

EL EXTERIOR Y LA COMUNIDAD EUROPEA EN EL JUEGO COMPETENCIAL INTERNO

(Reflexiones en torno a la STC 252/1988)

ANTONIO LOPEZ CASTILLO

INTRODUCCION

Mediante la STC 252/1988, de 20 de diciembre (1), se ha atribuido al Estado, a mi juicio equivocadamente, la competencia exclusiva para girar las inspecciones previas, a cuyo efecto nombra los veterinarios encargados de efectuarlas, y conceder las autorizaciones que los mataderos, salas de despiece y frigoríficos industriales radicados en Cataluña necesitan para participar en el tráfico intracomunitario de «carnes frescas» (2).

El TC llega a esa conclusión a partir de una modulación «exterior» del orden competencial interno, tras descartar que las competencias en liza pudieran derivarse de la normativa comunitaria. No obstante lo cual, hace alguna consideración sobre la ejecución del derecho comunitario y su garantía, en lo que constituye un primer acercamiento, aunque tangencial, a la problemática derivada de la relación entre los ordenamientos comunitario y español (3), procediendo a una asimilación de los regímenes de ejecución

(1) En *BOE* de 13 de enero de 1989, pp. 39 y ss. (Ref. 886).

(2) Véase, al respecto, los artículos 1.º de las Directivas del Consejo-CEE 64/433 y 71/118; en *DOCE* de 29 de julio de 1964, núm. 2.012/64, 03 vol. 1, pp. 101 y ss. (102), y en *DOCE* de 8 de marzo de 1971, núm. L-55/23, 03 vol. 04, pp. 131 y ss. (132). Véase, además, el Real Decreto 1.728/1987, de 23 de diciembre, anexo I, cap. 1, norma 1 a) y b), en *BOE* de 6 de enero de 1988, pp. 80 y ss. (81).

(3) De interés será, por ejemplo, la próxima resolución del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.314/1986, admitido a trámite el 10 de diciembre de 1986, que habrá de pronunciarse sobre la transmisión directa de información a la Comisión-CE por parte de la Generalidad de Cataluña, o de los conflictos positivos de competencia número 1.501/1988, admitido a trámite el 26 de septiembre de 1988, que deja en suspenso algunas disposiciones del Decreto 89/1988 del Gobierno vasco, relativas a la crea-

del derecho comunitario derivado y de los Tratados internacionales, que no comparto y sobre la que, una vez expuestos los antecedentes del fallo, me voy a detener para contrastar luego los fundamentos del fallo con los resultados obtenidos e intentar proponer una solución alternativa a la alcanzada por el TC.

ANTECEDENTES

Este fallo solventa los conflictos positivos de competencia números 598 y 1.403/1986 y 857/1988 (admitidos a trámite, respectivamente, mediante Providencias de 10-VI-1986, 9-I-1987 y 23-V-1988) acumulados, mediante Auto de 10-X-1988, e interpuestos por el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el escrito de 26-II-1986 de la Dirección General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo, dirigido al director general de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, que afirmaba la competencia exclusiva del Estado para ejercitar la inspección previa de las empresas radicadas en Cataluña a efectos de obtener autorización para el intercambio de carnes frescas entre los países de la Comunidad Económica Europea, y contra algunas disposiciones de los Reales Decretos 1.754 y 1.755/1986 (art. 3.1 y Anexo I, Norma I.3) y 1.728/1987 (art. 2.1 y Anexo I, Normas I.g y II) referentes al régimen de concesión de autorizaciones y al ejercicio, por parte de la Administración del Estado, de las inspecciones conducentes, en su caso, a la retirada de esas autorizaciones requeridas para participar, conforme a las exigencias comunitarias (4), en ese intercambio o comercio intracomunitario (5).

EN TORNO AL REGIMEN JURIDICO DE EJECUCION Y GARANTIA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DEL DERECHO COMUNITARIO DERIVADO

«Las normas estatutarias que, como la recogida en el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la Comunidad Autónoma

ción de una Oficina vasca en Bruselas, y núm. 1.602/1988, admitido a trámite el 24 de octubre de 1988, en el que se discuten algunas disposiciones del Real Decreto 597/1988, relativas al control metrológico CEE, entre otros.

(4) Véanse las Directivas comunitarias 64/433, 77/99, 83/201, 72/461, 84/371 y 71/118, 80/879, 77/99 y 83/201.

(5) Véase en *BOE* de 29 de agosto de 1986, pp. 5742 y ss. y 5745 y ss., y en *BOE* de 6 de enero de 1988, pp. 80 y ss., cit.

adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad» (6).

En efecto, normas como el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no son normas atributivas de competencias que no se tuvieran asumidas ya. Ello plantea la cuestión de su carácter necesario o meramente declarativo.

Entender, como hace la doctrina internacionalista, que si bien el desarrollo y la aplicación del derecho comunitario (y en general de los Tratados internacionales) es «un derecho propio que no se niega en la Constitución, debe ser asumido en los Estatutos mediante una opción expresa», pues, de lo contrario, se daría entrada al artículo 149.3 y con ello a la asunción por el Estado de esas competencias no asumidas (7), supone confundir el carácter, meramente declarativo, de función puesta en relación con las distintas materias de que se trate, éstas sí asumidas expresamente (8) conforme a la reiterada doctrina del TC; doctrina esta de la asunción expresa de la competencia cuyo alcance ha sido objeto de alguna matización por parte del propio TC (9). De este modo, no se quebranta principio alguno y se respeta, en sus justos términos, la exigencia de asunción competencial de las diferentes materias asumidas con distinta intensidad y en diverso grado. Además, si no fuesen meramente declarativas, tales cláusulas de ejecución no podrían tampoco hacerse extensivas al derecho comunitario derivado, pues la especificidad atribuible al derecho comunitario derivado no admite un tratamiento extensivo *mutatis mutandis* a su régimen de ejecución del régimen de ejecución propio de los Tratados internacionales (10). Entender que el derecho

(6) Del tenor del fallo, cit. (nota 1), en fund. jur. 2.º

(7) En este sentido, A. MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2.ª ed., 1987, pp. 255 y ss.

(8) Así, también, P. PÉREZ TREMPs, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, 1987, p. 82.

(9) Véanse las sentencias TC 76/1984, fund. jur. 1.º, y 120/1984, fund. jur. 2.º, en JC IX, p. 282, y JC X, pp. 402-403, respectivamente, que niegan la asunción automática, vía cláusula residual, por el Estado de competencias materiales no asumidas *nominatim* por las Comunidades Autónomas. Véase, en detalle, P. CRUZ VILLALÓN, «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías territoriales», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3-4, pp. 125 y ss. (146).

(10) Como el que ensaya A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, pp. 267 y ss., al diferenciar hasta cuatro niveles de ejecución según los Estatutos. Como en el texto, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria 1984*, UPV, 1985, pp. 191 y ss. (232-233).

comunitario derivado no queda incluido en las disposiciones estatutarias relativas a la ejecución de Tratados internacionales no conduce a la incompetencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar el derecho derivado (11), sino que, por el contrario, esa ejecución autonómica de la normativa comunitaria dependerá del grado y alcance con el que se haya estatutariamente asumido la materia concreta objeto de regulación comunitaria. Resulta así innecesario acudir a la delegación de competencias estatales, vía artículo 150.2 de la Constitución, a las Comunidades Autónomas para resolver una cuestión inexistente (12).

Sólo un dogmatismo, que se achaca por lo demás a la posición que aquí se mantiene, puede mantener la bondad constitucional del artículo 150.2, que, no se olvide, escamotearía la auténtica naturaleza autonómica de la competencia, y entender que la clara opción en favor de la competencia material, que parece imponerse en relación con la ejecución y desarrollo de las disposiciones comunitarias que, según el último proyecto de Convenio entre la Nación y las Comunidades Autónomas, se acometerá conforme a la «ordenación material de competencias establecida en el bloque de la constitucionalidad y con el valor y alcance recogido en el mismo», que el artículo 93 de la Constitución no altera (13), supone una «salida pragmática basada en la fórmula simplificada de la competencia implícita» (14), ya que en puridad de conceptos el derecho comunitario derivado y el derecho internacional son dos realidades completamente diferentes, pues si bien el derecho comunitario nace de un Tratado internacional, posteriormente genera una vida propia (15), que se expresa a través de sus instituciones, mediante un ordenamiento jurídico, cuyos efectos sobre los Estados miembros y sus ciudadanos

(11) Como piensa G. GARZÓN CLARIANA, *La ejecución del derecho comunitario en España y las competencias de las Comunidades Autónomas. La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, pp. 218-219. Véase, además, A. BORRÁS RODRÍGUEZ, «Relacions amb la CEE», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1989, pp. 49 y ss. (54), para quien «no resulta forzado entender que (el art. 27 del Estatuto) incluye también el derecho derivado».

(12) De otra opinión son A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, pp. 259-260; G. GARZÓN CLARIANA, *op. cit.*, pp. 223-224; M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego», en *REI*, núm. 3, 1985, pp. 655 y ss.

(13) Véase el texto del proyecto de Convenio comentado por L. PAREJO ALFONSO, en *Actualidad administrativa*, núm. 11, 1988, pp. 581 y ss. En este sentido se pronunció ya G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, *loc. cit.*, p. 226.

(14) En A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, p. 260.

(15) Cfr. en este sentido, en detalle, H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tubinga, 1972.

son de sobra conocidos (16). No es un derecho externo o ajeno al Estado español, pero tampoco es un derecho interno *strictu sensu*; es, podría decirse, un derecho interno de otro modo, un derecho interno común a los Estados miembros de la CE o, tautológicamente expresado, un derecho comunitario.

Ni del artículo 149.1-3 cabe deducir que la competencia para adoptar las medidas necesarias en cumplimiento de los Tratados internacionales corresponde ejercerla en exclusiva a los órganos centrales del Estado, ni del artículo 93 que compete a estos órganos el desarrollo exclusivo de las obligaciones comunitarias. Los órganos centrales del Estado son, eso sí, los responsables únicos del adecuado cumplimiento, tanto de las obligaciones internacionales como de los compromisos comunitarios. Y si bien es cierto que en la Constitución no se contienen cláusulas expresas que confieran al Estado la (fiscalización y) garantía de esas obligaciones y compromisos, una interpretación con sentido lleva a entender que la incursión en responsabilidad por parte del Estado, ante el incumplimiento, en su más amplio sentido, de las obligaciones asumidas, con independencia de cuál sea la instancia u órgano interno que haya generado el incumplimiento, recogida tanto en el artículo 27.1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (17) en relación con las obligaciones internacionales, como en el artículo 5 en relación con la sección 4, capítulo I, del título I de la quinta parte del Tratado de la Comunidad Económica Europea, relativa al Tribunal de Justicia, cuando de compromisos y obligaciones comunitarias se trata (18), hace nacer tanto del artículo 149.1-3, en relación con las obligaciones internacionales, como del artículo 93, inciso final, en relación con las obligaciones comunitarias, la competencia estatal de garantía última de esas obligaciones y compromisos. Esta interpretación presta al inciso final del artículo 93 pleno sentido (19). Esta regulación asume el mandato o deber de «lealtad comunitaria» (20), re-

(16) Véase, por todos, J. V. LOUIS, *El ordenamiento jurídico comunitario*, 2.ª ed., 1986.

(17) «... entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales», de 21 de marzo de 1986. Véase en *REDI*, vol. XXXIX, 1/1987, pp. 357 y ss.

(18) Artículo 5 TCEE: «Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

»Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado.»

(19) Cfr. A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, p. 181.

(20) En detalle, R. SÖLLNER, *Art. 5 EWG-Vertrag in der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofes*, Munich, 1985.

cogido en los Tratados, y sancionable ante el Tribunal de Justicia de la CE, que exige del «Estado miembro» que garantice plenamente la vigencia del derecho comunitario.

Por lo demás, aunque en relación con las obligaciones internacionales la Constitución no contiene fórmula expresa similar a la del artículo 93, nada obsta la interpretación según la cual el Estado detentaría la competencia para garantizar en última instancia las obligaciones internacionales contraídas, pues él es el «único responsable internacionalmente de los Tratados en que es parte» (21).

Esta es la línea seguida en otros países con una estructura territorial compleja, ya sea mediante fórmula expresa (art. 16 de la Constitución austríaca) (22), ya sea a partir de principios constitucionales jurisprudencialmente elaborados, proyectados luego a través de Convenciones y Acuerdos (principio de «lealtad federal» y Pacto de Lindau y Procedimiento de información y cooperación entre Federación y *Länder* en asuntos comunitarios, en la República Federal alemana) (23). Línea la primera ya conocida en nuestro Derecho Constitucional, durante la II República (art. 76 de la Constitución republicana, así como art. 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) (24) e

(21) Véase STC 44/1982, de 8 de julio, fund. jur. 4.º, en *BJC*, 16-17, pp. 677 y ss.

(22) «Los Estados estarán obligados a tomar medidas que resulten necesarias para la aplicación de los Tratados internacionales dentro de su respectiva esfera de actuación autónoma; en el caso de que un Estado no cumpla esta obligación dentro del plazo debido, se trasladará la competencia para adoptar dichas medidas y, en particular, para promulgar las leyes necesarias a la Federación. Toda medida adoptada por la Federación con arreglo al presente precepto, especialmente toda ley promulgada o decreto dictado de este modo, dejará, sin embargo, de tener vigencia en cuanto el Estado en cuestión haya tomado las medidas necesarias».

(23) Sobre este principio jurisprudencial, véase H. LAUFER, *Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit*, en *Festschrift Gasser*, 1983, pp. 419 y ss. Véase el texto del Pacto de Lindau, en R. MORAWITZ, *La colaboración entre el Estado y los Entes territoriales en la Comunidad Europea*, 1985, pp. 123-124. Y sobre el procedimiento en asuntos comunitarios, véase la documentación correspondiente en *RIE*, 2/89.

(24) Artículo 76 de la Constitución republicana: «Corresponde también al presidente de la República: e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional...»

Artículo 13 EAC: «La Generalidad de Cataluña tomará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios que recaigan sobre materias atribuidas total o parcialmente a la competencia regional por el presente Estatuto. Si no lo hace en tiempo oportuno, corresponderá adoptar dichas medidas al Gobierno de la República. Por tener a su cargo la totalidad de las relaciones... ejercerá siempre la alta inspección en el cumplimiento de los referidos Tratados y Convenios en la observancia de los principios del derecho de gentes...»

intentada, sin éxito, en el proceso constituyente que condujo a la actual Constitución (25). La segunda línea podría suponer un refuerzo claro a la tesis aquí defendida, según la cual el Estado tendría la competencia para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por él asumidas, en cuanto que de la estructura compleja del Estado autonómico se deriva la exigencia de colaboración entendida «como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución...» (26). Y la Constitución (art. 96.1) impone el respeto de los Tratados internacionales, que las Comunidades Autónomas habrán de cumplir obligatoriamente, aunque los Estatutos carezcan de una disposición expresa que les obligue, pues de la interpretación conjunta de los arts. 149.1-3 y 96.1 de la Constitución y 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la luz del principio informador de colaboración (27), ya referido, se desprende la obligación de la Comunidad Autónoma de Cataluña de ejercitar el cumplimiento de los Tratados internacionales cuando de alguna materia de su competencia se trate (28).

De forma semejante, la responsabilidad en que incurre el «Estado miembro» ante la posible infracción de las obligaciones asumidas ante la CE es la que le confiere (art. 93, inciso final) la garantía del cumplimiento y la ejecución de las obligaciones (29). Y es el artículo 93, y ello sin el auxilio del artículo 149.1-3, que como se ha visto regula un supuesto distinto y con mayor opacidad (30), el fundamento constitucional que garantiza en última instancia la adecuación al ordenamiento jurídico comunitario y, en consecuencia, que el «Estado miembro» pueda salvar su responsabilidad.

(25) Véanse, en este sentido, los artículos 138.3 y 133.3 del Anteproyecto de Constitución. Según el primer precepto era de la exclusiva competencia del Estado «la celebración de Tratados y la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los mismos», y conforme al segundo artículo, «todas las normas y acuerdos de la Asamblea (de la Comunidad Autónoma) deberán respetar la Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales del Estado», en *Constitución española, Trabajos Parlamentarios*, I, pp. 30-1.

(26) Véase STC 11/1986, de 28 de enero, en *BJC*, 58, pp. 186 y ss.

(27) Véase STC 64/1982, de 4 de noviembre, fund. jur. 8.º, en *BJC*, 20, pp. 993 y ss. Cfr., además, sentencias TC 76/1983, de 5 de agosto, fund. jur. 14, en *BJC*, 30, pp. 1095 y ss., y 11/1986, cit., entre otras. En general, sobre el tema, véase E. ALBERTI, en E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, pp. 393 y ss.

(28) Véase, en este sentido, la STC 58/1982, de 27 de julio, fund. jur. 4.º, en *BJC*, 18, pp. 757 y ss.

(29) Esta tesis aparece recogida en el proyecto de Convenio, cit. (nota 13).

(30) Frente a lo que es opinión generalizada; véase, por todos, A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, pp. 297-299, y L. ORTEGA ALVAREZ, «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», en *REDA*, 55, 1987, pp. 353 y ss. (364).

El artículo 93 cubre el mandato de leal aplicación contenido en el Tratado CEE (art. 5) y sustenta la competencia del Estado para garantizar esa aplicación que el derecho comunitario exige; también cuando el cumplimiento compete a la Comunidad Autónoma, tanto en supuestos de omisión, en los que, mediante el ejercicio de la alta inspección entendida como «instrumento de verificación o fiscalización» (31), el Estado pueda observar si la Comunidad Autónoma esté o no capacitada para subsanar el incumplimiento a tiempo, como, sobre todo, en los supuestos de cumplimiento defectuoso, que habrán de atajarse bien ante el TC, bien ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, siempre a partir de los requerimientos por incumplimiento de la Comisión-CE (artículos 169 y 170 TCEE), para proceder, una vez suspendida la aplicación de los actos denunciados respectivamente por el TC o por el juez ordinario, que podría plantear en su caso cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la CE (art. 177 TCEE), al cumplimiento, por parte del Estado, conforme a la obligación comunitaria, que habrá de dejar paso al cumplimiento de la obligación comunitaria por parte de la Comunidad Autónoma competente, cuando ello se produzca. Es decir, el artículo 93 encierra un título competencial del Estado, título que sólo opera, en régimen de concurrencia perfecta, frente al incumplimiento de la Comunidad Autónoma competente que pueda generar responsabilidad, constatable ante el Tribunal de Justicia de la CE, del «Estado miembro», y que decae al tiempo que cesa el incumplimiento, por la actuación conforme a la obligación comunitaria, y constitucional, de la Comunidad Autónoma competente (32).

Este título concurrente no priva a la Comunidad Autónoma de su competencia, ya que sólo opera a partir de incumplimientos y mientras éstos perduran. Un cumplimiento adecuado, al que por lo demás están obligados por el propio ordenamiento jurídico comunitario, tanto los órganos centrales del Estado como las Comunidades Autónomas, evitará, por innecesaria, esa intervención en garantía del «Estado miembro».

La «acomodación cooperativa» del ejercicio de las respectivas competencias, mediante la necesaria colaboración evitaría disfunciones competenciales y, al mismo tiempo, que el «Estado miembro» incurriese en responsabilidad ante la CE. En efecto, los mecanismos de colaboración entre los órganos centrales y los autonómicos encierran la garantía mejor para obviar incumplimientos, y con ello el título competencial que, en los términos que se ha visto, integra el artículo 93.

(31) Véase STC 6/1982, de 22 de febrero, funds. jurs. 3.º y 7.º, en *BJC*, 11, pp. 206 y ss. Cfr., además, las sentencias TC 32 y 42/1983, de 28 de abril y 20 de mayo, respectivamente, cit. en nota 65.

(32) Esta tesis, en L. ORTEGA ALVAREZ, *loc. cit.*, pp. 367-369.

De este modo, no se actúa por la vía del control estatal, pues aquí el control es comunitario, ni se priva a la Comunidad Autónoma de su competencia, que puede quedar «provisionalmente» preterida, pero sólo cuando excepcionalmente el normal juego competencial no garantiza la obligación comunitaria, entrando entonces a operar el título estatal integrado en el artículo 93, según el cual «... corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

EJECUCIÓN Y GARANTIA DE LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS Y AUTONOMIA INSTITUCIONAL DE LOS «ESTADOS MIEMBROS»

La normativa comunitaria (véase nota 4) armonizadora de las condiciones higiénico-sanitarias del comercio intracomunitario de carnes frescas se ha desarrollado (verbigracia: ejecutado) a través de los Reales Decretos 1.754 y 1.755/1986 y 1.728/1987, ya mencionados (véase nota 5), lo que parece constitucionalmente adecuado en atención a la materia (normativa higiénico-sanitaria), precisada de una mínima homogeneidad técnica, objeto este perseguido además por las directivas comunitarias y que resulta intachable desde una perspectiva estrictamente comunitaria, pues no parece que la vía normativa escogida suponga especial amenaza para la aplicación prevalente, efectiva y uniforme que las normas comunitarias exigen (33).

En efecto, el aseguramiento de la ejecución de las normas comunitarias conforme al derecho comunitario, entendido en su sentido más amplio, esto es, incluyendo el llamado derecho primario y el derecho derivado tal y como resultan de la interpretación del Tribunal de Justicia de la CE (34), supone un límite último infranqueable a la autonomía institucional y procedimental que conservan los Estados miembros, salvado el cual el ámbito de acción sólo estará sujeto al orden constitucional del Estado (35).

(33) Por lo demás, la normativa comunitaria (directiva) podría considerarse ejecutada por la existencia de normas internas anteriores que ya hubiesen alcanzado los objetivos buscados por la directiva, o incluso por la existencia de un principio general del Derecho constitucional o administrativo que asegurase la efectiva aplicación de la directiva. Cfr. las sentencias TJCE 248/1983, de 21 de mayo de 1985, y 29/1984, de 23 de mayo de 1985, respectivamente, citadas en A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, p. 217.

(34) Cfr. las afirmaciones contenidas en este sentido en la primera cuestión prejudicial española planteada por el TCT, en la Ley 4/1986, pp. 391 y ss.

(35) En este sentido, también A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, p. 216, con citas de jurisprudencia del TJCE.

En el caso que nos ocupa, las directivas comunitarias establecen la obligación de la «autoridad central competente del Estado miembro» de velar para que las autorizaciones sólo se concedan a las instalaciones que cumplan los requisitos exigidos. En consecuencia, habrá de velar también por el cumplimiento de tales disposiciones, a cuyos efectos un veterinario oficial quedará encargado de girar los oportunos controles, conducentes, en su caso, a la retirada de las autorizaciones (36).

Como muy bien dice el TC, esta terminología no prejuzga «cuál deba ser la Administración competente —si la estatal o la autonómica— para la concesión de dichas autorizaciones y para velar por el mantenimiento de las condiciones previstas» (37).

De las directivas sólo se desprende la responsabilidad que la «autoridad central competente del Estado miembro» contrae en relación con la concesión y mantenimiento de las autorizaciones frente a la CE y a los demás Estados miembros, que podrían activar, en su caso, un procedimiento comunitario de control en manos del Comité de Veterinarios Permanente (38), así como la obligación de «que la Administración central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias» (39). Pero resulta desmesurado entender que la responsabilidad asumida por la Administración del Estado, único interlocutor ante la Comisión y los demás Estados miembros arrastre consigo el ejercicio directo y exclusivo de esas intervenciones para cuya realización cabrían, según el propio tenor del fallo, «fórmulas y expedientes diversos» (40), para asegurar el cumplimiento de la obligación contraída por la «autoridad central» y exigida con carácter general en el Tratado CEE (art. 5).

Si la normativa comunitaria no exige una solución determinada, ésta habrá de buscarse en las reglas internas de delimitación competencial, en razón de la materia.

(36) Cfr. la Exposición de Motivos, los apartados 3.3, 4.1 y 4.2, del artículo 4.º, y capítulos I, II y III del anexo I de la directiva 64/433, cit., y anexo I, capítulos I y II de la directiva 71/118, cit. (nota 2).

(37) Del tenor del fallo, en fund. jur. 2.º

(38) Constituido por la decisión del Consejo-CEE de 15 de octubre de 1968, en DOCE, núm. L-255, de 28 de octubre de 1968, p. 23.

(39) Cfr., en este sentido, el artículo 4.2 de la directiva 64/433, y en parecidos términos, el artículo 5.2 de la directiva 71/118 (nota 2).

La sentencia del TC que resuelva el RI 1.314/1986, cit. (nota 3), habrá de concretar algo más el carácter de interlocutor único del Estado ante la Comunidad Europea. Véase la referencia al respecto en A. BORRÁS RODRÍGUEZ, «Relacions amb la CEE», cit. (nota 11).

(40) En fund. jur. 2.º Cfr. la tesis del abogado del Estado, en I.5.A *in fine* del fallo.

LOS TÍTULOS COMPETENCIALES EN CONFLICTO:
¿SANIDAD Y COMERCIO EXTERIORES?

Esto es precisamente lo que intenta el TC cuando, a partir de su reiterada doctrina sobre criterios de delimitación competencial tales como el sentido y finalidad propios de los títulos competenciales en la Constitución y los Estatutos o el carácter de las disposiciones y actos traídos al conflicto y su objetivo y finalidad predominantes (41), llega a la conclusión de que tanto la Resolución como los Reales Decretos en conflicto afectan directamente, no ya a la producción agrícola o ganadera o a la planificación general de la actividad económica, como habían defendido en sus alegaciones las representaciones de la Generalidad y del Estado, sino a las condiciones sanitarias exigidas por las directivas comunitarias para el comercio (de carnes frescas) en el ámbito de la CEE.

En realidad, el TC entiende que estas «prescripciones y actuaciones sanitarias... pertenecen, por su fin y por su objeto, al ámbito que es propio, respectivamente, del comercio y de la 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'» (42).

En efecto, el Gobierno ha adoptado en ejecución de las directivas una reglamentación de carácter técnico-sanitario, necesaria para garantizar el ajuste y la adecuación de las actividades internas a las prescripciones comunitarias con ocasión del ejercicio de las respectivas competencias, lo que, por los motivos ya dichos (véase nota 4), no se discute en este conflicto. Que exista una reglamentación específica para los intercambios comunitarios de carnes frescas, separada en efecto de la que ordena el mercado interior, no resulta algo definitivo. En primer lugar, porque la doble regulación parece responder a mínimas diferencias técnicas de las instalaciones y no a una voluntad expresa en ese sentido y, en segundo lugar, porque hasta la derogación, mediante el Real Decreto 1.728/1987, del título X del Real Decreto 3.263/1976, relativo a la importación y exportación, subsistía un régimen general aplicable no sólo al tráfico interior de carnes frescas, sino tam-

(41) Véanse las sentencias TC 87/1987, fund. jur. 2.º, y 88/1986, fund. jur. 4.º, citadas en el fund. jur. 3.º del fallo.

(42) *Ibidem.*

bién al tráfico exterior, con países no comunitarios, algunas de cuyas disposiciones quedaban exceptuadas en relación al comercio intracomunitario, por las disposiciones adicionales de los Reales Decretos, en conflicto, 1.754 y 1.755/1986 (43).

En consecuencia, las prevenciones contenidas en esa regulación específica ya referida entran no «con naturalidad», como piensa el TC, sino de los pelos «en el concepto de 'sanidad exterior'».

Conforme al artículo 38.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, al que alude el TC, son propias de la sanidad exterior «todas aquellas (actividades) que se realicen en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías...» (44). Ni la ley ni el reglamento de ejecución contienen referencia alguna, como acertadamente resalta la representación de la Generalidad, a la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias que deban reunir las instalaciones participantes en el comercio intracomunitario de carnes frescas, frente a la regulación dictada unos días más tarde (45), con otro objetivo: el de regular específicamente esas condiciones. De la lectura atenta de las funciones que, en materia de sanidad exterior, corresponden al Ministerio de Sanidad y Consumo (46), se desprende nítidamente esa diferencia de ámbitos, que impide a mi juicio su asimilación, puesto que referencias genéricas, como la contenida en el marco del Convenio internacional sobre armonización de controles de mercancías en fronteras en relación con la inspección veterinaria sobre animales y productos animales con vistas a la protección de la vida y la salud de las personas (47), o atribuciones como la inspección y control conferidas «en relación con el tráfico internacional de productos alimenticios y alimentarios destinados al consumo humano» (48), remiten, y ello se deduce del propio reglamento, al ámbito estrictamente internacional (49). Carece por eso de sentido la discusión acerca del lugar pro-

(43) Véase los Reales Decretos 1.754 y 1.755/1986, y 1.728/1987, cit. (nota 5). El Real Decreto 3.263/1976 puede verse en *BOE* de 4 de febrero de 1977, pp. 447 y ss. (Ref. 1.977-278 y 1.044).

(44) Con el mismo tenor, véase el artículo 1.º del Real Decreto 1.418/1986, de 13 de junio, relativo a las funciones en materia de sanidad exterior del Ministerio de Sanidad y Consumo, en *BOE* de 10 de julio de 1986, p. 4499 (Ref. 2.257).

(45) Recuérdese que entre el Real Decreto 1.418/1986, cit. (nota 44), y los Reales Decretos 1.754 y 1.755/1986, cit. (nota 5), transcurren solamente dos semanas.

(46) Véase el artículo 2.1 del Real Decreto 1.418/1986, cit. (nota 44).

(47) Véase el texto del Convenio internacional, de fecha 21 de octubre de 1982, en *BOE* de 25 de febrero de 1986 (Ref. 1.986-558).

(48) Véase artículo 9.1 del Real Decreto 1.418/1986, cit. (nota 44).

(49) Véase la enumeración de las funciones atribuidas en materia de sanidad ex-

pio del ejercicio de esas inspecciones, porque de la reglamentación referida se colige claramente que es en la frontera en donde se llevan a efecto. Lo relevante aquí es que la inspección y control de las carnes frescas en el intercambio comunitario no se pospone a la frontera. Se realiza ya en las instalaciones autorizadas, según las prescripciones que, no se olvide, fueron dictadas de conformidad con las reglamentaciones relativas al establecimiento de una organización común de mercados, y cuyo objetivo consiste en la consecución de la uniformidad de los requisitos sanitarios en el ámbito de la CE, presupuesto necesario para la instauración de un mercado único, con la consiguiente eliminación de las fronteras. Fronteras que, ciertamente, subsisten, pero con una elevación distinta, si se me permite la expresión, según se trate de tráfico intracomunitario o sencillamente de tráfico internacional.

El tráfico intracomunitario de carnes frescas es un tráfico supranacional, sujeto, según se ha visto, al control «administrativo» comunitario, control sancionable, en su caso, ante el Tribunal de Justicia de la CE.

Es un tráfico en el que participan, de una parte, los «países expedidores», y de otra, los «países destinatarios» (50), y cuyo destino final consiste generalmente en la «exportación» a países terceros no miembros de la CE, de los que ésta «importa» a su vez este tipo de productos, prescribiendo una serie de requisitos y controles «en el interés general de la Comunidad», que exige de sus «Estados miembros» que se ocupen «de que las carnes frescas se sometan, tan pronto como lleguen al territorio de la Comunidad, a un control sanitario efectuado por la autoridad competente, sea cual fuere el régimen aduanero bajo el que se hayan declarado». Dichos controles serán efectuados «en puestos fronterizos legalmente autorizados con arreglo a un procedimiento y a criterios comunitarios».

El propio Real Decreto 1.728/1987 recoge, junto a la reglamentación técnico-sanitaria exigible para el comercio intracomunitario de carnes frescas, también la relativa a la importación o «introducción en el territorio español de carnes frescas procedentes de terceros países», es decir, de países no miembros de la CE, con arreglo a las prescripciones comunitarias, que podrían admitir excepciones ocasionales por lo que al consumo en nuestro país se refiere (51).

terior al Ministerio de Sanidad y Consumo, por el artículo 2.1 del Real Decreto 1.418/1986, cit. (nota 44).

(50) Véase esta terminología en el anexo I, cap. 1, norma I j) y k), del Real Decreto 1.728/1987, cit. (nota 5).

(51) Véase artículo 2.3 del Real Decreto 1.728/1987, cit. (nota 5). Sobre los conceptos de importación y país tercero, véase anexo I, cap. 1, norma I ñ) y l), *ibid.* En detalle, véase la directiva del Consejo-CEE 72/462, en *DOCE*. L-302/28, de 31 de di-

En definitiva, que no es éste un supuesto de sanidad y comercio exteriores.

Partiendo, sin embargo, el TC, según el «inequívoco tenor» de los párrafos 10 y 16 del apartado 1 del artículo 149, de los títulos competenciales de sanidad y comercio exteriores, y como quiera que esa «conexión exterior» produce una desconexión, por su plenitud, del regular ejercicio de las competencias en estas materias, sigue, lo que constituye un criterio interpretativo general (52), una línea que evita el vaciamiento del contenido de los títulos competenciales comunitarios, centrando así su atención en el «modo real de ejercicio de esta(s) competencia(s) estatal(es)» (53).

Realiza en este sentido el TC un llamamiento en favor de la articulación de las competencias respectivas, tendente al logro de su ejercicio óptimo y, en consecuencia, de una mejor administración, fundamentalmente en atención a nuestra incorporación a la CE, en función de lo cual propone «por ejemplo (la) realización por la Administración autonómica de tareas de competencia estatal, con sumisión en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucción y supervisión de la Administración central» (54).

Ciertamente, esta articulación, que deriva del principio general de colaboración, parece necesaria en supuestos de «conexión exterior» que desconecten la instancia competente, con carácter general, que en otro caso estaría llamada a actuar. Es desde luego válida, y resulta incluso valiosa, para modular aquellos supuestos de relación exterior *strictu sensu*, esto es, de relación con Estados no miembros de la CE. Se trataría de reconocer, como propios, actos realizados por otra instancia, evitando así duplicidades innecesarias, que chocarían por lo demás con los principios de eficacia y buena administración referidos por el TC y exigidos por la Constitución (art. 103).

Este principio de colaboración se encuentra expresamente recogido además en este caso, con carácter general, en la Ley General de Sanidad (Disposición adicional octava), conforme a la cual «el Gobierno, mediante Real Decreto, adoptará las medidas necesarias para la actuación conjunta de varias Administraciones públicas a efectos de sanidad exterior y para que pueda reconocerse validez y eficacia a los mismos efectos a determinadas ins-

ciembre de 1972, modificada por la directiva 83/91, en DOCE, L-59, de 5 de marzo de 1983. Lo relativo a las referidas excepciones, en Disposición final 2.ª del mismo Real Decreto.

(52) Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1988, p. 104, así como P. CRUZ VILLALÓN, *loc. cit.* (nota 9), página 153.

(53) En lo que constituye un *obiter dictum* del TC, véase en fund. jur. 3.º del fallo.

(54) Véase fund. jur. 2.º, *in fine*, del fallo.

pecciones de origen u otros controles concretos que se juzguen suficientes, realizados por los servicios técnicos de las Comunidades Autónomas u otras Administraciones públicas» (55), y más directamente en el Real Decreto 1.728/1987 (anexo I, cap. 1, norma I.g), en relación con el nombramiento de veterinario oficial, para el que se prevé «un modo de ejercicio necesario... que implica la colaboración de la Comunidad Autónoma afectada *ratione loci*» (56).

Mientras en este segundo caso el TC interpreta que la salvaguarda de las competencias que, en materia de sanidad interior, corresponden a la Generalidad hace preciso extender este modo necesario de ejercicio a las otras disposiciones reglamentarias, que no lo acogen (anexo I, cap. I, norma I.3, de los Reales Decretos 1.754 y 1.755/1986), no cree que la falta de una concreta articulación de esas previsiones de colaboración, referidas en la ley, puedan viciar de incompetencia la Resolución y los Reales Decretos en conflicto, no obstante lo cual exhorta a la Administración para que «facilite la colaboración de la Generalidad de Cataluña, competente con carácter general, para la ejecución de los controles e inspecciones que interesan a la actividad comercial interna de productos destinados al consumo humano» (57).

El principio general de colaboración, del que las disposiciones mencionadas son, como dice el TC, «trasunto», pretende salvar la excesiva desconexión que la «conexión exterior» genera, sin que su alcance parezca suficiente para salvar el conflicto. Si como el propio TC ha dicho ya en alguna ocasión (véase nota 26), el principio general de colaboración ha de entenderse «como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución», un simple exhorto a la Administración del Estado no parece una garantía suficiente. El intento de corrección del vaciamiento competencial sufrido por la Generalidad de Cataluña no encuentra adecuado tratamiento en el fallo.

Sin olvidar que se plantea además alguna duda, como es la de saber si es la simple plasmación en un reglamento lo que garantiza esa especie de «lealtad constitucional», que parece ser el principio de colaboración, o si por el contrario este deber constitucional es título suficiente para exigir de la Administración competente una articulación concreta. El tenor del fallo se pro-

(55) Véase en BOE de 28-29 de abril de 1986, Ref. 1.316, pp. 2941 y ss. (2963). Véase, asimismo, el artículo 40.3 de la ley, que se refiere al registro general sanitario de alimentos y de las industrias, establecimientos o instalaciones que los producen, elaboran o importan, que recogerá las autorizaciones y comunicaciones de las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias, *ibidem*, p. 2949. Véase, además, el artículo 2.2-2 del Real Decreto 1.418/1986, cit. (nota 44).

(56) En fund. jur. 4.º del fallo.

(57) Véase fund. jur. 3.º, *in fine*, del fallo.

nuncia por la primera posibilidad, que como se ha visto resulta inoperante, o al menos no es del todo satisfactoria, y desde luego tampoco es la mejor fórmula pensable si se quiere contener el ingente número de conflictos de los que ha de conocer el TC. En este sentido resultan de interés, aunque plantean algún problema teórico, presente también en otros Estados de estructura compleja como el nuestro, los convenios entre las distintas Administraciones públicas, fundamentalmente central y autonómica, convenios que si, como el relativo al cumplimiento del derecho comunitario, llegasen a concretarse podrían aligerar el «conflictivo» trabajo del TC enormemente.

El principio general de colaboración tiene entonces un papel determinante que jugar en la modulación de las competencias, pero no en el presente caso, en donde, a mi juicio, se trata de posibilitar a la Administración autonómica la realización efectiva de sus competencias, eso sí, matizada por la responsabilidad que un incumplimiento podría generar, ante la CE, para el «Estado miembro».

Este caso invita a plantearse la cuestión de fondo a partir de una reestructuración conceptual de la materia que desplace el supuesto en conflicto hacia la materia «sanidad (y comercio) interior», sin llegar a su plena identificación, por lo que ya se ha dicho. La existencia de una normativa comunitaria (directivas) higiénico-sanitaria mínima, exigible para participar en el tráfico intracomunitario de carnes frescas; la relación directa de esta normativa con las instancias estatal y autonómica sin necesidad de «recibimientos» internos; la existencia de controles comunitarios suficientes, ante los que responden, en última instancia, en casos de defectuoso cumplimiento (obligado para las instancias nacionales que desarrollen y ejecuten esas obligaciones) los «Estados miembros», es lo que hace posible, según entiendo yo, asimilar, que no identificar, estos supuestos a los de ejercicio de la materia «sanidad (y comercio) interior».

Que «la materia, como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, se erige en una de las líneas principales del sistema competencial» (58), es algo evidente que no carece de consecuencias jurídicas. En este sentido ha tenido ocasión de resolver el TC, a partir de la distinción de los conceptos «materia» y «competencia», un conflicto que giraba en torno a las competencias de ejecución en materia de comercio. Se trataba de dilucidar si entre las competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de «comercio interior» correspondientes a las Comunidades Autó-

(58) Véase la STC 40/1982, de 30 de junio, fund. jur. 6.º, en *B/C*, 16/17, pp. 624 y ss. Sobre el concepto de materia en la jurisprudencia, véase F. TOMÁS Y VALIENTE, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

nomas (art. 11.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por ejemplo), se encontraban comprendidas las actuaciones concretas de atribución del carácter internacional a una feria, así como la autorización del uso de la denominación de Ferias Internacionales de Muestras. A lo que el TC respondió que las referencias territoriales «no tienen por objeto una precisión de la competencia, sino... una precisión de la 'materia' sobre la que dicha competencia se ejerce» (59), inclinándose así por una de las interpretaciones posibles, cuyo resultado produce un cierto vaciamiento de las competencias autonómicas, que el TC fundamenta en los títulos constitucionales del art. 149.1-10 y 13, sin llegar a cuestionarse siquiera si la relevancia internacional de esas actuaciones exige un pronunciamiento de este alcance, sobre todo si se tiene en cuenta que para el TC, de modo semejante a lo que ocurre en este fallo, la ausencia de órganos colegiados de consulta y coordinación no vicia de inconstitucionalidad las disposiciones reglamentarias en conflicto.

La cuestión fundamental en ese caso radicaría en la averiguación de la relevancia internacional, tanto de la atribución del carácter internacional a una feria como de la autorización del uso de esta denominación (60), única forma de salvar la excesiva formalización de las competencias autonómicas, si se llegase a comprobar que de esas actuaciones no se derivaba responsabilidad alguna que pudiese comprometer al Estado.

En nuestro caso, la Generalidad de Cataluña es competente en materia de «comercio interior» y «en materia de 'higiene' y, sobre todo, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de 'sanidad interior' (arts. 9.11 y 17.1 del Estatuto de Autonomía), competencias que hicieron posible... la transferencia... en (lo relativo) al 'control sanitario de la producción, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de alimentos, bebidas y productos relacionados directamente con la alimentación humana, cuando estas actividades se desarrollen en Cataluña' (art. 16.1.h del Real Decreto 2.210/1979 sobre 'Transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de... Sanidad...')» (61).

La Ley 15/1983, de 14 de julio, de Higiene y Control Alimentarios, desarrollada por Decreto 143/1986, de 10 de abril (62), concreta ese control al que se refiere el artículo 16.1.h del Real Decreto 2.210/1979, por medio de

(59) En la STC 13/1988, de 4 de febrero, fund. jur. 2.º, en *BJC*, 83, pp. 413 y ss.

(60) Acerca de las actividades de relevancia internacional, véase el comentario de A. BORRÁS RODRÍGUEZ, cit. (nota 11), pp. 46-47.

(61) Véase fund. jur. 3.º del fallo.

(62) Véanse, al respecto, las referencias de R. M. LLEVADOT I ROIG, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, cit., vol. II, pp. 669 y ss.

las inspecciones, autorizaciones e inscripciones obligatorias en el Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimentarios de Cataluña y en el Registro Especial de Productos de Cataluña de todas las industrias que ejerzan su actividad en Cataluña y de todos los productos alimentarios que sean transportados, elaborados y comercializados, distribuidos o vendidos en todo el territorio a los que se haya otorgado autorización sanitaria. Actuaciones todas ellas conformes con la Constitución, según ha dejado sentado la STC 87/1985 (63), de la que se desprenden una serie de criterios de alcance.

Admite ahí el TC la creación de Registros propios por la Administración sanitaria de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, junto al Registro General de ámbito nacional.

La admisión de un doble registro viene matizada en ese fallo por la exigencia de coordinación entre Administraciones (64), que se plasma en la asunción automática en el Registro General unificado de las autorizaciones concedidas y registradas en el Registro autonómico y su eficacia general a partir del Registro unificado, que añade a las anteriores identificaciones otras nuevas con carácter general. Entendida así, la coordinación general consigue asegurar la homogeneidad técnica precisa y obligada, mediante la actuación conjunta de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, en el respeto de las competencias respectivas (65).

La coordinación general no puede llegar, sin embargo, a encubrir la quiebra del juego competencial, de forma que «la verificación... constituye una simple aplicación al caso de una disposición básica cuyo minucioso contenido no permite discrecionalidad alguna. Así como competencia de ejecución se subsume en el artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña» (66).

La conclusión a que llega el TC en el conflicto de competencias que nos ocupa, de que los Reales Decretos y la Resolución no lesionan las competencias autonómicas porque la inspección y autorización de las instalaciones ya referidas garantizaría el cumplimiento de las prescripciones sanitarias, a las que el «Estado miembro» está sujeto, encierra cierta contradicción, según se intenta demostrar aquí, con la muy correcta aseveración inicial del propio

(63) De 16 de julio, en *BJC*, 52/53, pp. 951 y ss. Cfr., además, la STC 91/1985, de 23 de julio, que resuelve, con la misma doctrina, un conflicto positivo de competencias sobre autorización e inscripción en el Registro General Sanitario, *ibidem*, pp. 1046 y ss.

(64) Cfr. los artículos 11.2 de la Ley 15/1983 del Parlamento de Cataluña, y 40 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, *cit.*

(65) Véanse las sentencias TC 32 y 42/1983, de 28 de abril y 20 de mayo, respectivamente, en *BJC*, 25, pp. 499 y ss., y 26, pp. 718 y ss.

(66) Del tenor del fallo 87/1985, *cit.* (nota 63).

TC conforme a la cual la exigencia comunitaria «podría ser satisfecha a través de fórmulas y expedientes diversos y no sólo... mediante el ejercicio directo y exclusivo por la Administración del Estado...» (véase nota 40).

Queda salvaguardada así la garantía sin necesidad de quebrantar el orden competencial, a través de la coordinación general, que la comunicación de las autorizaciones concedidas por la Administración autonómica, competente en razón de la materia, hace posible, con la asunción en el Registro General unificado de las inscripciones efectuadas, conforme a derecho, en el Registro Sanitario de Industrias y Productos Alimenticios de Cataluña. El Registro General, que no compromete la competencia de la Comunidad Autónoma permite al «Estado miembro» cumplir adecuadamente con su obligación comunitaria de comunicar mediante listas a la Comisión-CE las autorizaciones concedidas por la Comunidad Autónoma competente, en este caso la Generalidad de Cataluña (67).

Y en todo caso, el Estado puede acudir, como garantía última, a la alta inspección para evitar incumplimientos que le responsabilicen ante la CE. No se olvide que ahí los conflictos se dilucidan entre la CE y los «Estados miembros», con independencia de su estructura interna y son resueltos por el Tribunal de Justicia con carácter definitivo. La alta inspección, tal como ya se ha dicho (véase nota 31), no es un título ejecutivo: es simplemente un instrumento de fiscalización que no añade nada nuevo al Estado y que sólo el incumplimiento de la Comunidad Autónoma puede activar el título integrado en el artículo 93 de la Constitución, en los términos y con el alcance que se ha visto. Es decir, en estos supuestos desde luego, el ejercicio de la alta inspección del Estado no conduciría directamente hacia el artículo 155 de la Constitución, cuya aplicación excepcional, y limitada a supuestos ejecutivos, quedaría sólo para los casos de incumplimiento reiterado y abierto, declarado responsable ya el Estado por el Tribunal de Justicia de la CE (68).

Todo se evita, sin embargo, cuando la Comunidad Autónoma, competente en razón de la materia, ejercita adecuadamente sus competencias, en este caso mediante el otorgamiento y fiscalización de las referidas autorizaciones, que compete a la Generalidad de Cataluña, pero no porque los establecimientos en cuestión produzcan indistintamente, y en condiciones idénticas, sin atender al destino interior o exterior de las carnes frescas, y porque la doble inspección pueda crear incertidumbre e incomodidad, consideraciones.

(67) Así, también, la representación de la Generalidad, en I.4-D y F del fallo. Cfr., además, los artículos 4.2 y 5.2 de las directivas 64/433 y 71/118, cit. (nota 2).

(68) Otra cosa pareciera desprenderse del artículo 43, apartados 4 y 5 de la Ley General de Sanidad, cit. (nota 55). Como aquí, véase en detalle, L. ORTEGA ALVAREZ, *loc. cit.*, pp. 367 y ss.

estas con sentido lógico y práctico, que no cuestionan, sin embargo, la titularidad estatal de la competencia que defiende el TC en su fallo. Que, todo lo más, podrían hacer exigible la realización por los servicios de la Administración autonómica de tareas no propias, sino del Estado, evitando duplicidades e incertidumbres (69), vía apuntada por lo demás por el propio TC, según hemos visto, y que tiene todo su sentido en el supuesto de carnes frescas destinadas al «comercio exterior» *strictu sensu*, es decir, al comercio con Estados no miembros de la CE. Sin embargo, si se pretende mantener la titularidad autonómica de estas competencias, es menester acudir a otros argumentos, de manera que siendo cierto que han de evitarse siempre duplicidades e incertidumbres, no lo es menos que cuando se trata del cumplimiento de exigencias comunitarias las competencias no quedan desconectadas por lo que en supuestos como el presente es competente la Comunidad Autónoma, con el límite ya referido a favor del Estado, único responsable ante la CE.

CONCLUSION

Corresponde al Estado no la titularidad de la competencia para la concesión de las autorizaciones que posibilita a los «Estados miembros» ya referidos su participación en el tráfico intracomunitario de carnes frescas, sino sólo su garantía; garantía que cubre, en los términos y con el alcance vistos, la responsabilidad del Estado ante la CE en caso de incumplimiento; incumplimiento que no aparece en el presente supuesto, por lo que la única actuación estatal debiera haber sido la asunción de las autorizaciones concedidas por la Administración competente, en razón de la materia, la Generalidad de Cataluña, y su notificación a las autoridades comunitarias.

Tampoco compete aquí al Estado efectuar el nombramiento de los veterinarios oficiales encargados de inspeccionar los establecimientos autorizados, salvo que por nombramiento se entendiese la mera y concreta designación (70). Como, por otra parte, evitar el vaciamiento o formalización de las competencias aparece como una exigencia interpretativa, el TC debiera también, en este punto, haber declarado la titularidad autonómica de la competencia.

(69) Véase, en este sentido, el ejemplo recogido en E. ALBERTI, *loc. cit.*, p. 400.

(70) Véase, al respecto, la STC 67/1983, de 22 de julio, en *B/C*, 28/29, pp. 1025 y ss., con un voto particular de interés, en p. 1034. Cfr., asimismo, la STC 82/1986, de 26 de junio, en *B/C*, 63, pp. 808 y ss.

Crónica

