vivan la producción y la comercialización de los productos.

Por todo ello, parece que al menos este aspecto parcial del conjunto que integra todo el proyecto de mercado interior comunitario es de particular interés para los que, en las FAS, dirigen y llevan a cabo estas complejísimas tareas de intendencia en su sentido más amplio, si bien toda la operación, que jurídicamente tiene su cimiento en el Acta Única, y que se desarrolla por cerca de 300 directivas, está, en todas sus facetas, muy entrelazada, por lo que no se puede comprender y analizar sólo una de ellas sin estudiar y conocer todas las demás y su probable evolución.

NOTAS.—LOS CONTRATOS PÚBLICOS EN LA CEE

Ya la Comisión, en junio del año 1986, estimó que durante los años 1983 y 1984, en la Europa de los «diez» la adquisición de bienes y servicios por las Administraciones públicas ascendieron a la cuantiosa cifra entre el 8 % y el 9 % del Producto Interior Bruto (PIB) comunitario.

En ninguna norma del Tratado de Roma existe referencia explícita a la actividad contractual de las Administraciones públicas de los Estados miembros.

Pero la implantación progresiva del Mercado Común exigió una armonización de las reglamentaciones nacionales que mantenían restricciones en favor de contratistas nacionales.

El «libro blanco», en relación con los contratos públicos, en la parte dedicada a la eliminación de fronteras técnicas, apartado II, dicta el siguiente calendario:

Período 1985-1986

Mejora de las directivas sobre contratos públicos que están ya en vigor. En base al programa general de suspensión de restricciones a la libertad de establecimiento de diciembre de 1961.

- 1) Directiva 304/1971, de 26 de julio.
- 2) Directiva 305/1971, de 26 de julio.
- 3) Decisión Consejo 306/1971, de 26 de julio. Se suprimen restricciones a la libre prestación de servicios en materia de contratación de obras, se coordinan los procedimientos de contratación y se instituye un comité consultivo para los contratos públicos de obras.
- 4) Directiva 277/1972, de 26 de julio, sobre condiciones para la publicación en los Diarios Oficiales de los contratos de obras.
- 5) Directivas 669/1978, de 22 de agosto, por la que se modifica la Directiva 305/71.
- 6) Directiva 62/1977, de diciembre de 1976, coordina los procedimientos de adjudicación de los contratos de suministro.
- 7) Decisión del Consejo 63/1977, modificando el 306/1971.
- 8) Decisión del Consejo 272/1980, de diciembre de 1979, sobre problemas con Estados Unidos, sobre empresas del sector público.
- 9) Directivas 767/1980, de 22 de julio, normas complementarias a la 62 de 1977.

Período 1987/92

- a) Segunda etapa de la mejora de las directivas sobre contratación pública ya en origen.
- b) Extensión de las directivas a los sectores excluidos de telecomunicación y energía.
- c) Contratos públicos en el sector de servicios.
- d) Contratos públicos de obras.
- e) Contratos públicos de servicios.
- f) Ampliaciones directivas a electricidad y agua.

Al adherirse España en 1985 a los Estados miembros se centraban en estudiar para adoptar en su curso las propuestas de la Comisión en el nuevo marco del mercado interior en tres puntos:

- 1) Propuesta de directiva modificando la 62/1977, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro y derogación de parte de la Directiva 767/1980.
- 2) Propuesta de directiva modificando la 305/1971, que coordina los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.
- 3) Propuesta de directiva para coordinar las disposiciones legales reglamentarias y administrativas sobre la aplicación de las normas comunitarias para la formalización de los contratos públicos de suministro de obras.

Las «barreras técnicas», sustitución de las «arancelarias»

El concepto «barreras técnicas» es relativamente reciente, pues no aparece en los textos, hoy clásicos, del comercio internacional, donde su personaje protagonista siempre fueron las «barreras arancelarias», el encarecimiento, que por medio del arancel, se aplica a las mercancías en la aduana, en el momento del despacho aduanero a su importación, para así tratar de proteger, en el mercado interior, a la producción nacional por el mayor costo que la tarifa implica y que hace que la mercancía importada en este mercado pueda ser menos competitiva que la nacional. A la vez, al aplicar el arancel, se obtiene para el Estado importador la denominada «Renta de Aduanas», que ha llegado a ser un ingreso público importante para muchas naciones.

Realmente esta exacción, históricamente, tenía una finalidad básicamente fiscal, es posterior su justificación de instrumento protector de la producción nacional y, por tanto, del empleo. Frente a la necesidad o no de esta protección y de su nivel, surgió la polémica entre proteccionistas y librecambistas, éstos últimos, teóricamente, deseaban que desaparecieran totalmente las barreras que encarecían los productos y dificultaban el fluido comercio y que, incluso, en muchos casos, hacían prácticamente inaccesibles algunos mercados.

Lo cierto es que, generalmente, los más arduos defensores del librecambismo eran los países que iban, en su industrialización, por delante de los proteccionistas porque, paradójicamente, el librecambismo era en realidad una protección para su adelanto industrial y comercial, frente a los que empezaban su desarrollo económico y precisaban proteger su naciente industria. Lo malo es que el exceso de proteccionismo crea una industria internacionalmente muy poco competitiva.

¿Cuándo y dónde surgen las «barreras técnicas»? el hoy tan sofisticado instrumento proteccionista, el que tan seriamente está haciendo peligrar la esencia de la Comunidad y su libre tráfico intracomunitario que pueda disfrutar de un gigantesco mercado de 320 millones de consumidores.

En un principio la «normalización» de la producción surge, en el mercado interior, con una doble motivación teórica: para defensa de los consumidores en los productos terminados y en los semielaborados para facilitar la adquisición de los mismos por sus consumidores: las industrias.

Es el caso, para los productos terminados de toda la normalización referente a etiquetaje, fecha de caducidad (alimentos y farmacéuticos), composición del tejido, tallas para la confección, etc... Por otra parte también se desarrolla como un buen sistema para obligar a que la mercancía, especialmente las

piezas y partes, tengan un acoplamiento múltiple, por ejemplo, el material eléctrico y electrónico,, etc...

En particular para la alimentación, su normalización, se concretó a nivel mundial en el Codex Alimentario Mundial.

Pero llegó un momento en que esta normalización desvió su fin natural para ser, en gran parte, utilizada como protección disfrazada, al ser aplicada inexorablemente en las fronteras, para así obligar a que todas las importaciones se adecuaran a las mismas, lo que en realidad producía un encarecimiento del producto importado. El tema era particularmente siniestro, porque realmente sólo se aplicaba en la frontera, por medio de una fuerte inspección técnica en la misma en el momento de la importación y, de no cumplir la mercancía la norma, con el adecuado grado de intensidad que fuera preciso, se rechazaba la importación de toda la partida y no se le permitía cruzar la frontera. Mientras tanto la aplicación estricta de las mismas normas a la producción nacional, que desde múltiples centros de producción del país se irradiaban a todo el mercado interior, era en realidad mucho menos intensa, o incluso prácticamente inexistente, y en multitud de casos meramente simbólica. Ello implicaba un proteccionismo realmente mayor que el arancelario y tan duro como la licencia.

En España la primera aplicación de este sistema de neoproteccionismo en base a normas se realiza a mediados de los años 60, cuando cierto país no hacía *dumping* con los husos de hilos artificiales, de forma tal que nuestros esfuerzos por aplicar los entonces incipientes derechos *antidumping* eran prácticamente inútiles, por natural lentitud en la aplicación de este instrumento, y porque las nuevas ofertas del país exportador absorbían bajando sus precios, los derechos compensatorios que se trataban de aplicar a estas importaciones, y ello prácticamente cualquiera que fuera su montante, pues por el país exportador se pretendía eliminar sus *stocks* ya amortizados, y asfixiar de paso a la —entonces naciente— producción nacional española. De la noche a la mañana se publicó una humilde resolución de la, entonces Dirección General de Comercio Exterior, sometiendo, en teoría, a toda la importación de husos de hilo artificial a normas de calidad que exigían, entre otras, que todos los husos pesaran exactamente igual, hasta las décimas de gramo. Al aplicar inmediatamente, con el máximo rigor, la inspección a la primera importación, los siguientes embarques ya llegaron, con mercancía a precio internacional normal, lo que podía ser soportado por la entonces naciente, aunque muy moderna, industria nacional. Maestros de estas técnicas han sido siempre los servicios norteamericanos del *Food and Drug Administration*, que han

paralizado importaciones en base a supuestos defectos de calidad en cuanto había superproducciones de mercancía nacional similar.

Cuando en la CEE de los "seis" se abatieron las barreras arancelarias para los tráficos intracomunitarios, en cumplimiento del Tratado de Roma, objetivo que se cumplió antes del máximo plazo previsto, ello fue debido en gran parte a que Europa vivía un momento de la euforia económica, la del principio de la década de los años 60, de tal forma que, al final de la misma, incluso surgió en la CEE la célebre propuesta Manholt, la del crecimiento económico cero, que tanto indignó a los que entonces aún estábamos desarrollándonos lo más rápidamente que se podía, para así acercarnos a los niveles de los PIB *per cápita* europeos, la de los que ya se creían suficientemente desarrollados y pensaban que todo el mundo se estancaría, cada uno a su nivel alcanzado.

Pero con la llegada, a principios de los años 60, de la crisis energética, como consecuencia de la célebre guerra del *Yonkipur*, las euforias de estos años se acabaron, y los Estados miembros empezaron a pensar que la nueva situación les hacía a cada uno un tremendo y creciente daño económico y social y que había que pensar como amortiguar las alegrías del torbellino de la libre y creciente circulación intracomunitaria para productos industriales, y ello sin salirse del Tratado de Roma, porque para los agrícolas, como su PAC, sus montantes compensatorios, de protección nacional de cada Estado miembro con los otros, tienen otro tratamiento muy diferente que el entonces prácticamente libre de los productos industriales, para los tráficos intracomunitarios.

La solución llegó con la multiplicación de las "barreras técnicas", que proliferaron y alcanzaron grados de ingeniosísima sofisticación, en base a las cláusulas de salvaguardia del artículo 36 del Tratado de Roma, por el cual el tráfico intracomunitario, de un producto o servicio que estaba dañando a la producción nacional de un Estado miembro, tenía que detenerse en las fronteras y la mercancía ser inspeccionada para comprobar que cumplía las normas nacionales técnica y teóricamente impuestas para la producción nacional. Ello suponía en muchos casos un encarecimiento, quizás mayor que el arancel, el que había sido suprimido por la aplicación del desarme arancelario, y en otros casos la práctica imposibilidad de hacer producciones y envases diferentes para cada uno de los mercados de los Estados miembros, pues en cada uno se habían impuesto normas diferentes con lo que las economías de escala caían por su base.

Los aduaneros, aún ubicados en las fronteras intracomunitarias, ya tenían, con estas técnicas inspectoras una importante tarea sustitutiva a la de

aplicación de aranceles, a la que se unía también el cobro de los montantes compensatorios para los productos agrícolas, los cuales tienen su fundamento en las variaciones de los tipos de cambio entre las monedas nacionales y, por tanto, en los diferentes valores en moneda interior de los precios agrícolas protegidos por la PAC, los que podrían resultar al consumo a precios distintos en cada uno de los Estados miembros.

A esta tarea hay que añadir la liquidación del diferencial del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA) cuando este impuesto en el país receptor tiene una tarifa mayor que en el país miembro exportador.

Es evidente que si a un colectivo de funcionarios se les mantiene en una frontera y se les asigna unos cometidos sustitutivos de aquéllos que se suprimieron, los aranceles, para cuyo cumplimiento estaban en la frontera trabajando, el nuevo trabajo que se les ofrece, se lleva a cabo con celo entusiasta y la frontera intracomunitaria se cristaliza y acaba siendo quizás tan dura o más como la precomunitaria entre Estados miembros.

Por ello, el verdadero mercado interior comunitario exige, no sólo la eliminación de las "barreras técnicas", sino totalmente las "físicas", y ello implica una notable pérdida de soberanía de los Estados miembros, pues han de estabilizar los tipos de cambio entre sus monedas nacionales para eliminar totalmente los montantes compensatorios, han de homogeneizar los diferentes IVA para eliminar sus compensaciones, han de suprimir los visados. Entonces y sólo entonces desaparecerán las "fronteras físicas", como hoy ocurre entre las provincias de España o los departamentos franceses, entonces habrá un mercado interior de 320 millones de consumidores. Lo difícil es que ocurra antes del día 31 de diciembre de 1992, según el acuerdo de junio de 1985 que se denominó Acta Única.

Este concepto de mercado interior se edificó en el artículo 8 del Tratado de la CEE (artículo 13 del Acta Única) y se trata de alcanzar, en base a medidas que la Comisión propondrá al Consejo de los ministros de los Estados miembros, según un calendario que constituye el denominado "libro blanco".

La Comisión en el "libro blanco" agrupa sus acciones en tres direcciones que buscan eliminar las denominadas "barreras físicas, técnicas y fiscales".

Las "barreras físicas" suponen los controles y formalidades que en las fronteras intracomunitarias se aplican, tanto a mercancías como a ciudadanos.

Las "barreras técnicas" son las trabas al comercio por medio de normalizaciones nacionales diferentes, que se aplican en las fronteras intracomunitarias a determinadas mercancías y servicios.

Las "fiscales" suponen la armonización de los impuestos que se aplican al consumo, el IVA y los especiales que, en la Comunidad se denominan ACCISAS.

El abatimiento de las «barreras técnicas» como objetivo del Acta Única para alcanzar el verdadero mercado interior comunitario

La Comisión desde un primer momento conoció y cuantificó la importancia de las «barreras técnicas» y se dispuso a abatirlas de una parte por miedo de alcanzar una total homogeneización de las normas nacionales y su transformación con otras comunitarias, y por otra de desplazar el lugar de la comprobación y control, fuera de las actuales fronteras intracomunitarias, hacia el interior de los mercados.

Se ha considerado la perturbación y coste comercial que producen hoy las «barreras técnicas», y por ello su abatimiento es el primer paso imprescindible para alcanzar el mercado interior comunitario, y así se recoge en el «libro blanco», donde se desarrollan y exponen detalladamente las técnicas y medidas para alcanzar los objetivos del Acta Única, con aproximadamente unas 300 directivas sobre normas técnicas y procedimientos de homogeneización y otros temas indirectamente relacionados para alcanzar este objetivo.

Es realmente impresionante la tarea que supone la armonización del mundo de la normalización en los «doce» países miembros para múltiples mercancías y servicios, porque además estas «barreras» hoy, de hecho, están cuarteando otra vez a la Comunidad en Estados miembros más o menos aislados, según como inspeccionan en sus fronteras el cumplimiento de sus normas, a las mercancías sometidas a estas exigencias que provienen de otros Estados miembros, y ello muy especialmente cuando en un Estado miembro sus autoridades tienen reclamaciones de sus productores nacionales contra la masiva llegada de similares productos de otros Estados miembros.

El problema empezó a ser serio mucho antes del Acta Única, más concretamente en el año 1964, para seguir abordándolo durante la década de los años 60. Así se empieza a tratar de eliminar las «barreras técnicas» que empiezan a armonizar los tráficos intracomunitarios y a dictar directivas, de no muy entusiasta cumplimiento, denominadas «marco», relativas a algunos productos donde las normalizaciones nacionales prácticamente paralizaban ya el tráfico intracomunitario. Así se empezó por directivas para homogeneizar normalizaciones sobre sustancias peligrosas, luego una general para automóviles, etc.

El objetivo de alcanzar un pleno y único mercado interior comunitario el día 31 de diciembre de 1992 y los pasos que hay que seguir se exponen en el denominado «libro blanco» que se aprueba por los jefes de Estados de los países miembros de la CEE en su reunión de junio de 1985 y que entró en vigor en julio de 1987.

Es la también denominada Acta Única la que implica una Europa Comunitaria constituida por un «espacio sin fronteras interiores» garantizándose la libre circulación de «mercancías, personas y servicios». Por el título de este Acta han llamado erróneamente «mercado único», lo que realmente es «mercado interior».

Las primeras acciones para alcanzar este objetivo se agrupan en el desmantelamiento de las «barreras físicas y técnicas». Luego reúnen las más difíciles de la homogeneización fiscal, la libre circulación de capitales y más lejos la libre circulación de personas, todo culminado en un hoy lejano horizonte por la moneda única.

Como ya indicamos el «libro blanco» señala tres grandes primeros objetivos: la eliminación de las «barreras físicas», la homogeneización de las «normas técnicas» y su aplicación en el interior de los mercados, desplazando su control de las fronteras y la armonización fiscal del IVA y de las ACCISAS.

Los tres objetivos son imprescindibles, pues los tres suponen, mientras no se alcance, la existencia de fronteras intracomunitarias y, por tanto, la imposibilidad de que nazca el Gran Mercado Interior Europeo de los países de la Comunidad, el también llamado de los «Trescientos veinte millones» de consumidores, el que sería el más grande del Mundo, tanto por el número de sus consumidores, como por su potencialidad *per cápita*, de renta, y, por tanto, de capacidad de consumo. Ello implica una industria europea con una economía de escala que le permita ser más competitiva en el mercado interior comunitario y en todos los demás mercados mundiales.

El Acta Única en su artículo 18 crea el nuevo artículo 100 del Tratado por el que se crea la mayoría cualificada en el Consejo y no se exige, por tanto, la unanimidad para todos los acuerdos del mismo. Precisamente esta técnica de la mayoría cualificada se aplicará, en principio, a la aprobación de las directivas encaminadas a armonizar las normalizaciones técnicas, primer paso para abatir las «barreras técnicas».

Sin embargo, para la libre circulación de personas, para los temas relativos con la fiscalidad y los relacionados con los derechos de los trabajadores y la política común externa se requiere, según el Acta Única, la unanimidad en el seno del Consejo.

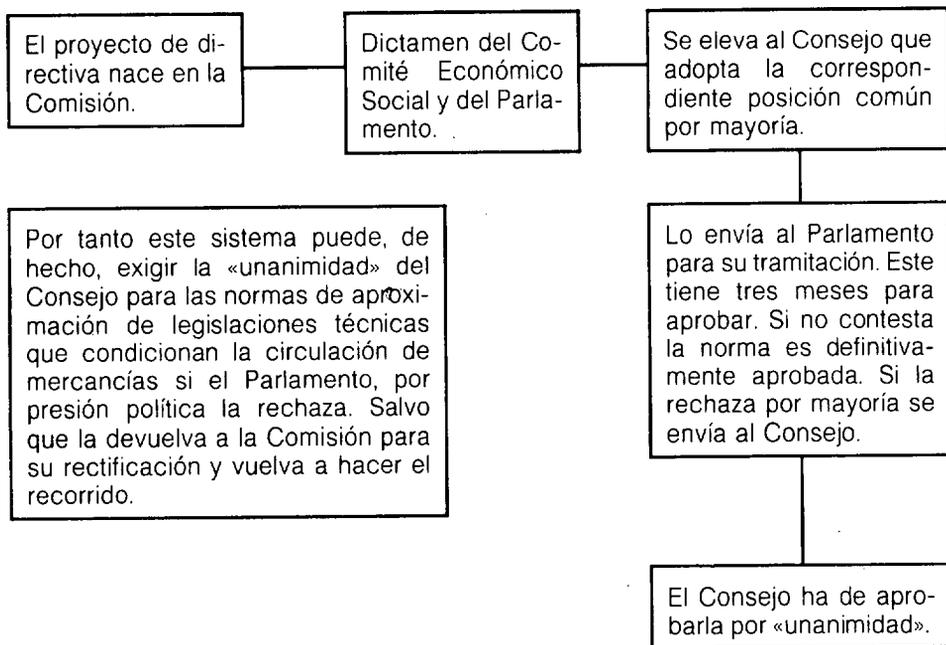
Pero hasta primeros de julio del año 1987 no entró en vigor el Acta Única, con lo cual, hasta entonces, tampoco pudieron aprobarse las directivas por el sistema de mayoría cualificada, especialmente las que afectan a las «barreras técnicas», lo que constituyó, ya en su inicio, un retraso que se incrementó en el transcurso de estos dos últimos años, fue debido a que se tenían que abordar temas cuyos efectos eran profundos, pues suponían cambios radicales que presuponen afectar intereses nacionales muy arraigados en determinados Estados miembros, y ello crea reacciones muy negativas y difíciles de superar.

Se debe tener también en cuenta el hecho de haberse escogido por la Comunidad, como norma jurídica básica, el «Instrumento Administrativo Comunitario» denominado «directiva», lo que introduce otro componente de retraso, pues dota al Estado miembro de una cierta libertad en la aplicación, y por tanto, a un período más o menos amplio para ejercer de hecho la transposición de la nueva norma comunitaria con el Derecho nacional, lo que puede llevar a cumplimientos incorrectos y a evidentes retrasos a la verdadera homogeneización comunitaria y a la supresión de controles en fronteras.

Por último, sigue apareciendo, con todo su esplendor, esa Norma, tan Comunitaria, que se llama la «Cláusula de Salvaguardia», prevista en el artículo 36 del Tratado que permita la aplicación de disposiciones nacionales suspensorias por motivos de «Moralidad, Seguridad Pública, Protección a la Salud» y a la «Propiedad Industrial y Comercial». Sin embargo el Acta Única pone un pequeño freno a este tradicional Derecho comunitario en su artículo 100, al exigir que estas cláusulas de salvaguardia se apliquen con notificación previa de la Comisión de la Comunidad, quien estimará si es realmente necesaria la aplicación de esta cláusula.

Ello ha hecho que los Estados miembros, al saber que la aplicación de las salvaguardias son ahora más problemáticas, adopten posturas más rígidas ante la homogeneización de las normas, cuando las suyas han de flexibilizarse y no digamos suprimirse.

Otro aspecto que puede ser importante es que, por el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo, en los casos en que sólo se exija mayoría cualificada para la aprobación de una norma, este procedimiento puede hacer requerir la unanimidad, según explicamos en el cuadro 1 de tramitación de un tipo de directiva que afecta a normas técnicas que, en principio, sólo precisan para su aprobación, la mayoría en el Consejo de ministros de las Comunidades.



Cuadro 1.—*Tramitación de un tipo de directiva*

Este es el esquema del actual marco jurídico comunitario, que determina la aprobación de directivas encaminadas a hacer desaparecer las «barreras técnicas» y que, habiéndose conseguido que se aprueben por mayoría, pueden detenerse al pasar por segunda vez al Parlamento.

Con todo ello, en la eliminación de dichas «barreras técnicas», ciertamente se avanza más deprisa que en otras direcciones del Acta Única, pero también es cierto que se hace sin alcanzar la velocidad prevista desde un principio por la Comisión, como la necesaria para conseguir, en este sector, el objetivo de llegar al mercado interior para diciembre de 1992.

Las disposiciones comunitarias previstas en el «libro blanco», que tratan de conseguir la libre circulación de mercancías son, en un sentido muy amplio, unas 280 directivas, pues algunas, si bien son imprescindibles para el mercado interior, afectan no directamente a las que denominamos «barreras técnicas».

Estas disposiciones pretenden, en primer lugar, eliminar todas las medidas que hoy rigen en las fronteras intracomunitarias, de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, que constituya las «barreras físicas» y, en segundo lugar, las «barreras técnicas», producidas por normalizaciones:

- a) Se busca alcanzar este objetivo con la radical supresión de la normalización o cuando estén justificados, al menos, desplazando el control de la aduana física hacia puntos situados en el interior de los Estados miembros. Las Administraciones nacionales emitirán un certificado en el punto de origen, y éste se comprobará en el lugar de destino. Esto se debería hacer en el actual tráfico interior nacional, pues, teóricamente, la normalización debería afectar también a los productos nacionales.
- b) Es imprescindible aproximar las actuales legislaciones nacionales de los Estados miembros para llegar a unificarlas y convertirlas en comunitarias.

El principal y primer mecanismo a poner en marcha es la armonización de las normas nacionales, las cuales sólo quedarían opcionales si se aplican a bienes que sólo circulan por el interior de los Estados miembros.

Las directivas previstas, sólo para armonizar legislaciones nacionales divergentes, son unas 200. Para mejor dar una idea de lo complejo del tema, señalemos los trabajos que actualmente se realizan:

- 1) *Vehículos de motor*. El producto que ha tenido una normalización nacional más intensa, se reguló ya por una directiva marco (1970/156/CEE) que buscaba la homologación de las normas a nivel CEE, junto a otras directivas sobre otros aspectos técnicos, como seguridad, ahorro energético y medio ambiente. Ahora se trabaja en homogeneizar normalizaciones sobre emisión de gases contaminantes.
- 2) *Tractores y maquinaria agrícola*. Se aprobó una directiva marco (1974/150/CEE) y directivas obligatorias sólo para el tráfico intracomunitario. Ahora se trabaja en homogeneizar procedimientos de supervisión.
- 3) *Sustancias peligrosas*. Se aprobó una directiva marco (1967/548/CEE) sobre estas sustancias, ahora se trabaja en directivas sobre clasificación, embalaje y etiquetado.
- 4) *Abonos*. Se aprobó una directiva marco (1976/16/CEE) sobre composición, embalaje y etiquetado. Ahora se trabaja con métodos de análisis de abonos líquidos.
- 5) *Productos cosméticos*. Se aprobó una directiva marco (1976/768/CEE) en cuanto a composición, análisis, etc. Se estudia la modificación de esta directiva marco en diversos aspectos técnicos.

Con estos ejemplos técnicos se puede comprender la gigantesca tarea comunitaria de homogeneizar todos los demás sectores, con normalizaciones comunes, y especialmente aquéllos en los que no ha habido ni tan siquiera una directiva marco.

Ha habido una ayuda para hacer frente a esta tarea homogeneizadora con la «Sentencia del Tribunal de Justicia 20/2/1979 sobre el llamado *Cassis de Dijón*».

«En ausencia de reglamentación comunitaria, se deben entender que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe, en principio, ser admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro.»

Sin embargo, se admiten excepciones, muy estrictas, en base al célebre artículo 36 del Tratado, relativo a salud pública, seguridad, protección de los consumidores, por lo que también quedará una vía abierta al establecimiento de «barreras técnicas», como ha venido ocurriendo.

No obstante, se le ha puesto ahora un freno a la actividad normalizadora nacional con la Directiva 89/1983/CEE, por la cual los Estados miembros deben comunicar a la Comisión todo proyecto de nuevo reglamento técnico y sus razones, de forma que la Comisión puede proponer modificaciones o, con el apoyo del CENELEC, preparar una directiva que contenga una norma de carácter comunitario.

Es evidente la lentitud con que se avanza para armonizar normalizaciones, pues apenas se ha alcanzado un tercio del trabajo previsto, y ello a pesar de que en mayo del año 1985 se dio la resolución denominada *Nouvelle Approche*, cuyos principios fundamentales son:

- a) La armonización legislativa se limitará a la adopción de «exigencias esenciales» de seguridad o interés colectivo, a las que deberán responder los productos comercializados para disfrutar de la libre circulación intracomunitaria.
- b) La elaboración de estas especificaciones técnicas para producir o comercializar productos corresponden sólo a los organismos competentes en materia de normalización.
- c) El productor puede no fabricar conforme a normas, pero, en ese caso, debe probar la conformidad de su producto con las denominadas «exigencias esenciales».
- d) Todas las directivas marco han de incluir:
 - 1) Campo de aplicación = productos y riesgos que cubre.
 - 2) Cláusula general de comercialización que exige respetar las «exigencias esenciales».
 - 3) «Exigencias esenciales de seguridad».
 - 4) «Cláusula» de libre circulación sin necesidad de controles previos ni carga de prueba al exportador.

- 5) Medios de prueba de la conformidad por cumplir normalización comunitaria CENELEC o normas nacionales aprobadas por la CEE.
- 6) Procedimiento de reconocimiento de una norma nacional a nivel comunitario.
- 7) Cláusula de salvaguardia si no se cumplen las exigencias esenciales.
- 8) Creación de un Comité permanente que puede adoptar las formas de consultivo, gestión o de reglamentación.

En junio del año 1987, ya dentro de este nuevo marco, se analizarán las normas sobre:

- a) Seguridad de los juguetes.
- b) Productos de construcción.

Para los productos alimenticios transformados, donde existe una verdadera jungla normativa, en noviembre del año 1985, fue adoptado por la Comisión, en una comunicación al Consejo, otro procedimiento de aproximación, el llamado de «reconocimiento mutuo de las normas nacionales».

La normalización cubrirá sólo:

- 1) La protección de la salud.
- 2) La lucha contra el fraude.
- 3) La defensa contra indicaciones engañosas.

Este sistema no impide la utilización de nuevas tecnologías y la adaptación a la evolución de los gustos, pues la normalización rígida a veces impide o dificulta la aplicación de los avances de la técnica.

Con este sistema se trata, por tanto, de facilitar la labor armonizada, al adoptarse un tipo de directiva marco flexible y de amplia base.

Por último, es preciso reseñar una nueva orientación en materia de certificaciones de la conformidad de los productos con la norma comunitaria, por lo que se crea un órgano comunitario que reúne a los laboratorios y organismos de certificación.

Relación de productos cuya comercialización está hoy sometida a normalización nacional, por lo que se precisa una homogeneización comunitaria para evitar el control fronterizo intracomunitario

A) ELIMINACIÓN DE «BARREAS FÍSICAS» QUE AFECTAN AL CONTROL DE LAS MERCANCÍAS EN LAS FRONTERAS INTRACOMUNITARIAS

A-1) Controles diversos:

- 1) Franquicia del carburante.

- 2) Banalización (formalidades para salir las mercancías de los puestos fronterizos).

A-2) *Controles veterinarios y fitosanitarios:*

- 3) Alimentos medicamentosos para animales.
- 4) Cerdos machos.
- 5) Personal encargado de inspección.
- 6) Productos cárnicos de terceros países.
- 7) Enfermedades del cerdo.
- 8) Esperma de animales.
- 9) Productos a base de carne.
- 10) Residuos de pesticidas.
- 11) Productos fitofarmacéuticos.
- 12) Certificación de semillas.
- 13) Inspección veterinaria.

B) ELIMINACIÓN DE «BARRERAS TÉCNICAS» QUE AFECTAN A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

B-1) *Nuevo enfoque en materia de normalización para los Estados miembros.*

- 14) ... Directiva 189/1983. Exigencia a los Estados miembros de que renuncien a crear nuevas normas técnicas nacionales, para lo cual se crea un *estatus cero* de doce meses con nuevas normas.

B-2) *Propuestas de la Comisión que afectan y promueven la aproximación de las legislaciones sobre normalizaciones de productos.*

a) Vehículos

- 15) ... normalización sobre «partículas» en motores diésel para el sector «vehículos a motor».
- 16) ... peso y dimensiones de tractores y maquinaria agrícola.
- 17) ... modificación de la «directiva marco vigente» para maquinaria agrícola.

b) Productos alimenticios

- 18) Alimentos hipercongelados.
- 19) Agentes aromáticos.

- 20) Agentes conservantes.
- 21) Preparados de leche para lactantes.
- 22) Ingredientes y grado alcohólico.
- 23) Almidones modificados.
- 24) Aditivos alimenticios.
- 25) Objetos en contacto con alimentos.
- 26) Productos de alimentación particular.
- 27) Etiquetado.
- 28) Confituras.
- 29) Zumos.
- 30) Control.
- 31) Bebidas.

c) Productos farmacéuticos

- 32) Transparencia de precios.

d) Productos químicos

- 33) Límites de comercialización y amianto.
- 34) Clasificación y embalaje.
- 35) Abonos líquidos.

e) Construcción

- 36) Productos de construcción.

f) Otros sectores

- 37) Juguetes.
- 38) Productos cosméticos.
- 39) Indicación precios productos alimenticios.
- 40) Indicación productos no alimenticios.
- 41) Ruido helicópteros.
- 42) Productos de apariencia engañosa.
- 43) Buenas prácticas de laboratorio.
- 44) Cortadoras de césped.

B-3) *Propuesta de la Comisión homogeneizando el Mercado Común de los servicios.*

a) Tecnologías nuevas y servicios

- 45) Actividades de radiodifusión.

A principio de 1989 se habían ya adoptado por los distintos Consejos de Ministros de la Comunidad 115 propuestas de directivas que le había elevado la Comisión, siguiendo las tramitaciones comunitarias establecidas en las, aproximadamente 300 directivas, que prevé el «libro blanco» serán necesarias para desarrollar el Acta Única y alcanzar un verdadero mercado interior comunitario.

La Comisión, en esta fecha, había elaborado y presentado al Consejo 120 propuestas de directivas que el Consejo tenía en estudio.

Al finalizar este primer semestre del año 1989 de mandato de España, los Consejos de Ministros han aprobado 16 nuevas directivas, por lo que quedan en estudio 104 propuestas de la Comisión. Estas directivas aprobadas por los Consejos de Ministros comunitarios han pasado al Parlamento Europeo, el cual aún no se ha pronunciado.

Estas directivas últimamente aprobadas por el Consejo se refieren a productos farmacéuticos, electromagnéticos, protecciones laterales de los vehículos y normas sobre abonos. También hay directivas para armonizar información sobre ofertas públicas y para definir el concepto de «fondos propios».

Coste que le supone a la Comunidad el mantenimiento de las «barreras físicas» y un muestreo para el que le represente las «técnicas»

La Comisión encargó el ya conocido informe «Europea 1992, una apuesta para el futuro», que dirigió Paolo Cecchini (cuyo título original fue *The cost of no Europe*), trabajo que se hizo público en el pasado año 1988 por el que se trata de valorar lo que le cuesta a los europeos no disponer de un mercado interior, en ello quizás se trata de crear ambiente político que acelere el retraso que se lleva para alcanzar la planificada homogeneización de las normas técnicas por medio de la más rápida aprobación del cúmulo de directivas que ya están presentadas al Consejo de la CEE por la Comisión.

Realmente este informe es particularmente optimista. En él se estiman, de forma cuantificada, los beneficios en ecus que reportará a la Comunidad de los europeos comunitarios el nuevo «gran mercado interior», realmente su finalidad es la de constituir una palanca política que ablande las cada día más duras reticencias nacionalistas a homogeneizar normas, lo que están dificultando, o incluso algunos países oponiéndose parcial o plenamente a determinados y diferentes aspectos del proyecto, lo que hace difícil, rayando a veces en lo imposible que, a finales de diciembre del año 1992,

disfrutemos de un verdadero mercado interior comunitario. El objetivo final exige que se vayan alcanzando a la vez todos los parciales, porque todos ellos están enlazados y son complementarios; la libre circulación de mercancías, la de capitales, la de personas y, básicamente, la total homogeneización fiscal, para avanzar todos al mismo ritmo, para cuanto antes empezar a caminar, cada día más firme y resueltamente, hacia la moneda única y, por tanto, hacia las políticas nacionales monetarias y económicas homogeneizadas y coordinadas.

Es preciso señalar que como contrapeso de este informe Cecchini está el quizás técnicamente más importante informe Pado-Schioppa, denominado *Efficacite-stabilite-equite (une strategie pour l'evolution du systeme économique de la Communauté européenne)*, de septiembre del año 1987, publicado a finales del dicho año, donde se frenan los entusiasmos del éxito previsto por los optimistas para el mercado interior y se señalan, incluso, al otro extremo los peligros futuros que pueden nacer ahora de un excesivo centralismo del «nuevo Gobierno central europeo» de Bruselas.

Pero para analizar el desmantelamiento de las «barreras físicas y técnicas» hemos de utilizar el estudio que hace el informe Cecchini sobre el coste que suponen las «barreras técnicas», con todas las limitaciones y deficiencias que sobre la realidad tiene este informe por la deficiente metodología que han empleado, aunque realmente quizás no haya sido posible emplear otra más afinada.

Los costes que a nivel empresarial supone la Europa Comunitaria con «barreras técnicas» lo estima el informe Cecchini en un entorno del 25 % de los beneficios de muchos sectores, que pagan los empresarios anualmente a los agentes fronterizos por el cada día más fuerte cuarteamiento de la Comunidad con nuevas fronteras tan costosas quizás como lo fueron las arancelarias.

Las diferentes normas técnicas nacionales le cuestan a la industria europea automovilística y a la de telecomunicación varios miles de millones de ecus al año, tal y como ha estimado el informe Cecchini.

Las autoridades públicas de los Estados miembros, a lo largo de un año, dice textualmente el equipo Cecchini, pagan en torno a 17.500 millones de ecus más de lo que deberían por la adquisición de bienes y servicios que necesitan a causa del sistema proteccionista de compra, con la exclusividad a suministradores nacionales y que ellas mismas proporcionan. A este punto nos referimos en la «introducción» al exponer la importancia que este tema puede tener para las intendencias de nuestras FAS.

Resumen del informe Cecchini para estimar cuantitativamente el coste de la no Europa

A) ORIGEN DE LOS COSTES QUE SUPONEN LAS «BARRERAS FÍSICAS» BASE PARA LA VALORACIÓN QUE ÉSTAS REPRESENTAN ANUALMENTE EN MILLONES DE ECUS EN LAS FRONTERAS INTRACOMUNITARIAS.

- 1) Controles asociados a diferencias por IVA.
- 2) Controles veterinarios.
- 3) Controles de transporte.
- 4) Formalidades estadísticas.
- 5) Controles en las fronteras intracomunitarias de los contingentes comerciales bilaterales nacionales y otras restricciones cuantitativas con países terceros a la CEE (automóviles, tejidos, etc.).

B) VALORACIÓN ESTIMATIVA EN MILLONES DE ECUS ANUALES

<i>Formalidades aduaneras intracomunitarias</i>	<i>Mil millones de ecus</i>
Administración	7.500
Demoras	415 a 830
Negocios perdidos	4.500 a 15.000
Gastos gubernamentales en controles aduaneros dentro de la CEE sólo para Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y los países Bajos	500 a 1.000

C) ORIGEN DE LOS COSTES QUE SUPONEN LAS «BARRERAS TÉCNICAS», BASE PARA ESTIMATIVAMENTE TRATAR DE VALORAR LO QUE ESTOS REPRESENTAN EN LAS FRONTERAS INTRACOMUNITARIAS, AL MENOS PARA LOS SECTORES ECONÓMICOS Y COMERCIALES MÁS IMPORTANTES.

La aplicación de estas «barreras técnicas» en las fronteras con normalizaciones no homogéneas y con controles diferentes, y de todos y cada uno de los Estados miembros, supone costes directos e indirectos, cuadro 2, p. 106.

a) *Para las empresas:*

- 1) Hacer series de productos diferentes por cada mercado según normas.
- 2) Pérdida de los beneficios de la economía de escala.
- 3) Debilidad competitiva en los demás mercados mundiales, frente a empresas en que sus mercados interiores tienen una economía de escala mayor, como ocurre en Estados Unidos.

Cuadro 2.—Origen de los costes de las «barreras técnicas»

- | | |
|--|---|
| 1. Reglamento técnico de las Administraciones de los Estados miembros. | — Exigencias legales de cumplimiento a las que han de ajustarse servicios y mercancías para ser comercializadas en cada país. Están generalmente referidos a normas oficiales de obligado cumplimiento. |
| 2. Normas técnicas que pueden ser de organismos oficiales o privados. | — No obligan en sí, si las dictan entidades privadas como UNE (España), DIN (Alemania), BSI (Reino Unido), AFNOR (Francia). Pero sí lo son si los reglamentos técnicos se refieren a ellas. |
| 3. Procedimientos de análisis y certificación para control del cumplimiento de la norma obligatoria. Aunque se homogeneizarán las normas, lo más importante sería entonces que se interpretarían y se controlarán de forma idéntica. | |
-

b) *Para las autoridades de los Estados miembros:*

- 1) Duplicación de los costes de certificación y análisis.
- 2) Mayor coste en sus adquisiciones por subastas públicas.

c) *Para los consumidores:*

- 1) Mayores precios por mayores costes de las empresas.
- 2) Estructuras comerciales más ineficaces.

El equipo Cecchini reconoce las dificultades que ha encontrado, por lo que muchas no las ha podido superar, para poder valorar, en todos los países de la CEE y para todos los sectores, los costes que les suponen a empresarios y consumidores los efectos de las «barreras técnicas». Por ello sólo se ha analizado, para los países más desarrollados de la CEE y únicamente para los sectores, bienes de equipo, telecomunicaciones, automóviles, productos alimenticios, farmacéuticos y de la construcción, y en base a estudiar un número limitado de empresas de cada uno de estos sectores y en cada uno de los países elegidos.

Hemos de simplificar las conclusiones de este complejo análisis, limitándonos a señalar la magnitud del coste que representan estas barreras según se

desprende de este informe, a pesar de sus limitaciones. Realmente, aparecen unos costes astronómicos por los restos de nuestros viejos proteccionismos nacionales, aunque paradójicamente parece que aún nos «cuesta» más eliminarlos, según las dificultades que se ponen al abatimiento de estas «barreras», tratando de retrasar el imparable proceso de homogeneización de estas normas técnicas, para hacerlas comunitarias.

Sectores seleccionados por el informe Cecchini

Sector del automóvil. Sólo una conocida marca paga por efectos de las «barreras técnicas» una factura extra por 286 millones de ecus al año. Para la totalidad de la industria europea comunitaria estima el informe que se produciría un ahorro anual del orden de 2.600 millones de ecus.

Sector de telecomunicación. Sólo a las compañías telefónicas les supone un coste por las diferentes normalizaciones discriminatorias de unos 4.800 millones de ecus al año, y para todo el sector electrónico un 25 % de los 17.500 millones de ecus, valor estimado del mercado anual comunitario.

Sector de la alimentación. Se estiman que los costes de las «barreras» suponen, como mínimo, entre 500 y 1.000 millones de ecus, sólo para seis tipos de barreras, mientras se identifican que hay unas 200 «barreras no arancelarias», clasificadas en cinco tipos y sólo tras estudiar diez productos en cinco países de la CEE.

<i>Clase de «barreras»</i>	<i>Número «barreras» en la CEE</i>
Restricciones a la importación	64
Legislación de empaquetado y etiquetaje	68
Restricciones a ingredientes	33
Reglamentaciones sobre contenido	39
Discriminación fiscal	14

Materiales de construcción. (Ladrillo, cristal, azulejos, cal, yeso, etc.). Aunque en principio parece que por su naturaleza (coste de transporte y gustos distintos del consumidor), el tráfico intracomunitario sería restringido, sin embargo su actual comercio intracomunitario es cada día más importante, pues el comercio intracomunitario de estos materiales en Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y España es ya la mitad del valor de su consumo interior. Algunas «barreras técnicas» para productos de construcción, no sólo encarecen, sino que prácticamente impiden algunos tráfic

intracomunitarios, por ejemplo las exigencias que Francia y Alemania imponen para aceptar determinadas certificaciones técnicas. El coste que las «barreras técnicas» suponen para el comercio de este sector de construcción hoy se puede estimar entre 280 y 300 millones de ecus, como mínimo, para los productos analizados, teniendo en cuenta el bajo valor unitario de estos productos, el coste que suponen las barreras es muy importante.

El análisis del informe Cecchini recoge también valoraciones para los costes que estas «barreras» suponen para los sectores textiles y farmacéutico, pero también en forma de muestreo, para número limitado de países y para una muestra de productos, para un determinado número de empresas e incluso sólo para algunas «barreras», sin embargo de valor estimado, induce a pensar que la realidad total supone una cifra importantísima.

Conclusiones

Los costes que a consumidores y empresarios produce la actual fragmentación del mercado europeo son pues de una elevada consideración. En principio, ello afecta directa y fundamentalmente al consumidor, sin embargo, quizás los efectos más trascendentales a medio plazo sean que las empresas europeas no puedan planificar su producción en función de un mercado interior de 320 millones de consumidores, y con ello se impide que también los consumidores europeos, y básicamente las empresas, disfruten de los beneficios de la economía de escala, la que se produce en el marco de un verdadero mercado interior, con el beneficio que supone también para los empresarios europeos una mayor competitividad de sus empresas en los mercados mundiales, y por ende de una influencia económica y política europea mayor en amplias y estratégicas zonas del Mundo, las que en un pasado controlaba Europa, tanto política como económicamente, pero que, tras la Segunda Guerra Mundial, pasó a ser dominio de otras potencias.

Paradójicamente, parece que este gran mercado interior va a hacer más competitivos a los sectores que hoy están a la cabeza, en expectativas de desarrollo y, por ello, se habrá de reforzar la redistribución de la futura riqueza europea a las zonas que quedan más atrasadas.

Un elemento de difícil previsión para el futuro del gran mercado interior comunitario, son los efectos que se pueden producir en su cristalización y desarrollo, si el bloque de países socialistas evolucionan con firmeza y profundidad hacia un cierto tipo de libre cambio y de economía empresarial; en este caso, quizás no todos los actuales países de la Comunidad podrían

seguir con igual entusiasmo la construcción de la Europa común, incluso cabría el peligro de su fraccionamiento.

Los distintos estudios técnicos elaborados para tratar de conocer los efectos que el gran mercado interior puede producir a la comunidad de europeos comunitarios, han sido complementados con varias encuestas, principalmente a empresarios, destinadas a conocer su estado de opinión respecto a este magno proyecto que ya empieza a caminar con lentitud, pero sin retroceder un milímetro.

Generalmente, ante estas encuestas, los empresarios, mayoritariamente, se muestran ansiosos de alcanzar cuanto antes el mercado interior, quizás sin medir muy bien el grado de competitividad que habrán de soportar, paradójicamente las Administraciones respectivas se muestran cada día más reticentes, quizás porque una cosa es opinar y otra decidir, en la negociación de los proyectos de directivas que enmarcan la marcha hacia este mercado interior comunitario europeo.

Una encuesta de este tipo, que alcanzó la respetable cifra de «once mil» empresas, los encuestados, empresarios europeos, coincidieron con la Comisión de la CEE, y no con las posturas, quizás demasiado prudentes, y en algunos casos opuestas de muchos Estados miembros. Los empresarios señalaron, como inconvenientes a eliminar, prácticamente las mismas «barreras físicas y técnicas» que señaló el «libro blanco» y que hemos expuesto anteriormente, y calificaron sus efectos sobre el tráfico comercial como altamente negativo, porque ellas suponen un «sobrecoste al comercio» y una «reducción de la competencia intra y extracomunitaria», por lo que los efectos serán más positivos, cuanto más altas sean las barreras que se abatan.

Es importante conocer el grado de intensidad de las actuales «barreras» y por ello se utiliza como unidad de medida «la dispersión de precios a nivel comunitario para un mismo producto en diferentes Estados miembros, en relación con la dispersión en el Mercado Interior de un Estado». Por ejemplo, para determinados productos electrónicos, la dispersión de sus precios entre Estados de la Comunidad, es superior al 50 % de la dispersión «natural» de precios que se produce en la República Federal de Alemania.

Un efecto previsible por la eliminación de las «barreras técnicas», será una intensificación del fenómeno de la concentración empresarial, y con ello el acceso a mayores economías de escala, con el consiguiente crecimiento del grado de competitividad: mejor calidad, más bajos precios, rápida entrega, servicios posventa, y cuadro de financiación al comprador más atractivo, pero como reverso de la medalla, surge que la concentración se

agudice y con ella aparezca el fantasma del monopolio, con efectos inversos para el consumidor, para lo cual no hay más contrapeso que la entrada en el sector de nuevas empresas, lo cual ocurrirá si en el mismo hay suficiente cuota de mercado, es decir, los efectos beneficiosos del gran mercado interior serán más positivos en aquellos sectores con mayores demandas y mejores expectativas de desarrollo.

Todo ello será la consecuencia mediata del abatimiento de las «barreras técnicas», pero con ello habrán de converger las demás operaciones parciales que constituyen el marco jurídico del Acta Única, la libertad de circulación de capitales y personas, y la homogeneización de las políticas fiscales, monetarias y comerciales. Si no caminan a la vez todas estas «operaciones parciales» no se conseguirá el ansiado gran mercado interior comunitario, aunque se abatan todas las «barreras técnicas».