

LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EN RELACION CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

GONZALO SAMANIEGO BORDIU

SUMARIO: I. EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.—II. EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.—III. EL CASO RESUELTO EN LA SENTENCIA 252/1988, DE 20 DE DICIEMBRE DE 1985, SOBRE «INSPECCIÓN VETERINARIA PARA EL COMERCIO CON ESTADOS MIEMBROS DE LA CEE».—IV. LA DOCTRINA GENERAL DEL TC SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS POR EL ESTADO Y POR LAS CC. AA.: 1. *La afirmación de que la ejecución del derecho comunitario derivado se determina conforme al orden interno de competencias.* 2. *La referencia de las Directivas a la «Autoridad central».* 3. *Breve referencia al carácter de interlocutor único del Estado en relación con las organizaciones internacionales.* 4. *El carácter de interlocutor único del Estado en relación con la garantía de las obligaciones comunitarias.*—V. LA DETERMINACIÓN DEL TÍTULO APLICABLE CONFORME AL ORDEN INTERNO DE COMPETENCIAS.—VI. LA DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR EN RELACIÓN CON LA CEE: 1. *La conexión internacional como requisito para la competencia estatal.* 2. *La condición de que el régimen jurídico exterior sea diferente del puramente interno.* 3. *El modo de ejercicio de las competencias del Estado en estos supuestos.*—VII. LA JURISPRUDENCIA DEL TC Y LA CONSECUCCIÓN DEL MERCADO INTERIOR.—VIII. CONCLUSIONES.

I. EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Pese a todas las ambigüedades e indefiniciones que aún subsisten, puede afirmarse que la discusión sobre cómo han de ordenarse las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC. AA.) en relación con la Comunidad Económica Europea (CEE) está bastante encauzada sobre la base

de un punto de partida común y una distinción, elaborada por la doctrina jurídica (1) y aceptada implícitamente por los poderes públicos que intervienen en la cuestión, entre la fase ascendente y la fase descendente en la CEE.

El punto de partida común es el reconocimiento de que la incorporación de España a la CEE ha supuesto una pérdida de competencias generalizada de todos los poderes públicos, como consecuencia principalmente de que muchas decisiones se han trasladado a las instituciones comunitarias. Este principio resulta igualmente válido para el Estado y para las CC. AA., aunque suele acentuar el efecto sobre éstas. De cualquier modo, lo cierto es que ni siquiera el Estado puede realmente considerarse a salvo de dicha pérdida, porque después del Acta Unica sólo una pequeña parte de las decisiones exigen la unanimidad, siendo la regla general la mayoría cualificada, por lo que es posible que una decisión sea adoptada con el voto en contra de un Estado.

Por fase ascendente en la adopción de decisiones en la CEE ha de entenderse la participación de representantes españoles en las diversas instituciones europeas (Consejo, Parlamento, Comisión, Tribunal de Justicia, Comité Económico y Social, etc.). Sabido es que existe un criterio no escrito de reparto equilibrado de los puestos de la Comunidad y que, en el caso de los órganos decisorios como, por ejemplo, el Consejo, una representación formal de los Estados, de modo que la voluntad de éstos encuentra su expresión a través de dichos representantes y órganos. El problema principal que aquí se plantea es el de cómo instrumentar una voluntad única de Es-

(1) Con carácter general respecto de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con motivo de la incorporación de España a la CE, pueden citarse: O. CASANOVAS Y LA ROSA, «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a la CEE», en M. DÍEZ DE VELASCO y otros, *El Derecho de la CEE*, Madrid, 1982; F. DÍEZ MORENO, «Repercusiones del ingreso de España en la CE para las Comunidades Autónomas», en *Noticias/CEE*; F. GRANELL, «Las responsabilidades de las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la CE», en *RIE*, núm. 1 de 1985; F. LORENTE HURTADO, «Incidencia del ingreso de España en la CE en las competencias de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado*, IEF, Madrid, 1984; S. MUÑOZ MACHADO, «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Económica Europea», en *Tratado de Derecho comunitario europeo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1980; J. OLIVARES MARTÍNEZ, «Incidencia de la integración en las Comunidades Autónomas», en *DA*, núm. 201; así como las obras colectivas siguientes: *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, 1988; *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñate, 1986; *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Santiago de Compostela, 1982.

paña sin que se reduzcan las competencias de cesión de las Comunidades Autónomas.

Por fase descendente, sin embargo, ha de considerarse a la fase de aplicación o puesta en práctica de las disposiciones y decisiones comunitarias. La regla general, al respecto, es la ejecución por los Estados miembros, careciendo las instituciones comunitarias de una administración «periférica». El problema aquí es cómo instrumentar esta fase de ejecución.

En este contexto, el Tribunal Constitución (TC) acaba de dictar la primera Sentencia (2) en la que resuelve un conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el que se había planteado un problema de ejecución del derecho comunitario. La Sentencia no aborda, obviamente, todos los complejos problemas que se suscitan en este campo. Por otra parte, toda extrapolación de un caso concreto resuelto por un Tribunal hacia otros similares o análogos debe realizarse, obviamente, con sumo cuidado, pues, en puridad, jurisprudencia no existe hasta que al menos el Tribunal no se haya pronunciado varias veces sobre el mismo aspecto. No obstante estas limitaciones, la Sentencia contiene una doctrina inicial que es de gran valor, tanto por lo que acepta implícitamente como por lo que declara expresamente, siendo objeto de este trabajo el de realizar un primer comentario a la misma.

La Sentencia se refiere a un problema de aplicación del derecho comunitario, de modo que, salvo lo que incidentalmente se dirá más adelante, no trataremos aquí los problemas de la fase ascendente.

II. EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION SOBRE LA EJECUCION DEL DERECHO COMUNITARIO

En relación con la fase descendente, que es la que nos interesa, es obligado reconocer que no existen todavía criterios jurídicos expresos adoptados por las instituciones, pero la doctrina (3) y, en cierto modo, la práctica co-

(2) Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, por la que se resuelven los conflictos de competencia 598/1986, 1.403/1986 y 857/1988 (acumulados), interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, respectivamente, contra el escrito de 26 de febrero de 1986 del director general de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al director general de Sanidad y Salud Pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, y contra los Reales Decretos 1.754/1986, 1.755/1986 y 1.728/1987 (BOE núm. 11, suplemento de 13 de enero de 1989).

(3) Sobre el problema específico de la ejecución del Derecho comunitario, además de las obras citadas anteriormente, pueden verse: J. DE MIGUEL ZARAGOZA, «Problemas constitucionales en la recepción del Derecho derivado comunitario», en *BIMJ*,

tidiana permiten establecer, al menos, algunos criterios en los que hay una *opinio iuris comune* y otros en los que las cuestiones están todavía abiertas.

Los criterios generalmente admitidos pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Se entiende que la ejecución de las obligaciones comunitarias corresponde al Estado y a las CC. AA., de acuerdo con el reparto de competencias que se deriva de las normas internas (principalmente, la Constitución española y los Estatutos de Autonomía).
- b) Se infiere de lo anterior que el Estado renuncia a pretender que la ejecución del derecho comunitario sea de su exclusiva competencia, basándose en una interpretación extensiva de los artículos 93 y 149.1.3 de la CE.
- c) Igualmente, se infiere del primer punto que se acepta la posibilidad de que sean las CC. AA. quienes puedan ser competentes para ejecutar las obligaciones comunitarias. El fundamento jurídico de esta competencia sería múltiple: de una parte, algunos EE. AA. atribuyen explícitamente esta competencia a las CC. AA.; además, es doctrina asentada de las instituciones comunitarias que la aplicación de sus decisiones es un problema de orden interno de los Estados miembros; finalmente, se entiende que la incorporación a la CEE no puede suponer una revisión constitucional del reparto interior de competencias.

Las cuestiones que, sin embargo, están aún abiertas a polémica y sobre las que aún no se ha adoptado una decisión serían:

- a) El problema de cómo definir a quién corresponde la competencia en cada caso en concreto de aplicación de decisiones comunitarias, puesto que es sabido que tal reparto es de gran complejidad y está sometido constantemente a tensiones. Especialmente difícil, dentro de este apartado, estaría el problema de cómo instrumentar las competencias compartidas, es decir, aquellas en las que el Estado se

núm. 1.184, de 1979; G. GARZÓN I CLARIANA y otros, *L'execució del Droit comunitari europeu à Espanya i les competencies de les Comunitats Autonomes*, IEA, Barcelona, 1986; A. LA PÉRGOLA, «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», en *REDC*, núm. 13, 1985; J. SÁEZ DE VICUÑA Y BARROSO, «El cumplimiento del Derecho comunitario europeo por parte de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado*, vol. IV, IEF, Madrid, 1984; J. L. SÁNCHEZ DÍAZ, «La ejecución normativa del Derecho de la CE por las Comunidades Autónomas», en *REALA*, núm. 23, 1986.

reserva el poder normativo básico o general, correspondiendo la ejecución a las CC. AA. (4).

- b) El problema de la «garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados», cuando la competencia corresponda a las CC. AA. La CE atribuye esta función a las instituciones centrales en el artículo 93, de modo que es preciso instrumentar los mecanismos que permitan realizarla. La discusión se centra en cuáles son estos mecanismos. Podemos adelantar ahora que este punto no es abordado en la STC que comentamos, por la simple razón de que atribuye al Estado la competencia discutida.

III. EL CASO RESUELTO EN LA SENTENCIA 252/1988,
DE 20 DE DICIEMBRE DE 1985, SOBRE «INSPECCION VETERINARIA
PARA EL COMERCIO CON LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA CEE»

El caso resuelto por el TC tiene su origen en un grupo de Directivas (5) que intentan facilitar la libre circulación de una clase de productos (los derivados de carne), en el marco de una Organización Común de Mercados (OCM). Así se desprende con facilidad de los fundamentos jurídicos de las Directivas, que se basan expresamente en los artículos 43 y 100 el TCEE y que contienen un considerando en el que se afirma que:

«Considerando que, desde el establecimiento de organizaciones comunes de mercados, los productos a base de carne pueden circular libremente dentro de la Comunidad; que, no obstante, los intercambios intracomunitarios de dichos productos se encuentran frenados por la existencia, en este ámbito, de prescripciones sanitarias diferentes, según los Estados miembros; que conviene, en particular, con el fin de eliminar dichas disparidades, sustituir dichas prescripciones nacionales por disposiciones comunes» (6).

(4) Este problema es especialmente agudo, pues la doctrina se ha centrado en la definición de los criterios y líneas generales, sin que se haya hecho análisis de los diversos sectores en los que interviene la CEE. Como ejemplo de este enfoque, a mi juicio mucho más preciso, puede citarse a E. ARGULLOL MURGADAS, *Competencias de la CE y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria*, Barcelona, 1983.

(5) Directivas 64/433/CEE, 72/461/CEE, 77/99/CEE y 83/201/CEE, que se refieren a los problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca o productos a base de carne, publicadas en *DOCE*, serie L, cap. 03 «agricultura», volúmenes 01, 11, 24 y 28, respectivamente.

(6) Considerando primero de la Directiva 77/99/CEE.

El contenido de estas Directivas es el típico de las que pretenden armonizar las condiciones sanitarias de productos de consumo humano. Como se recordará, la salud es uno de los motivos que pueden ser alegados por los EE. MM., en base a lo previsto en el artículo 36 del Tratado de la CEE, para impedir la libre circulación de mercancías. Por ello, y con el fin de facilitar dichos intercambios, la solución más ajustada puede consistir en armonizar los requisitos mínimos exigibles, lo que forma parte central de las Directivas en cuestión, que contienen largas y minuciosas normas sobre las instalaciones que manipulan los productos, los métodos para su manipulación, etc.

En este marco general, las Directivas imponen a los EE. MM. la obligación de instrumentar una inspección de las instalaciones y de los productos que vayan a ser destinadas al comercio con los EE. MM. La inspección se exige con el fin de comprobar que los citados productos cumplen con las condiciones exigidas, siguiendo la técnica simplificada del muestreo y de la autorización de instalaciones (en este caso, los mataderos). Como resultado de ello, los EE. MM. envían a la administración comunitaria la lista de las instalaciones autorizadas para el intercambio de los productos.

El Estado aplicó estas Directivas a través de tres Reales Decretos (7) en los que se prescribe la incorporación de las normas comunitarias y se instrumenta la autorización de las instalaciones, así como su inspección, atribuyendo todas las competencias a la Administración del Estado. Esto significaba que las autoridades concretas que habían de realizar la inspección, los veterinarios oficiales, eran nombrados por el Estado, si bien conviene señalar que éste había autolimitado su competencia admitiendo que tales nombramientos se habrían de realizar a propuesta de las CC. AA.

El primer conflicto acumulado surgió porque autoridades de la Generalidad de Cataluña realizaron inspecciones sobre algunas instalaciones y enviaron un escrito a la Administración del Estado, al objeto de que fuese transmitida la lista de mataderos autorizados a Bruselas, contestando esta Administración que la competencia era suya y que, en consecuencia, no procedía a la petición de remisión. Posteriormente se plantearon los demás conflictos de competencia en relación con los Reales Decretos de desarrollo, procediendo el Tribunal a su acumulación.

(7) Reales Decretos 1.754/1986, 1.755/1986 y 1.728/1987, todos ellos estableciendo las normas técnicas, así como los certificados de inspección veterinaria para el comercio con los Estados miembros de la CEE en relación con los productos cárnicos, publicados en los *BOE* núm. 207, de 27 de agosto de 1986 (Aranzadi, ref. 2728), y núm. 5, de 6 de enero de 1988 (Aranzadi, ref. 24).

IV. LA DOCTRINA GENERAL DEL TC SOBRE LA APLICACION
DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS
POR EL ESTADO Y POR LAS CC. AA.

El fundamento segundo de la Sentencia reúne una serie de consideraciones de carácter general sobre el enfoque que ha de seguirse en relación con estos problemas de competencia en la aplicación de las normas comunitarias, pudiendo concluirse que la posición del TC se sitúa en la línea de las conclusiones generalmente admitidas a que hemos hecho referencia anteriormente.

1. *La afirmación de que la ejecución del derecho comunitario derivado se determina conforme al orden interno de competencias*

En efecto, el TC se pronuncia primeramente sobre el problema de cuáles son las normas que determinan la competencia controvertida y establece una doctrina que comienza con la declaración de que

«las Directivas de la CEE que se invocan en las Exposiciones de Motivos de los Reales Decretos en conflicto no dan solución a esta cuestión competencial»,

y termina con la afirmación de que

«son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuestas a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

La inserción en esta última frase de la expresión «en consecuencia» parece apuntar la idea de que el Tribunal ha necesitado estudiar la normativa comunitaria para comprobar si ella impone o no un reparto interno de competencias. Es decir, que parece que el TC no ha querido fijar definitivamente el principio de que la ejecución de las obligaciones comunitarias depende de las reglas internas, y parece admitir, al menos como teoría, que en algún caso sea la CEE quien determine la autoridad que deba ejecutar las obligaciones.

No obstante, a mi juicio, esta impresión puede ser falsa, porque precisamente en este caso las Directivas comunitarias en cuestión declaraban que «la Autoridad central competente del Estado miembro» ha de velar sobre la

correcta aplicación de sus disposiciones, cuidando esa misma «Autoridad central» de que un «veterinario oficial» controle permanentemente el cumplimiento de las prescripciones (8).

2. *La referencia de las Directivas a la «Autoridad central»*

Esta declaración de las Directivas, que, aunque se produjo en ocasiones durante el inicio de la andadura comunitaria, no suele ser ya corriente en virtud de la general asepsia de las decisiones comunitarias sobre la Autoridad competente en cada Estado miembro, fue objeto de interpretaciones diversas de las partes en el proceso.

Para la Generalidad de Cataluña, no debería deducirse de ella una atribución al Estado de la competencia para aplicar las Directivas, pues «el principio que domina las relaciones entre la CEE y cada uno de los Estados miembros es el de «autonomía institucional», según el cual es el derecho de cada Estado el que determina los órganos competentes y los procedimientos para el desarrollo y la ejecución del Derecho comunitario» (9).

Para el abogado del Estado, sin embargo, «de la citada Directiva se desprende que es la Autoridad central —en clara contraposición a la local o regional, ya que el propio legislador comunitario introduce el calificativo y con él la distinción— de cada Estado miembro quien ostenta la competencia» (10).

El TC, sin embargo, considera que la referencia a la «Autoridad central» debe entenderse en el contexto de una distinción entre:

- a) las autoridades concretas que han de otorgar las autorizaciones y velar por el cumplimiento de las normas comunitarias, y
- b) la autoridad que deba ser el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias.

De este modo, se entiende que la mención de la «Autoridad central» contenida en las Directivas no afecta al reparto interno de competencias, pues ha de interpretarse en el segundo sentido, es decir, que de ella no se infiere «el ejercicio directo y exclusivo por la Administración del Estado de las intervenciones dichas», sino simplemente que esa Autoridad central deba ser el interlocutor único ante Bruselas.

(8) Véanse, por ejemplo, el art. 4 de la Directiva 64/433/CEE o el art. 2 de la Directiva 72/461/CEE.

(9) Antecedente cuarto, letra A).

(10) Antecedente quinto, A), letra b).

Creo que es patente que esta interpretación constitucional está determinada por una voluntad de equilibrio y de medida, pues de otro modo, las dificultades jurídicas serían más grandes. Así, la aceptación de la tesis estatal de que el ordenamiento comunitario puede afectar al reparto interno de competencias implica crear una construcción jurídica para comprobar su constitucionalidad. Y si, al contrario, se declara la total imposibilidad de que el reparto interno se vea afectado por una normativa comunitaria, entonces siempre cabe el riesgo de que aparezcan casos en los que así ocurra, lo que también provoca dificultades jurídicas.

3. *Breve referencia al carácter de interlocutor único del Estado en relación con las organizaciones internacionales*

La interpretación dada por el TC al concepto de Autoridad central contenida en las Directivas puede tener, sin embargo, unas repercusiones más fuertes que la de ser un mero recurso interpretativo destinado a salvar el orden interno de competencias frente a eventuales determinaciones de normas comunitarias.

En efecto, la cuestión de quien sea el interlocutor ante Bruselas tiene un alcance general muy extenso, pues afecta a toda la llamada fase ascendente, en la que lo que se ventila es la participación de España en los procedimientos de decisión. Sabido es que este aspecto de las relaciones con la CEE tiene una carga política muy alta, que ha dado lugar, incluso, a un conflicto de competencias entre la C. A. del País Vasco y el Estado en relación con la apertura por aquél de una Oficina ante la CE (11).

Sin embargo, no parece que sea oportuno extender un aspecto particular de este conflicto al problema de las relaciones del Estado y las CC. AA. en torno a la fase ascendente. La razón que parece justificar esta conclusión sería, simplemente, que la cuestión aquí debatida no entraría, propiamente hablando, en lo que se conoce como fase ascendente, pues esa Autoridad central no participa en la adopción de decisiones, sino que se limita a responder ante la Administración comunitaria de la ejecución de unas Directivas. Es decir, que su función sería complementaria o adjetiva del proceso descendente del cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

Por ello parece forzoso concluir que esta sentencia no se pronuncia ni expresa ni implícitamente sobre la participación del Estado y de las CC. AA. en la toma de decisiones en las instituciones comunitarias.

(11) Fundamento 2, párrafo 4.

4. *El carácter de interlocutor único del Estado en relación con la garantía de las obligaciones comunitarias*

No obstante lo anterior, el TC sí parece reconocer que el Estado deba ser el interlocutor único ante las instituciones comunitarias cuando se trate de responder de las obligaciones comunitarias.

En efecto, esta impresión se produce primeramente porque la Sentencia, antes de decidir que la competencia en este caso concreto era del Estado, se plantea en abstracto cómo pueden ordenarse las relaciones con las CC. AA., y dice que no cabe ignorar «la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 de la CE», y más adelante afirma ya con claridad que la alusión a la «Autoridad central» que deba nombrar el veterinario oficial debe entenderse

«... como precisión de que son los órganos generales o centrales de dichos Estados, en tanto que responsables últimos de la ejecución de la normativa europea, los obligados a comunicar a la CEE, y a asumir ante ella, el nombramiento o la designación de un veterinario oficial» (F. J. 4.º).

No hay, bien es cierto, una declaración más general o explícita, pero lo que sí se desprende de la Sentencia es que el TC se plantea que en estos casos de ejecución de obligaciones comunitarias alguien debe responder ante la CEE de su cumplimiento y no parece vislumbrar que exista alguna posibilidad de que el interlocutor pueda ser una Comunidad Autónoma, pues al comentar cómo ha de ejercer el Estado esa función de garantía de las obligaciones comunitarias no prevé el caso de que la Comunidad Autónoma se dirija directamente a Bruselas, sino que hace un llamamiento a la colaboración entre ambos poderes para que se articulen

«... el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma, de tal modo que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos le atribuyen (a cada uno) ni echen cargas innecesarias sobre los administrados»,

puediendo ser significativo, al respecto, que la Sentencia hable aquí de funciones y no de competencias, en lo que quizá sea una referencia al artículo 93 de la CE.

V. LA DETERMINACION DEL TITULO APLICABLE CONFORME AL ORDEN INTERNO DE COMPETENCIAS

El fundamento tercero de la Sentencia se dedica principalmente a resolver quién es competente para ejecutar las Directivas comunitarias, aplicando ya únicamente las normas de distribución de competencias existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Siguiendo la metodología que le es propia, el TC comienza por tratar de identificar los títulos competenciales aducidos por las partes, que, en el presente caso, eran numerosos. Así, la Generalidad de Cataluña había alegado en su favor sus competencias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia (art. 27.3 EAC), que serían las de agricultura y ganadería (artículo 12.1.4 EAC), higiene (art. 9.11 EAC) y sanidad interior (art. 17.1 EAC), mientras que el Estado había sostenido que los aplicables debían ser las «bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), el comercio exterior y la sanidad exterior (reglas 10 y 16 del art. 149.1 CE).

La conclusión a la que llega el TC es clara y terminante. Los títulos aplicables son el comercio exterior y la sanidad exterior, que son materias de exclusiva competencia del Estado, y el razonamiento parece irreprochable, pues, en primer lugar, estamos en presencia de normas sanitarias y del comercio, ya que

«... es claro que la actuación y las reglamentaciones (...) no pretenden ni ordenar la producción agrícola o ganadera ni disponer regla alguna sobre la planificación general de la actividad económica...»,

mientras que

«... no puede dejar de advertirse que las mismas afectan directamente a las condiciones sanitarias exigidas por las Directivas comunitarias para el comercio en el ámbito de la CEE...».

Ahora bien, tanto el comercio como la sanidad son materias en las que existe un reparto competencial entre las CC. AA. y el Estado, de modo que a éste le corresponde en exclusiva el comercio exterior y la sanidad exterior, mientras que aquéllas han recibido amplias competencias en materia de co-

mercio interior y sanidad interior. Para el TC, es claro, en todo caso, que las disposiciones y la resolución impugnadas

«... pertenecen, por su fin y por su objeto, al ámbito que es propio, respectivamente, del comercio y sanidad exteriores, pues mediante los Reales Decretos en conflicto, el Gobierno ha adoptado, en cumplimiento de las Directivas comunitarias, una regulación específica para los intercambios comerciales exteriores, en el marco de la CEE, regulación aún hoy separada de la que ordena el comercio interior y en la que se contienen unas prevenciones que entran con naturalidad en el concepto de sanidad exterior...».

Esta apreciación del TC no parece discutible si se considera el contenido general de las Directivas, así como el de las normas internas que la desarrollan, y que, como ya se adelantó anteriormente, vienen a satisfacer un problema de carácter internacional muy vivamente sentido en la CEE: el de la armonización de las condiciones sanitarias de los productos, con vistas a la libre circulación de los mismos entre los Estados miembros.

Sin embargo, creo que hubiera sido deseable que el TC hubiera dedicado una cierta atención a que las Directivas comunitarias se habían dictado en el marco de una Organización Común de Mercado, como bien claramente se manifiesta en ellas, pues las O. C. M. son un instrumento de la política agrícola común (véase art. 43), de modo que cabe razonablemente la duda sobre si el título aplicable más preferentemente hubiera debido ser el de la «agricultura».

Claro es que, de todas maneras, la ausencia de fundamentación no implica que el encuadramiento material hubiera debido ser diferente. De hecho, es sabido que, una vez que los Estados miembros han levantado los obstáculos directos a la libre circulación de mercancías, tales como los aranceles, las restricciones cuantitativas y otras medidas de efecto equivalente, han surgido con notable fuerza los obstáculos indirectos como los aquí contemplados. Es decir, normas técnicas que, amparándose en justificaciones de seguridad, salud, defensa del consumidor o medio ambiente, en realidad pretenden dificultar el comercio entre los Estados. De aquí que, a mi juicio, aunque las normas comunitarias puedan encuadrarse simultáneamente en los títulos de la agricultura y del comercio o sanidad, serían estos últimos los prevalentes en el caso considerado.

VI. LA DELIMITACION DE LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR EN RELACION CON LA CEE

Así, pues, las materias aplicables son el comercio exterior y la sanidad exterior, porque el hecho sobre el que recaen es el comercio intracomunitario, y la finalidad que pretenden es facilitarlos. Si hubiera alguna duda al respecto, el TC deja caer, en un momento en el que todavía estaba realizando reflexiones generales (12), que

«... el hecho de que sea la Administración Central del Estado (en razón, por ejemplo, de las cláusulas contenidas en los párrafos 10 y 16 del apartado primero del art. 149 CE) la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración Autónoma...»,

cuyo comentario es de vital importancia, pues de él parecen deducirse muy amplias competencias estatales.

1. *La conexión internacional como requisito para la competencia estatal*

En efecto, sabido es que la intervención de las instituciones comunitarias prevista en el Tratado suele tener como premisa o fundamento la de una conexión internacional, de modo que si la actividad regulada carece de relevancia intracomunitaria (sólo tienen repercusiones nacionales), la CEE no interviene. Existen multitud de ejemplos de esta influencia de la conexión internacional, como ocurre con las normas sobre la competencia que se aplican a las conductas «que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros» (art. 85 TCEE) o «en la medida en la que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros» (art. 86 TCEE).

De entre ellos, merece especial atención la consecución del Mercado Interior introducida por el Acta Unica Europea, que, según el artículo 8.A), implica «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado», lo que se concreta, entre otros efectos,

(12) Las instituciones comunitarias se encuentran en un amplio proceso de armonización y regulación de esas condiciones, actividad esta que se refleja en las aproximadamente 300 directivas vigentes, así como de los 100 proyectos de directivas en discusión y que habrán de aprobarse antes de 1992.

en la posibilidad de que se dicten disposiciones armonizadoras para aproximar las disposiciones nacionales «que incidan en el establecimiento o funcionamiento del mercado común» [arts. 100 y 100.A)]. Es decir, los artículos precisamente utilizados por la CEE para dictar las Directivas a que dieron lugar los conflictos de competencia que comentamos (12).

Obvio es recordar que estas Directivas suelen ir dirigidas a los Estados miembros que contraen una serie de obligaciones, generalmente de incorporación de las normas en el derecho interno y de vigilancia y control de su cumplimiento. Dado que el objeto último de estas normas es el de garantizar que no existan obstáculos al libre comercio en la CEE, la conexión internacional de las mismas es evidente, y una interpretación estricta de dicha conexión podría suponer que sólo el Estado es competente para aplicarlas en virtud de su título sobre el comercio exterior.

Dicho de otra manera, que la Comunidad Económica Europea interviene principalmente respecto de aquellos hechos en que existe una relevancia comunitaria, lo que se traduce, en el orden interno español, en una conexión internacional, que podría fundar la prevalencia de las competencias estatales respecto de las autonómicas, en base a diversos títulos, de entre los que destacan los de comercio exterior, sanidad exterior y el régimen aduanero y arancelario. La trascendencia de esta interpretación respecto de la libre circulación de mercancías parece estar fuera de toda duda, pues una gran parte de la actividad normativa de la CEE está destinada, precisamente, a favorecer el intercambio intracomunitario.

2. *La condición de que el régimen jurídico exterior sea diferente del puramente interno*

Sin embargo, el Tribunal Constitucional parece querer alejarse de una interpretación extensiva como ésta al llamar la atención sobre el hecho de que el régimen de los productos destinados al comercio comunitario está «aún hoy separada de la que ordena el comercio interior», razón por la cual considera que la actividad de autorización y de inspección corresponde al Estado.

Es decir, que introduce una corrección sobre lo que podríamos llamar el efecto interno de la conexión internacional. En efecto, al parecer, el TC considera que la mera conexión exterior no es del todo suficiente y que se puede distinguir en dos supuestos:

- a) supuesto en el que coexisten dos regímenes jurídicos: uno para el comercio interior y otro para el comercio comunitario. En tal caso, la competencia sobre el segundo sería del Estado, y

- b) supuesto en el que el régimen jurídico de los productos es el mismo, ya se trate de su comercialización interior o exterior. En este supuesto, la competencia del Estado no es tan clara y posiblemente debiera reconocerse a las CC. AA.

Dicho de otro modo: que la conexión exterior no sólo debe existir, sino que tiene que tener un reflejo real en el ordenamiento interno, pues si resulta, por decirlo así, indiferente, entonces no está justificada la prevalencia del título del comercio exterior o de la sanidad exterior respecto de los títulos de comercio interior o sanidad interior.

La construcción jurisprudencial anterior me parece irreprochable en dos sentidos. De un lado, porque sigue la línea argumental de otras sentencias, en las que el Estado pretendió fundamentar sus competencias en el mero hecho de que normas internas tenían una relevancia internacional, como sucedió, por ejemplo, en la STC 125/84, en la que se dice que

«la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10. Pero ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias...».

Y, de otro lado, porque sugiere una decisión política del más alto nivel y de carácter nacional, cual es la de establecer en el momento de la transposición de las normas comunitarias al derecho interno, si se va a imponer un solo régimen o si, al contrario, se va a conservar dos regímenes simultáneos. Una decisión de este tipo debe corresponder al Estado, en base a sus títulos sobre la ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), aunque debe justificarse suficientemente, pues, en otro caso, podría utilizarse dicha conexión exterior como recurso para recabar competencias.

3. *El modo de ejercicio de las competencias del Estado en estos supuestos*

Si el Estado, como resulta en este caso, es el competente y si, además, el título que se tiene en cuenta le atribuye una competencia exclusiva, parece que el conflicto debe considerarse resuelto de un modo definitivo. Sin embargo, el TC realiza aquí un giro argumental importante y reflexiona sobre cuál ha de ser el modo de ejercitar esas competencias: la colaboración con las CC. AA.

La Sentencia es muy clara al respecto, pues se refiere a diferentes situaciones para siempre recurrir al mismo principio de colaboración. Así,

a) Cuando la competencia sea exclusiva del Estado,

«... el principio de colaboración antes aludido, y al que repetidamente se ha referido este Tribunal como criterio informador de las relaciones entre el Estado y las CC. AA. (STC 64/1982, F. J. 8.º), ha de inspirar este ejercicio»,

de modo que,

«... por ejemplo, realización por la Administración Autonómica de tareas de competencia estatal, con sumisión en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración Central».

b) Todavía más, aunque la actuación sea de competencia estatal, en virtud de su conexión exterior, la separación entre lo exterior y lo interior no puede ser concebida tajantemente, como si de compartimentos estancos se tratara, sino que

«la salvaguardia de las competencias propias de la Generalidad en materia de sanidad interior obliga a considerar que (...) también las designaciones de «Veterinario oficial» a que se refieren los Reales Decretos 1.754 y 1.755 de 1986 habrán de hacerse a propuesta de la Comunidad Autónoma».

Aparentemente se produce aquí una cierta ruptura del discurso de la Sentencia, pues si el Estado tiene competencia exclusiva en materia de comercio y sanidad exteriores, ¿por qué ha de ser obligatoria la colaboración con las CC. AA.?, ¿por qué el Estado no puede nombrar unilateralmente a

las autoridades responsables de dichas actividades con conexión exterior y debe buscar la participación autonómica?

El TC se pronuncia expresamente apelando a la Constitución española, pero, a mi juicio, las razones de tipo pragmático han sido muy influyentes y abonan la colaboración entre las Administraciones públicas, aunque sea con vistas a, como dice en algún momento el TC, evitar «cargas innecesarias sobre los administrados». Pues ¿qué sentido tendría que una empresa estuviese sometida a dos inspecciones sobre sus mismos productos o instalaciones, cada una de una Administración diferente, cuando ambas pretenden el mismo objetivo, como es la protección de la salud de los consumidores?, ¿por qué no, entonces, coordinar ambas actuaciones reduciendo esas cargas burocráticas, así como la doble Administración?

Además, el propio Estado se había comprometido a ejercitar sus competencias de sanidad exterior en estrecha cooperación con las CC. AA. (Disposición final 8.^a de la Ley General de Sanidad), de modo que, al final, el nombramiento de las autoridades concretas que deban velar por el cumplimiento de las normas comunitarias no es una atribución exclusiva y excluyente del Estado, sino que ha de realizarse de acuerdo con las propias previsiones estatales, es decir, «a propuesta de la Comunidad Autónoma» correspondiente.

VII. LA JURISPRUDENCIA DEL TC Y LA CONSECUION DEL MERCADO INTERIOR

Ya se ha adelantado que la doctrina científica ha realizado una aproximación muy general al problema de quien es competente para ejecutar las disposiciones comunitarias. Sin embargo, la Sentencia que comentamos pone de manifiesto que tal enfoque puede dar lugar a falsas perspectivas. Así, la afirmación general y abstracta de que las CC. AA. tienen competencia para aplicar el ordenamiento comunitario puede dar lugar a la impresión falsa de que siempre han de ser ellas, olvidándose, sin embargo, que la Constitución española ha reservado al Estado las competencias principales de carácter internacional: las relaciones internacionales, el comercio exterior, la sanidad exterior, el régimen aduanero y arancelario y otras.

Por otra parte, la Sentencia que comentamos se refiere a un supuesto ligado a la libre circulación de mercancías, y no parece lícito extenderla a otros campos de la normativa comunitaria. No obstante, parece útil hacer ahora unas reflexiones generales sobre cómo esta jurisprudencia pudiera afectar a esos otros campos, principalmente los que se refieren a la libre circula-

ción de capitales, de servicios y de personas, esto es, a la consecución del mercado interior.

Al respecto, creo que puede afirmarse, aunque sea provisionalmente, que la situación dada en este caso no parece que pueda darse en esos otros campos. La razón principal sería que los títulos relativos a la extranjería, la nacionalidad, el derecho civil y mercantil o el régimen de cambios y convertibilidad atribuyen al Estado una competencia exclusiva que no se ve limitada por un calificativo «exterior», como ocurre con el comercio o la sanidad. Por ello, en muchos de estos otros supuestos no parece que pueda distinguirse entre un régimen interno y un régimen externo de las personas, los servicios o los capitales.

Aún más, aunque cabe imaginar otros casos en los que coexistieran regímenes nacionales e internacionales, tampoco parece que la doctrina de esta STC pueda ser trasladable a ellos. Así, por ejemplo, en el campo de la libre prestación de servicios, que incluye a las profesiones, cabe imaginar la coexistencia de unos títulos con validez nacional y de otros con validez internacional. Obviamente, la regulación de estos títulos y la decisión sobre su validez corresponde al Estado, en base al artículo 149.1.27 de la CE, pero su ejecución puede corresponder a las CC. AA., que tienen amplias competencias educativas. Pero ello no podría dar lugar a una eventual competencia ejecutiva del Estado sobre los títulos con validez internacional, pues aquí no dispone de una competencia específica sobre una «educación exterior».

VIII. CONCLUSIONES

La STC contiene, así pues, una serie de consideraciones que pueden apuntar a una doctrina general sobre la ejecución de las obligaciones comunitarias, y que se centraría en los siguientes puntos:

- Con carácter general, la competencia para la ejecución de las obligaciones comunitarias depende de las normas internas, es decir, de la CE y de los EE. AA.
- En todo caso, el Estado es el garante último de las obligaciones comunitarias, de lo que debe deducirse que ha de ser el interlocutor único frente a la CEE.
- La competencia para aplicar Directivas comunitarias que regulan el comercio intracomunitario de mercancías corresponde al Estado cuando el régimen de las mismas es diferente del que existe para el comercio únicamente interior. En otro caso, la competencia parece que debe corresponder a las CC. AA.

- Cuando el Estado tiene competencia para aplicar las normas comunitarias en virtud de los títulos de comercio exterior y sanidad exterior, el ejercicio de estas competencias ha de efectuarse en colaboración con las CC. AA., respetándose las que ésta tiene en las materias de comercio interior y sanidad interior.

