

MERCADO UNICO EUROPEO GARANTIAS PARA EL LIBRE TRANSITO DE PRODUCTOS

■ GREGORIO PLANCHUELO

Abogado. Letrado del Instituto Nacional de Consumo.



La consecución del Mercado Interior requiere la eliminación de impedimentos a la libre circulación de mercancías entre los distintos países de la Unión Europea.

Para ello, en primer lugar, desde el 1 de Enero de 1993, se eliminó cualquier tipo de control fronterizo en el tránsito intracomunitario de productos, lo que supuso un importante avance ya que, si bien la aplicación de aranceles aduaneros había dejado de existir anteriormente entre los Estados miembros, a excepción de España y Portugal, se seguían practicando controles fronterizos de mercancías basados en otros conceptos, tales como

razones veterinarias y fitosanitarias, política comercial, recogida de estadísticas, aplicación del IVA, etc..., lo que suponía para los operadores económicos retrasos, retenciones de mercancías y la necesidad de cumplimentar diversos trámites burocráticos, con un gasto adicional en el precio de los productos, según informe de la propia Comisión(1).

BARRERAS TECNICAS

Pero el desmantelamiento de las fronteras físicas no es suficiente, ya que existe un segundo tipo de impedimento al comercio intracomunitario,

no menos importante, al que se refiere el artículo 30 del Tratado de Roma, que prohíbe a los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación así como la adopción de cualquier otra medida que pueda tener un efecto equivalente.

Si bien la adopción de restricciones que directamente limitan la importación de un producto, por ejemplo mediante el establecimiento de una cantidad contingentada, es una práctica que ha desaparecido en la UE, no ocurre lo mismo con las "medidas de efecto equivalente", debido a que su apreciación puede resultar en muchos casos menos evidente y, por tanto, puede ser un medio susceptible de ser empleado por los Estados miembros para proteger su industria nacional.

Las "medidas de efecto equivalente" pueden presentarse con tres aspectos diferentes:

1) Medidas que se aplican únicamente a los productos importados y que dificultan, encarecen o impiden tal importación.

Son los supuestos en que un Estado condiciona la entrada de un producto en su mercado al cumplimiento de determinadas formalidades, tales como licencias, visados técnicos o certificados de origen; o bien establecen distintas condiciones de comercialización según se trate de productos nacionales o extranjeros o discriminan a ciertas importaciones con respecto a otras.

Este tipo de medidas son contrarias al artículo 30 del Tratado de Roma, salvo que su aplicación se justifique en alguno de los supuestos previstos en el artículo 36 del mismo Tratado, que permite las restricciones a la importación por razones de orden

público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio histórico, artístico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial o mercantil.

2) Medidas que se aplican indistintamente a productos nacionales e importados, pese a lo cual perjudican especialmente la comercialización de estos últimos, suponiendo de hecho una discriminación.

Es el caso de las normativas nacionales que fijan precios mínimos para determinados productos, con lo que anulan o reducen la ventaja competitiva que supone el precio más atractivo del producto importado; o que establecen precios máximos a un nivel que no tiene en cuenta los costes y cargas inherentes a la importación, y que por lo tanto impide su rentabilidad.

La aplicación de este segundo tipo de medidas, al igual que las anteriores, aunque normalmente se considerará contraria al artículo 30, puede excepcionalmente justificarse en el artículo 36 ya mencionado.

3) Por último, existen las denominadas "barreras técnicas" a la importación. Son aquellas disposiciones nacionales que regulan la comercialización de productos y que generalmente versan sobre su forma, su dimensión, su peso, su composición, su presentación, su identificación o su acondicionamiento y que, pese a ser indistintamente aplicables a productos nacionales o importados, por establecer unos requisitos distintos a los vigentes en los demás países miembros, producen una fragmentación de mercado europeo, obligando al fabricante extranjero a prever una producción especial destinada al mercado del Estado que ha adoptado la disposición, con el consiguiente encarecimiento de sus mercancías.

Este tipo de disposiciones sólo serán posibles, sin suponer una "medida de efecto equivalente" en infracción del artículo 30 del Tratado, cuan-

do concurren las siguientes circunstancias (2):

a) Sean apropiadas, es decir, el mismo resultado no puede alcanzarse mediante un medio menos restrictivo para el comercio.

b) No sean excesivas y por lo tanto guarden proporción con el resultado perseguido.

c) Atiendan a una "exigencia imperativa", y "objetivo legítimo y digno de protección", regulando una materia sobre la que no exista disposición comunitaria en vigor y sí una "competencia residual" del Estado, tal como política coyuntural, balanza de pagos, política comercial, protección de los consumidores, la salud pública o el medio ambiente.

En otras palabras: Si bien les está impedido a los Estados miembros cualquier tipo de control fronterizo de las mercancías comunitarias que entren en su territorio, sí pueden establecer otros tipos de limitaciones y cortapisas, siempre que se basen en el artículo 36 del Tratado de Roma. Así, por ejemplo, Francia podrá prohibir la comercialización de cerdo ibérico o caballos españoles mientras no llegue a erradicarse la peste porcina o si llegase a declararse endémica la peste equina, ya que el artículo 36 permite

las medidas de efecto equivalente a las restricciones a la importación, basadas, entre otras razones, en la protección de la salud y la vida de las personas y los animales.

También podrán los Estados miembros regular las condiciones de comercialización de los productos atendiendo a criterios distintos a los existentes en los demás Estados miembros, y prohibir los productos que no cumplan con tales requisitos, siempre que las condiciones de comercialización de dicho producto no sean establecidas por una norma comunitaria, que la medida busque la consecución de un objetivo legítimo, por ejemplo la protección de los consumidores, y sea apropiada y no excesiva.

No será, por ejemplo, apropiada una norma que prohíba la comercialización de mantas que no tengan unas medidas específicas, que son a las que esté acostumbrado el consumidor nacional, ya que se pueden conseguir resultados análogos e incluso más beneficiosos para el consumidor, con consecuencias menos restrictivas para los intercambios, simplemente exigiendo que en el etiquetado se indiquen las dimensiones de las mantas, lo que permite al consumidor elegir entre una gama más amplia.



Sí será apropiada, y no excesiva, la prohibición de comercializar máquinas de escribir u ordenadores que carezcan entre sus símbolos de la letra ñ, ya que el objetivo que se pretende, la protección del idioma nacional, es lo suficientemente importante para adoptar una medida tan restrictiva y los resultados que se buscan sólo pueden alcanzarse por tal tipo de medida.

EL PRINCIPIO DE RECONOCIMIENTO MUTUO

Como complemento a cuanto se acaba de exponer, hay que hacer referencia a tres principios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, derivada de la Sentencia Cassis Dijón, que son los siguientes:

– Si sobre un determinado producto exige una regulación comunitaria, bastará que éste cumpla con la misma para que no se pueda impedir su comercialización en ningún Estado miembro.

– En defecto de disposición comunitaria, un Estado miembro no puede prohibir la venta en su territorio de un producto legalmente fabricado y comercializado en otro Estado miembro aunque ese producto esté fabricado con arreglo a prescripciones técnicas o cuantitativas distintas de las exigidas a sus propios productos, siempre que la disposición del país de origen responda a los mismos objetivos que la norma nacional (3).

– En tercer lugar, si la disposición nacional en la que se basa la prohibición de comercializar fuera más exigente que la vigente en el país de origen del producto, será aplicable sólo si esta mayor severidad está justificada en el plano científico (4).

EL CONTROL DE LOS REGLAMENTOS TECNICOS

Como último medio para la consecución del Mercado Interior, cabe resaltar la Directiva 83/189/CEE, por la que se obliga a los Estados miembros a

informar a la Comisión de todo proyecto de disposición que, de hecho o de derecho, regule la comercialización de los productos industriales y agrícolas destinados a la alimentación humana o animal, así como ciertos tipos de medicamentos. Estas disposiciones son denominadas "reglamentos técnicos".

Según esta Directiva, los Estados miembros no pueden dar vigencia a un reglamento técnico hasta que no hayan transcurrido tres meses contados a partir de la fecha en que se realiza la notificación.

Durante este plazo de tiempo, la Comisión envía una copia del proyecto en la versión original y su traducción al resto de los Estados miembros, a fin de que puedan proponer aquellas modificaciones que consideren necesarias para garantizar la libre circulación de mercancías.

El Estado miembro que elaboró el proyecto sólo puede darle vigor legal transcurridos esos tres meses sin haber recibido observaciones al mismo. En otro caso, la Comisión le exige que informe sobre las modificaciones que va a introducir atendiendo a tales observaciones. Caso de que injustificadamente las mismas no tengan un reflejo en el proyecto de disposición nacional, la Comisión puede iniciar un procedimiento de declaración de incumplimiento, al amparo del artículo 169 CEE.

Por otra parte, al recibir la notificación del proyecto de reglamento técnico, la Comisión puede requerir al Estado miembro para que se abstenga de continuar con él, en el caso de que existiese una propuesta de Directiva o Reglamento comunitario sobre esa misma materia, o bien solicitarle que aplaze durante otros doce meses su entrada en vigor por tener intención de elaborar una directiva en la materia.

Además, si un Estado miembro no informase de algún proyecto del reglamento técnico, la Comisión puede igualmente iniciar el procedimiento de declaración de incumplimiento previs-



ta en el artículo 169 CEE, considerándose, además, que dicho reglamento es inoponible frente a terceros (5).

Sólo se prevé la posibilidad de que los Estados miembros puedan adoptar y aplicar de forma inmediata un reglamento técnico, sin la espera de tres meses desde su notificación, por razones de urgencia ligadas a la seguridad de productos o medio ambiente.

La Directiva 83/189/CEE se ha revelado como un arma muy eficaz para eliminar las trabas al libre intercambio de mercancías: en la práctica la Comisión ha solicitado, y obtenido de los Estados miembros, que se introduzca en todo nuevo proyecto de reglamentación el principio de "reconocimiento mutuo".

La aplicación de la Directiva ha evidenciado también su efecto disuasorio: los Estados miembros dudan en incurrir en un incumplimiento si saben que sus proyectos serán examinados por la Comisión y los demás Estados miembros.

Finalmente, consigue que las reglamentaciones técnicas se vean impregnadas de los principios que rigen en el funcionamiento del Mercado Unico, a la vez que sirve como detector de las áreas donde es más necesario la elaboración de una norma comunitaria, así como consecuencia de las 935 notificaciones recibidas hasta finales de 1989, se ha anunciado la preparación de 60 nuevas Directivas.

CONCLUSION

Como se ve, con el sistema descrito se cierra el círculo de medidas destinadas a la consecución de un Mercado Unico operativo, ya que los Estados miembros no sólo no pueden impedir o controlar el paso de los productos comunitarios en sus fronteras, sino que, además, no pueden establecer legalmente ningún tipo de discriminación de facto entre los productos nacionales e importados de la Unión Europea, salvo las excepciones previs-



tas en el artículo 36 del Tratado de Roma, ni pueden regular la comercialización de productos, salvo que esa regulación no suponga una traba al libre intercambio de mercancías, o, en otro caso, la traba responda a una "exigencia imperativa" y sea apropiada, no excesiva y tenga una justificación en el plano científico, y aún así, esa disposición no será aplicable, en virtud del principio de reconocimiento mutuo, si el importador acredita que el producto cumple con otras normas vigentes en el país de origen de naturaleza similar.

Finalmente, en el caso de que un Estado miembro elabore una disposición que cumpla con los requisitos mencionados anteriormente, justifica-

da en el artículo 36 o con una "exigencia imperativa", deberá notificarlo a la Comisión y ésta a su vez a los demás Estados miembros, donde la norma será examinada y de considerarse necesario detenida, si no por otras razones, simplemente por el compromiso de la Comisión de elaborar sobre esa materia una Directiva. □

NOTAS:

- (1) "La realización del mercado interior". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (2) Directiva 70/50/CEE artículo 30 y considerando 8, 9, 10 y 11.
- (3) Sentencias Biologische Producten de 17.XII.81 y Homologación de máquinas para trabajar madera, de 28.I.86.
- (4) Sentencia sobre la Ley de la pureza de la cerveza en Alemania, de 12.III.87.
- (5) DOCE C. 245, de 1.X.86 página 4.