

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

RÉGIMEN COMPETENCIAL Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES SOBRE ADUANAS

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Profesor Titular de de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz
Joaquín.alles@uca.es

REFEG 2/2015

ISSN: 1698-1006

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Cádiz

Joaquin.alles@uca.es

RÉGIMEN COMPETENCIAL Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES SOBRE ADUANAS

SUMARIO: I. LAS ADUANAS COMO MATERIA CONSTITUCIONAL. II. LA DIMENSIÓN *AD INTRA* DE LA COMPETENCIA ADUANERA EUROPEA. III. LA DIMENSIÓN *AD EXTRA* DE LA COMPETENCIA ADUANERA DE LA UNIÓN EUROPEA. IV. LEGISLACIÓN ESTATAL BÁSICA EN MATERIA ADUANERA. V. COOPERACIÓN ADUANERA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA ADUANERA. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. Aunque por su vinculación al concepto de soberanía el régimen aduanero está formalmente atribuido a la competencia exclusiva del Estado por la Constitución de 1978 (art. 149.1. 10^a), según reconoce el Tribunal Constitucional se trata de una competencia legislativa de la Unión Europea regulada en el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el Código Aduanero, cuya último texto legal ha sido el Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013, aún en periodo transitorio. Esta atribución competencial es consecuencia de la naturaleza fundacional y constitucional de la materia aduanera en el Derecho de la Unión Europea y explica que en la actualidad la legislación estatal española no regule sistemáticamente el Derecho aduanero, cuyo régimen vigente en España está integrado por el citado Derecho de la Unión Europea y por normas reglamentarias estatales de desigual relevancia normativa: desde reglamentos calificados de “legislación básica” hasta órdenes ministeriales. Es por ello que, en defecto de una configuración legislativa en sentido formal y a la espera de posteriores desarrollos en una ley sistemática que consolide la regulación en esta materia, el

régimen competencial sobre aduanas haya debido ser parcialmente configurado por el Tribunal Constitucional, quien ha establecido una delimitación de los títulos competenciales en presencia y un sistema de relaciones intergubernamentales fundamentado en los principios de coordinación y cooperación.

PALABRAS CLAVES: ADUANAS, COMPETENCIAS, CONSTITUCIÓN, RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, SOBERANÍA, FRONTERA, UNIÓN EUROPEA.

ABSTRACT. Despite the link between the concept of sovereignty and the customs regime, this matter is attributed to the exclusive competence of the State by the Constitution of 1978 (art. 149.1. 10th), the Spanish Constitutional Court has recognised the legislative competence of the European Union, regulated in the Treaty of European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union and the Customs Code, whose last legal text has been Regulation (EU) N° 952/2013 of 9 October 2013, currently in transitory period. This competential attribution is result of the foundational and constitutional character of the customs in European Union law and explains why the Spanish

state legal order doesn't regulate systematically this matter but through of regulations (in some cases, qualified as basic law"), including ministerial orders. In the absence of a legislative provision in formal sense and pending of future legal developments that allow systematize the regulation in this matter, the constitutional jurisdiction has partially configured the regime on customs with two contents: the delimitation of

competential titles in presence and a system of intergovernmental relations based on the principles of coordination and cooperation.

KEY WORDS: CUSTOM, COMPETENCES, CONSTITUTION, INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, SOVEREIGNTY, BORDER, EUROPEAN UNION.

I. LAS ADUANAS COMO MATERIA CONSTITUCIONAL

Resulta destacable que la doctrina constitucionalista no haya dedicado aún especial atención al régimen competencial de una de las materias fundacionales y constitucionales de la Unión Europea: las aduanas. Se trata de una omisión doctrinal y, en parte también, de la jurisprudencia constitucional pues como ha afirmado Ortega Álvarez en el voto particular a la STC 74/2014, de 8 de mayo, el Tribunal Constitucional "ni define su contenido ni puede identificar un bloque de constitucionalidad sobre la materia de régimen aduanero y arancelario", que estaría actualmente compuesto en nuestro ordenamiento jurídico según este voto articular por "dos normas de derecho comunitario y de dos normas estatales de ínfimo rango (órdenes ministeriales) que, además de no formar parte del bloque de constitucionalidad"¹.

Esta posible ausencia de análisis y configuración constitucional de esta materia tiene especialmente relevancia porque, desde el siglo XVI hasta mitad del siglo XX, la competencia normativa y ejecutiva sobre aduanas ha sido, junto a la moneda, el ejército, las fronteras o la potestad para suscribir tratados internacionales, uno de los contenidos clásicos de la soberanía.

En la teoría clásica del Estado, primero en el Estado moderno durante los siglos XVI a XVIII y después en el Estado contemporáneo del siglo XIX y buena parte del siglo XX, un Estado era soberano si, entre otros contenidos, disponía de potestad sobre sus aduanas, lo que comportaba el derecho a exigir aranceles. No obstante, durante los últimos cuarenta años, el comercio internacional y el transporte de personas y mercancías han cambiando la función histórica de las aduanas: ya no se trata sólo de un contenido clásico de la soberanía que permite la existencia de unos órganos recaudadores de tributos para el Estado y, ahora también, para la Unión Europea, o de un régimen de protección de la seguridad interior, de los derechos de los ciudadanos y del ordenamiento jurídico dentro de las propias fronteras (dimensión interna de la soberanía) frente a los sujetos externos (dimensión exterior de la soberanía). Como resultado de una ampliación de sus funciones, actualmente las aduanas son agentes fundamentales para regular la globalización a través de normas que persiguen combatir nuevas amenazas a la

¹ Voto particular de Ortega Álvarez, al que se adhieren Asua Batarrita, Roca Trías, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos. STC 74/2014, de 8 de mayo de 2014. Conflicto positivo de competencia 4821-2008. Planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero. BOE núm. 135, de 4 de junio de 2014, páginas 76 a 93. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/17/pdfs/BOE-A-2012-9482.pdf>

seguridad internacional y de los Estados en el ámbito del terrorismo, la trata de personas, las mafias de la inmigración ilegal, el narcotráfico, el blanqueo de capitales, la transparencia financiera, los derechos de propiedad intelectual, el tráfico de armas, el medio ambiente o las enfermedades contagiosas; incluso a través de “barreras no arancelarias” como salvaguardias, derechos compensatorios o antisubvención, impuestos antidumping o estrictiones voluntarias de exportaciones. Hasta tal punto es así que no es exagerado afirmar que la denominada globalización del Derecho, con sus objetivos de prevención de guerras y la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico, en gran medida se residencia competencialmente en el sistema aduanero global, entendido como sistema de cooperación aduanera entre los Estados en el marco de la Organización Mundial de Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial de Aduanas.

En el ámbito de la integración supranacional, el sistema aduanero se ha convertido en un pilar fundacional de la Unión Europea, cuyas políticas económica, comercial o agrícola aprovechan las funciones tradicionales de las aduanas, concebida como aduana común, para proteger la balanza comercial, las industrias de los Estados miembros o la seguridad nacional, objetivos que logra a través de la regulación de los derechos importación, el establecimiento de cuotas, la sanidad exterior, los impuestos de aduana, los estándares de seguridad, las especificaciones técnicas o el régimen de sanciones y embargos. Por tal motivo, se afirma que los funcionarios de aduanas de los veintiocho Estados miembros actúan coordinadamente en materia aduanera y se erigen en uno de los principales garantes de la Unión Europea, de sus políticas, de la frontera exterior común, del espacio Schengen y del mercado

único². Y, precisamente por esta naturaleza fundacional y constitucional del régimen aduanero en la integración europea, la atribución competencial de esta materia al sistema comunitario europeo es una de las manifestaciones más evidentes de lo que García de Enterría denominó la “desinternacionalización” de la Unión Europea y, por el mismo motivo, de su estatalidad³.

Pues bien, como hemos adelantado en páginas anteriores, el sistema aduanero europeo o unión aduanera encuentra sus preceptos fundamentales —en el sentido de *fundacionales* y *constitucionales*— de regulación en los artículos 33, 114 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) y en el art. 149.1. 10ª de la Constitución Española de 1978, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: régimen aduanero y arancelario; y comercio exterior. En el ámbito competencial, tanto para el Estado como para la Unión Europea, se trata de una materia constitucional, particularmente para el sistema comunitario europeo, que le dedica el Título II a la libre circulación de mercancías, con un art. 28. 1 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) que dispone:

“La Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados

²Sobre la comunitarización del Derecho de Aduanas, los ordenamientos nacionales han experimentado un proceso de deslegalización muy amplio en beneficio de las normas reglamentarias, o bien de petrificación de la legislación. Véase el caso italiano, http://assistenza.agenziadogane.it/KnowledgeBases/Tel_Dogane_Procedura/attach/Testo_Unico_Legislazione_Doganale_DPR_43_23-1-1973.pdf

³E. García de Enterría, “El proyecto de Constitución Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, p. 19.

miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países. Las disposiciones del artículo 30 y las del capítulo 3 del Título I se aplican a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros”⁴.

Y, como doble proyección del contenido clásico de la soberanía, la unión aduanera europea presenta una dimensión interna y una dimensión externa, que pasamos a analizar.

II. LA DIMENSIÓN *AD INTRA* DE LA COMPETENCIA ADUANERA EUROPEA

La dimensión *ad intra* de este contenido constitucional europeo se regula en el Capítulo 1 del Título II del TFUE, denominado precisamente *Unión Aduanera*, cuyo artículo 30 dispone que “quedarán prohibidos entre los Estados miembros los derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente”. Esta prohibición se aplica también a los derechos de aduana de carácter fiscal. Se trata de una materia incardinada en el ámbito material de la competencia europea sobre el mercado interior, para lo cual el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social”, adoptarán las

⁴Según el artículo 29 del TUE, se considerarán en libre práctica en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países respecto de los cuales se hayan cumplido, en dicho Estado miembro, las formalidades de importación y percibido los derechos de aduana y cualesquiera otras exacciones de efecto equivalente exigibles, siempre que no se hubieren beneficiado de una devolución total o parcial de los mismos.

medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior” (art. 114.1 TFUE), quedando exceptuadas las disposiciones fiscales, las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

Tras un proceso de treinta y cinco años de unificación aduanera en el marco del denominado mercado común, tras la firma del primer Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992), la Unión Aduanera quedó configurada por el Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprobó el Código aduanero comunitario⁵, cuyo texto procedió a la integración de los regímenes aduaneros que se habían aplicado por separado en cada Estado miembro durante la década de los años ochenta. Posteriormente, se aprobaría el Reglamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005⁶, y tres años después el Reglamento (CE) n° 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, que establece el código aduanero comunitario (Código Aduanero

⁵Véase la documentación de Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de conformidad con el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado de la CE: relativo a la posición común del Consejo sobre la adopción de una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n°2913/92 del Consejo por el que se aprueba el Código aduanero comunitario. Documentos COM, 70, págs. 1-3.

⁶Incorpora la Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto revisado), a la que se adhirió la Unión mediante la Decisión 2003/231/CE del Consejo, de 17 de marzo de 2003.

modernizado)⁷. Como última fase de este proceso, el Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (en adelante, CAU)⁸, modificó el Reglamento n° 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, regulador del Código Aduanero Comunitario (Código Aduanero Modernizado, en adelante CAM)⁹, disposiciones que por la relevancia de esta materia forma parte del conjunto jurídico-constitucional de la Unión Europea, al afectar a los contenidos clásicos de la soberanía¹⁰.

⁷S. Ibáñez Marsilla, "Cambios en el Derecho aduanero comunitario derivados del Código Aduanero Modernizado", *Revista de Tributación, Asociación Argentina de Estudios Fiscales*, 24, 2012, pp. 59-78.

⁸M. C. Cámara Barroso, "La modernización del derecho aduanero tras el reglamento (UE) Núm. 952/2013 del parlamento europeo y del consejo, de 9 de Octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión", *Quincena Fiscal*, 22, 2014, pp. 103-118.

⁹ES 10.10.2013 *Diario Oficial de la Unión Europea* L 269/1. Comunicación de la Comisión de 24 de julio de 2003 titulada «Un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas», es oportuno simplificar la legislación aduanera para posibilitar el uso de las tecnologías e instrumentos modernos y para favorecer la aplicación uniforme de esa legislación y enfoques actualizados de control aduanero, contribuyendo así a sentar las bases de unos procedimientos de despacho sencillos y eficaces. Los regímenes aduaneros deben fusionarse o alinearse, y su número reducirse al que esté económicamente justificado, a fin de aumentar con ello la competitividad de las empresas.

¹⁰Las disposiciones del presente Reglamento relativas a la delegación de poderes y la atribución de competencias de ejecución, y lo dispuesto en relación con las cargas y costes empiecen a aplicarse a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento. Las demás disposiciones deben aplicarse a partir de 1 de junio de 2016.

Ahora bien, debemos realizar tres precisiones. En primer lugar, aunque el CAM se publicó en abril de 2008, la mayoría de sus disposiciones nunca han llegado a entrar en vigor, salvo los artículos enumerados en su artículo 188, sobre atribución de competencias para el desarrollo reglamentario. Precisamente, para el caso de que no se aprobasen las medidas de aplicación, se estableció la previsión de que todos los preceptos del CAM entrasen en vigor el 24 de junio de 2013. En segundo lugar, el CAU ha adaptado el CAM al Tratado de la Unión Europea, si bien, al igual que sucediese con el CAM, no ha entrado en vigor, ni está previsto que lo haga hasta el 1 de junio de 2016. En tercer lugar, aunque oficialmente el CAU haya entrado en vigor (a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea: 30 de octubre de 2013), esta fecha es válida únicamente para los artículos referidos a la delegación de poderes y a la atribución de competencias de ejecución (art. 288). En otras palabras, a pesar de que hasta el 1 de junio de 2016 no entrará en vigor la disposición final por la que se deroga el CAC, en virtud del artículo 286 del CAU el CAM ha quedado derogado, por lo que exceptuados los artículos enumerados en el artículo 288 del CAU, hasta el 1 de junio de 2016 los impuestos aduaneros se seguirán rigiendo por el CAC.

En todo caso, según el artículo 1 del Reglamento, sobre el objeto y ámbito de aplicación, esta norma establece el Código aduanero de la Unión y "contiene las disposiciones y procedimientos generales aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Unión o que salgan del mismo". Además, sin perjuicio del Derecho y de los convenios internacionales y de la normativa de la Unión aplicable a otros ámbitos, el código se aplicará de manera uniforme en todo el territorio aduanero de la Unión. Y, según el artículo 26, sobre validez de las decisiones en toda la Unión, a menos que el efecto de una decisión se limite a uno o varios

Estados miembros, las decisiones relacionadas con la aplicación de la legislación aduanera serán válidas en todo el territorio aduanero de la Unión¹¹.

Según el Tribunal Constitucional, se trata de una competencia legislativa de la Unión Europea: “en efecto, el Reglamento (CEE) núm. 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario, faculta a las autoridades aduaneras para comprobar las declaraciones aduaneras mediante, entre otros medios, el “examen de las mercancías y a la extracción de muestras para su análisis o para un control más minucioso” [art. 68 b)], el cual puede comprender la valoración de las características de todo orden (en este caso físico-químicas y sensoriales) que pudieran ser relevantes para la aplicación del régimen aduanero y arancelario”. Por otra parte, según el Tribunal Constitucional, el Reglamento (UE) núm. 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión, faculta en su art. 188 a las autoridades aduaneras, a efectos de comprobar la exactitud de los datos contenidos en una declaración en aduana para “examinar la mercancía” y para “tomar muestras para análisis o para un examen pormenorizado de las mercancías”, realizándose en los preceptos siguientes la regulación esencial al respecto (F.J. 5º de la STC 74/2014, de 8 de mayo)¹².

Respecto al régimen jurídico que regula esa competencia legislativa, según el art. 5 del Código, se entiende por legislación aduanera el cuerpo legal integrado por: a) El código y las disposiciones para completarlo o para su ejecución, adoptadas a nivel de la Unión o a nivel nacional; b) el arancel aduanero común; c) la legislación relativa

¹¹Véase J. Mailhos, “Poderes de la administración aduanera y derechos de los administrados en el Código Aduanero del Mercosur - CAM”, *Revista CADE: Profesionales y Empresas*, 11, 2011, pp. 69-73.

¹² STC 74/2014, de 8 de mayo, cit., F.J. 5º.

al establecimiento de un régimen de la Unión de franquicias aduaneras; y d) los acuerdos internacionales que contengan disposiciones aduaneras aplicables en la Unión. En consecuencia, junto a las disposiciones del Código, debemos atender a la normativa que, además del régimen sobre el IVA y los impuestos especiales, regulan los derechos de aduanas, que se concretan fundamentalmente en la deuda aduanera, regulada por el Real Decreto 511/1977, de 18 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de los impuestos integrantes de la Renta de Aduanas —aplicable a la materia infracciones y sanciones tributarias, con remisión amplia a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria—, y por una serie de reglamentos del Consejo y de la Comisión: el Reglamento de Ejecución (UE) 1101/2014 de la Comisión, de 16 de octubre de 2014, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común¹³, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/712 de la Comisión de 28 de abril de 2015 por el que se modifica el Reglamento (UE) 103/2012 relativo a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada¹⁴.

¹³Reglamento (UE) no 32/2014 de la Comisión, de 14 de enero de 2014, por el que se inicia la reconsideración para un «nuevo exportador» del Reglamento de Ejecución (UE) no 1008/2011 del Consejo, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de transpaletas manuales y sus partes esenciales originarias de la República Popular China, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) no 372/2013 del Consejo, y por el que se deroga el derecho aplicable a las importaciones de un exportador de ese país y se someten a registro dichas exportaciones (DO L 10 de 15.1.2014, p. 11).

¹⁴Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común¹⁴, el Reglamento de Ejecución (UE) 1101/2014 de la Comisión, de

1. Ámbito material de la competencia aduanera europea

En cuanto al ámbito material de esta competencia, el Derecho Aduanero de la Unión Europea regula materias tan amplias como la concesión del estatuto de operador económico autorizado, la aplicación uniforme de los controles aduaneros, el intercambio de información y análisis de riesgos, las medidas relativas a la gestión uniforme de los contingentes arancelarios, los límites máximos arancelarios, la clasificación arancelaria de las mercancías, el procedimiento sobre la determinación del valor en aduana de las mercancías o el procedimiento sobre la constitución de una garantía. Además, se trata de unas materias vinculadas a dos sujetos regulados por el Código: en primer lugar, el operador económico (autorizado), definido como una persona que, en el ejercicio de su actividad profesional, interviene en actividades a las que se aplique la legislación aduanera; y, en segundo lugar, el representante aduanero o persona nombrada por otra persona para ejecutar los actos y formalidades necesarios en virtud de la legislación aduanera en sus relaciones con las autoridades aduaneras¹⁵.

16 de octubre de 2014, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 312, de 31 de octubre de 2014, y Reglamento de Ejecución (UE) 2015/712 de la Comisión de 28 de abril de 2015 por el que se modifica el Reglamento (UE) no 103/2012 relativo a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada. 5.5.2015 ES *Diario Oficial de la Unión Europea* L 114/1.

¹⁵El ámbito material es muy amplio: las normas y criterios comunes de riesgo, la lista de los puertos o aeropuertos donde deban llevarse a cabo las formalidades, los controles aduaneros relativos al equipaje de mano o al equipaje facturado, las medidas relativas a la gestión uniforme de los contingentes arancelarios, los límites máximos arancelarios, la gestión de la vigilancia del despacho a libre práctica o de la exportación de mercancías, la clasificación

Sobre los principios reguladores de esta competencia europea, según el Reglamento de 2013 regulador Código Aduanero de la Unión, estas competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

2. Ámbito funcional de la competencia aduanera europea: competencias de ejecución y competencias de control de la Comisión

Muy casuística resulta la regulación del ámbito funcional de las competencias en

arancelaria de las mercancías, el procedimiento sobre la presentación y verificación de la prueba de origen no preferencial, la determinación en la Unión del origen preferencial de las mercancías, las medidas para determinar el origen de mercancías específicas, la concesión de exención temporal de las normas de origen preferenciales de las mercancías que se beneficien de medidas preferenciales adoptadas unilateralmente por la Unión, el procedimiento sobre la determinación del valor en aduana de las mercancías, el procedimiento sobre la constitución de una garantía, la determinación de su importe, su control y liberación y la revocación y anulación del compromiso adquirido por un fiador, el procedimiento relativas a prohibiciones temporales de la utilización de las garantías globales, la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras en caso de que surja una deuda aduanera, el procedimiento sobre la devolución y condonación del importe de los derechos de importación o de exportación y la información que ha de facilitarse a la Comisión, las decisiones de devolución o condonación del importe de los derechos de importación o de exportación y las normas de procedimiento sobre la determinación de la aduana competente y sobre la presentación de la declaración en aduana. Sobre el representante aduanero, véase "Novedades en la regulación del derecho a efectuar declaraciones en aduana y en la figura del representante aduanero", *Tribuna Fiscal*, n° 237, julio 2010, p. 21-24.

materia aduanera, debiendo distinguirse entre competencias de ejecución y competencias de control que corresponden a la Comisión¹⁶. De esta manera, según los artículos 8 a 200, sobre la atribución de competencias de ejecución, la Comisión es competente para especificar mediante actos de ejecución como los siguientes: el formato y los códigos de los requisitos en materia de datos comunes, las normas de procedimiento relativas al intercambio y almacenamiento de información por medios distintos a las técnicas de tratamiento electrónico de datos, las decisiones en materia de excepciones, las normas de procedimiento relativas a la concesión y prueba de la autorización, las normas de procedimiento relativas a la presentación y aceptación de determinadas solicitudes, o sobre la anulación, revocación o modificación de una decisión favorable, medidas para determinar la clasificación arancelaria de las mercancías o relativas a la gestión uniforme de los contingentes arancelarios y los límites máximos arancelarios, y a la gestión de la vigilancia del despacho a libre práctica y de la exportación de las mercancías¹⁷, normas de procedimiento para determinar el valor en aduana o el importe de la garantía, o medidas a fin de garantizar la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras en el caso de que nazca una deuda aduanera.

Sobre las competencias de control, establece el art. 5 del Código que son controles aduaneros los actos específicos efectuados por las autoridades aduaneras para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera y las demás disposiciones sobre entrada, salida, tránsito, circulación, depósito y destino final de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Unión y otros países o territorios situados fuera de aquel, así como

¹⁶Véase Mascó, B.: *Tratado de Aduanas e Impuestos Especiales*. Bosch, Barcelona, 2013.

¹⁷Estos actos de ejecución se adoptarán con arreglo al procedimiento de examen a que se refiere el artículo 285, apartado 4.

sobre la presencia y la circulación en el territorio aduanero de la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión y de mercancías incluidas en el régimen de destino final.

En el ámbito de estas competencias de control destaca la “vigilancia aduanera” (art. 5.27) como conjunto de las tareas desempeñadas generalmente por las autoridades aduaneras para garantizar el cumplimiento de la legislación aduanera y, en su caso, el de otras disposiciones aplicables a las mercancías sujetas a dichas tareas. Además, según el artículo 46, sobre gestión de riesgos y controles aduaneros, las autoridades aduaneras podrán efectuar cuantos controles aduaneros consideren necesarios, que pueden consistir en examinar las mercancías, tomar muestras, verificar la exactitud y completud de la información facilitada en una declaración o notificación y la existencia, autenticidad, exactitud y validez de los documentos, revisar la contabilidad de los operadores económicos y otros registros, inspeccionar los medios de transporte y las mercancías y equipajes que transporten las personas facturados o como bulto de mano, y realizar investigaciones oficiales y otros actos similares. En virtud del art. 46.2, los controles aduaneros distintos de los aleatorios se basarán, principalmente, en un análisis de riesgos que, haciendo uso de las técnicas de tratamiento electrónico de datos, permita identificar y evaluar los riesgos y desarrollar las medidas necesarias para afrontarlos, sobre la base de criterios establecidos a nivel nacional, de la Unión y, en su caso, internacional.

Por último, en relación con las funciones de registro, el art. 9 del Código dispone que los operadores económicos establecidos en el territorio aduanero de la Unión se registrarán ante las autoridades aduaneras responsables del lugar en el que estén establecidos y, que en casos específicos, los operadores económicos que no estén establecidos en el territorio aduanero de la Unión se registrarán ante las

autoridades aduaneras responsables del lugar en el que presenten por primera vez una declaración o una solicitud de decisión. Según el artículo 11, en virtud de una competencia de ejecución, la Comisión especificará, mediante actos de ejecución, la autoridad aduanera responsable del registro.

3. Delegación de poderes en la comisión

Además de los actos de ejecución, el Código Aduanero otorga a la Comisión poderes delegados, para lo cual, según el artículo 285, estará asistida por el Comité del Código Aduanero. El artículo 2 del TFUE regula la delegación de poderes en la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 284, con el fin de especificar las disposiciones de la legislación aduanera y sus simplificaciones relativas a la declaración en aduana¹⁸, la prueba del estatuto aduanero o la utilización del régimen de tránsito interno de la Unión siempre que no afecte a la adecuada aplicación de las medidas fiscales en juego, aplicables al comercio de mercancías de la Unión.

El art. 7 del Código dispone sobre delegación de poderes que se “otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 284, con el fin de determinar lo siguiente: a) los requisitos comunes en materia de datos a que se refiere el artículo 6, apartado 2, teniendo en cuenta la necesidad de llevar a cabo las formalidades aduaneras previstas

en la legislación aduanera, así como el carácter y finalidad del intercambio y almacenamiento de información a los que se refiere el artículo 6, apartado 1; b) los casos específicos en los que pueden utilizarse medios de intercambio y almacenamiento de información distintos de las técnicas de tratamiento electrónico de datos, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, letra a); y c) el tipo de información y los datos que han de consignarse en los registros a los que se refieren los artículos 148, apartado 4, y 214, apartado 1.

Por su parte, el art. 6.4 del Código establece que, como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, la Comisión podrá adoptar en casos excepcionales decisiones por las que se autorice a uno o varios Estados miembros a utilizar medios de intercambio y almacenamiento de información distintos de las técnicas de tratamiento electrónico de datos. La decisión relativa a la excepción deberá estar justificada por la situación específica del Estado miembro que la haya solicitado, se concederá la excepción por un período de tiempo limitado, se reexaminará periódicamente y podrá ser prorrogada por el Estado miembro al que vaya dirigida por nuevos períodos de tiempo previa solicitud, revocándose cuando deje de estar justificada. Ahora bien, la excepción no deberá afectar al intercambio de información entre el Estado miembro al que vaya dirigida y otros Estados miembros ni al intercambio y almacenamiento de información en otros Estados miembros a efectos de la aplicación de la legislación aduanera. Igualmente, los artículos 20 a 221 del código regula la delegación de poderes a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados relativos a un amplio catálogo de funciones en materia aduanera.

4. La competencia territorial

Dispone el art. 22 del Código que, salvo que se disponga lo contrario, la autoridad aduanera competente será la del lugar en

¹⁸Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2913/92, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario. Documentos COM, 452, 2003, pp. 1-75.

que se lleve o se encuentre accesible la contabilidad principal del solicitante a efectos aduaneros, y en el que vaya a realizarse al menos una parte de las actividades a que se refiere la decisión, si bien la aduana competente para incluir las mercancías en un régimen aduanero será la aduana responsable del lugar en que las mercancías se presenten en aduana.

En virtud del artículo 4 del Código, el territorio aduanero de la Unión comprende los territorios siguientes, incluidos su mar territorial, sus aguas interiores y su espacio aéreo: el territorio del Reino de Bélgica, el territorio de la República de Bulgaria, el territorio de la República Checa, el territorio del Reino de Dinamarca, salvo las Islas Feroe y Groenlandia, el territorio de la República Federal de Alemania, salvo la isla de Heligoland y el territorio de Büsingen (Tratado de 23 de noviembre de 1964 entre la República Federal de Alemania y la Confederación Suiza), el territorio de la República de Estonia, el territorio de Irlanda, el territorio de la República Helénica, el territorio del Reino de España, salvo Ceuta y Melilla, el territorio de la República Francesa, salvo los países y territorios franceses de ultramar a los que se apliquen las disposiciones de la cuarta parte del TFUE, el territorio de la República de Croacia, el territorio de la República Italiana, salvo los municipios de Livigno y Campione d'Italia y las aguas nacionales del lago de Lugano comprendidas entre la orilla y la frontera política de la zona situada entre Ponte Tresa y Porto Ceresio, el territorio de la República de Chipre, de acuerdo con las disposiciones del Acta de adhesión de 2003, el territorio de la República de Letonia, el territorio de la República de Lituania, el territorio del Gran Ducado de Luxemburgo, el territorio de Hungría, el territorio de Malta, el territorio europeo del Reino de los Países Bajos, el territorio de la República de Austria, el territorio de la República de Polonia, el territorio de la República Portuguesa, el territorio de Rumanía, el territorio de la República de Eslovenia, el territorio de la

República Eslovaca, el territorio de la República de Finlandia, el territorio del Reino de Suecia, y el territorio del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de las Islas Anglonormandas y de la Isla de Man¹⁹. Sobre la determinación de aduanas competentes, salvo que la legislación de la Unión disponga lo contrario, los Estados miembros determinarán la localización y las competencias de las distintas aduanas situadas en su territorio (art. 159).

También es relevante en esta materia el lugar de nacimiento de la deuda aduanera, considerada uno de los ingresos tradicionales de la Unión Europea, el art. 87 dispone que una deuda aduanera nacerá en el lugar en que se haya presentado la declaración en aduana o la declaración de reexportación mencionadas en los artículos 77, 78, y 81. En todos los demás casos, el lugar de nacimiento de una deuda aduanera será el lugar en que se produzcan los hechos de los que se derive. Y si no es posible determinar dicho lugar, la deuda aduanera nacerá en el lugar en que las autoridades aduaneras concluyan que las mercancías se encuentran en una situación que ha originado una deuda aduanera. Ahora bien, si las mercancías han sido incluidas en un régimen aduanero que no ha sido ultimado o si el depósito temporal no terminó correctamente, y no puede determinarse el lugar de nacimiento de la deuda aduanera con arreglo a los criterios

10

¹⁹Se considerarán parte integrante del territorio aduanero de la Unión los territorios situados fuera del territorio de los Estados miembros que se indican a continuación, incluidos su mar territorial, sus aguas interiores y su espacio aéreo: a) Francia: el territorio de Mónaco, tal y como se define en el Convenio aduanero firmado en París el 18 de mayo de 1963 (Journal officiel de la République française de 27 de septiembre de 1963, p. 8679); b) Chipre: el territorio de las zonas de soberanía del Reino Unido de Akrotiri y Dhekelia, tal como se definen en el Tratado relativo al Establecimiento de la República de Chipre, firmado en Nicosia el 16 de agosto de 1960 [United Kingdom Treaty Series n o 4 (1961), Cmnd. 1252].

anteriores, en un plazo determinado, la deuda aduanera nacerá en el lugar en que las mercancías fueron bien incluidas en el régimen de que se trate, bien introducidas en el territorio aduanero de la Unión con arreglo a dicho régimen, o bien en el lugar en el que las mercancías estuvieron en depósito temporal. Cuando la información de que dispongan las autoridades aduaneras les permita comprobar que la deuda aduanera pudo haber nacido en varios lugares, se considerará que la deuda aduanera nació en el primero de ellos. Y si una autoridad aduanera comprueba que una deuda aduanera nació, con arreglo al artículo 79 o al artículo 82, en otro Estado miembro, y el importe de los derechos de importación o de exportación correspondiente a dicha deuda es inferior a 10.000 EUR, se considerará que la deuda aduanera nació en el Estado miembro en que se efectuó la verificación.

III. LA DIMENSIÓN *AD EXTRA* DE LA COMPETENCIA ADUANERA DE LA UNIÓN EUROPEA

Se trata de la segunda dimensión de la naturaleza constitucional de la competencia aduanera de la Unión Europea, presente en el propio contenido del Derecho aduanero. Según dispone el citado art. 5 del Código, además del Código y las disposiciones europeas o estatales aprobadas para completarlo o para su ejecución, la legislación aduanera es un cuerpo legal integrado también por el régimen jurídico de relaciones comerciales y exteriores de la Unión Europea: el arancel aduanero común, la legislación relativa al establecimiento de un régimen de la Unión de franquicias aduaneras y los acuerdos internacionales que contengan disposiciones aduaneras aplicables en la Unión. Además, según el art. 1.2 del Código, se podrán aplicar determinadas disposiciones de la legislación aduanera fuera del territorio aduanero de la Unión cuando así se prevea en normas reguladoras de ámbitos específicos o en convenios internacionales.

Se trata de una dimensión que forma parte de la Política Comercial Común, la cual según el artículo 207 TFUE se basa en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial²⁰, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación y las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.

Además, la política comercial común se lleva a cabo por mandato del propio TFUE en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, y sin afectación al régimen de distribución de competencias: conforme al párrafo 6 del art. 207 TFUE, el ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización.

Se trata de una política estrechamente vinculada a los fines de la unión aduanera, y a tal efecto el artículo 31 del TFUE establece que el Consejo, a propuesta de la Comisión, fija los derechos del arancel aduanero común, mientras que el artículo 32 determina que, en el cumplimiento de las funciones que le son atribuidas en el capítulo 1, la Comisión se ha de guiar por: a) la necesidad de promover los intercambios comerciales entre los Estados miembros y terceros países; b) la evolución

²⁰C. Otero García, “Intervención aduanera e infracción de los derechos de propiedad intelectual: cuestiones de derecho aplicable”, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, 12, 2012, págs. 537-554.

de las condiciones de competencia dentro de la Unión, en la medida en que dicha evolución tenga por efecto el incremento de la capacidad competitiva de las empresas; c) las necesidades de abastecimiento de la Unión en materias primas y productos semielaborados, procurando que no se falseen, entre los Estados miembros, las condiciones de competencia de los productos acabados; y d) la necesidad de evitar perturbaciones graves en la vida económica de los Estados miembros y garantizar un desarrollo racional de la producción y una expansión del consumo en la Unión.

Ahora bien, el párrafo 4 del art. 114 exceptúa de la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, el supuesto de aquellas disposiciones nacionales justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, en cuyo caso el Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento. Y, conforme al artículo 36, quedan admitidas las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones “no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros”.

IV. COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA ADUANERA:

1. Legislación estatal básica en materia aduanera

Aunque según el citado art. 149.1.10^a CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen aduanero y arancelario, formalmente no hay legislación española que regule sistemáticamente el Derecho aduanero, que está integrado en nuestro ordenamiento jurídico por el Derecho de la Unión Europea y por normas reglamentarias estatales, en gran parte órdenes ministeriales. No obstante, podemos identificar una legislación básica en materia aduanera, contenida no en una ley formal sino en reglamentos, uno de los cuales ha sido objeto de enjuiciamiento en la STC 74/2014, de 8 de mayo²¹. En defecto de una configuración legal en sentido formal de la materia de aduanas y a la espera de una norma futura que integre, sistematice y consolide esta materia, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha establecido la doctrina jurisprudencial sobre la delimitación competencial del régimen aduanero del art. 149.1.10^a CE en relación con otros títulos competenciales en presencia, y quien al mismo tiempo ha avanzado un sistema de relaciones intergubernamentales fundamentado en los principios de coordinación y cooperación.

Concretamente, la citada STC 74/2014 enjuicia la competencia estatal básica establecida en los arts. 1, 3 b), 6, 7 y el apartado segundo de la disposición adicional única del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles catadores de aceite de oliva virgen, dictada al amparo del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), con un sistema de control anual destinado a asegurar el adecuado cumplimiento de los requisitos

²¹STC 74/2014, de 8 de mayo de 2014, cit.

para controlar los diferentes tipos de aceite, y en especial las características organolépticas de los aceites vírgenes, exigidos por el Reglamento (CEE) nº 2568/91, de la Comisión, de 11 de julio de 1991, relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis, en orden a garantizar al consumo la calidad de estos productos.

Ese control implica la actuación de tres niveles de gobierno: europeo, estatal y autonómico. Según dispone el art. 1.1 del Real Decreto 227/2008:

“Este real decreto tiene por objeto establecer la normativa básica sobre las condiciones que deben cumplir los paneles de catadores de aceite de oliva virgen, autorizados para la realización del control oficial, por las comunidades autónomas y la Administración General del Estado y los criterios de seguimiento y control del rendimiento de los mismos. Además se constituye el sistema de control anual de dichos paneles así como el procedimiento de comunicación a la Unión Europea de la lista de éstos”.

A continuación, se establece el régimen de control, autorización y coordinación con cuatro contenidos relevantes. En primer lugar, conforme al apartado 2, “la autorización de los paneles de catadores se efectuará por el órgano competente de las comunidades autónomas y por los órganos competentes de la Administración General del Estado en el caso de importaciones y exportaciones” y que “corresponde igualmente a los órganos competentes de la Administración General del Estado la coordinación de los controles de los paneles autorizados, y la designación del Laboratorio Nacional de Referencia”. Y, en virtud del apartado b) del art. 3 del Real Decreto, los paneles de catadores “autorizados para la realización del control oficial que se comunican por España a la Unión Europea deberán cumplir los

siguientes requisitos: b) Poseer la autorización para ello de la comunidad autónoma donde se ubique el panel y, en su caso, del órgano competente de la Administración General del Estado.”

En segundo lugar, el art. 6.1 dispone que “por razones de coordinación y con el fin de verificar y garantizar que el control de las características organolépticas es realizado por instrumentos técnicamente válidos”, y para evaluar anualmente el comportamiento de todos los paneles autorizados para la realización del control oficial, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación “organizará un sistema de coordinación y control de los paneles autorizados para la realización del control oficial, consistente en ensayos de aptitud”. Además, para que un panel pueda ser evaluado, deberá participar en dos de estos ensayos al año y también deberá participar en todos aquellos ensayos “que se organicen a nivel estatal, comunitario o internacional, en los que sea obligatoria dicha participación” (art. 6.2).

En tercer lugar, el art. 7.3 y 4 fija lo siguiente sobre los ensayos que vayan a ser realizados (se evaluarán cinco muestras de aceite de oliva virgen cada vez): “El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación organizará los ensayos y comunicará a las comunidades autónomas el calendario anual de éstos, y las comunidades autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la lista de los paneles autorizados para la realización del control oficial que desean que participen en cada ensayo”.

Y, en cuarto lugar, el párrafo 2 de la Disposición adicional única prevé una mesa de coordinación de análisis de aceite de oliva, dispone que “a efectos de coordinación”, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por orden ministerial, podrá encomendar al Laboratorio Arbitral Agroalimentario las funciones correspondientes como laboratorio nacional de

referencia en materia de análisis de aceite de oliva.

Establecidos estos cuatro contenidos, según la STC 74/2014, se afronta la cuestión controvertida: si las competencias autonómicas se alteran en su titularidad por el hecho “de que los paneles de catadores hayan de intervenir en los casos de importación y exportación de aceite, esgrimiéndose por el Estado su competencia exclusiva en materia de comercio exterior, régimen aduanero y arancelario ex art. 149.1.10ª CE”. A tal fin, el Tribunal Constitucional realiza dos consideraciones. En primer lugar, según especifica el F.J. 4 de la STC 74/2014, en el F.J. 2º de la STC 79/1992, de 28 de mayo, el sector de la agricultura y la ganadería “es de aquellos que por su importancia toleran la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación, así como previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector”. Y según el F.J. 9º de la STC 34/2013, de 14 de febrero, “hemos atendido a la importancia para la economía general de un sector de la agricultura como es el vitivinícola para fundar en ello la competencia del Estado ex art. 149.1.13ª CE”. Y continúa: “importancia de la que tampoco cabe dudar respecto del sector oleícola en cuanto que constituye uno de los componentes principales del sistema agroalimentario español por su importancia económica, social, territorial, medioambiental y de salud pública, lo que ha justificado la creación de una estructura administrativa específica a través del organismo autónomo Agencia para el Aceite de Oliva. (...) A escala nacional, el olivar es el segundo cultivo en extensión, después de los cereales, y está presente en 34 de las 50 provincias españolas, llegando en Andalucía a representar el 60 por 100”. En consecuencia,

“la relevancia del mercado del aceite de oliva —hacia el exterior por

su dimensión y hacia el interior por la generalización territorial de la producción—, justifican la adopción de medidas homogeneizadoras en un aspecto como el de la valoración organoléptica que tanto incide en la determinación de la calidad del aceite y, consecuentemente, en el crédito exterior de un producto en el que España es primer exportador, así como en la articulación adecuada el mercado interior del mismo”²².

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido unos criterios de delimitación entre el título competencial comercio exterior y el que tiene que ver con los sectores materiales a los que se refieren los productos objeto del comercio (F.J. 5º de la STC 74/2014 y STC 313/1994, de 24 de noviembre): “se distingue entre la actividad destinada a determinar y controlar las características y calidad de los productos con destino a su comercialización —encontrable en los títulos sectoriales específicos relativos a los productos comercializados de que se trate— y aquella actividad pública que regula de modo directo el régimen de intercambio de los productos —perteneciente al ámbito competencial del comercio—. Y según la STC 21/1999, de 25 de febrero, “la actividad consistente en certificar las características de determinados materiales forestales de reproducción para su importación o exportación y de semillas destinadas a la exportación ha de encuadrarse en la materia de montes y aprovechamientos forestales respecto de la cual la Comunidad Autónoma demandante tenía competencia ejecutiva y no en el título competencial relativo al comercio”.

Como conclusión de estas dos consideraciones, y determinada la competencia legislativa de la Unión Europea, reconoce el Tribunal

²²STC 74/2014, de 8 de mayo de 2014, cit. FF.JJ. 5º y 9º.

Constitucional el ámbito material, funcional y orgánico de la competencia estatal:

“corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a través del Departamento de aduanas e impuestos especiales, “[e]n materia química tecnológica: 1º La dirección y coordinación técnica de las actuaciones de los Laboratorios de Aduanas e Impuestos Especiales y de las Áreas Químico-Tecnológicas. 2º La realización de los análisis físico-químicos relacionados con las actuaciones de control de aduanas e Impuestos Especiales y la elaboración de los correspondientes dictámenes...” [art. 7 u) de la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias]. Finalmente, la realización de los análisis de la mercancía se regula en la Orden HAC/2320/2003, de 31 de julio, de análisis y emisión de dictámenes por los laboratorios de aduanas e impuestos especiales. Ello explica la inclusión del Laboratorio central de aduanas en la relación de paneles de catadores de aceite de oliva virgen autorizados para la realización del control oficial en España efectuada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en 2013”.

Establecida la competencia y “descartado ya que la competencia que se atribuye a la administración General del Estado para autorizar los paneles de catadores en el caso de importaciones y exportaciones se refiera a los aspectos agroalimentarios del producto (previos y determinantes de su régimen de comercialización)”, según el Tribunal Constitucional, “la virtualidad del precepto queda restringida a aquellos casos en los cuales la determinación de las características organolépticas del aceite de oliva constituya una operación propia de la aplicación del régimen aduanero y arancelario para las cuales el Estado dispone de competencia exclusiva”. Y concluye: dado que la determinación de las características de la

mercancía “ha de realizarse conforme a los criterios y reglas propias de cada una de ellas, entre las que se encuentra la exigencia de que los órganos que llevan a cabo el examen y comprobación de la mercancía reúnan las condiciones exigidas por la normativa sectorial de que se trate cuando, como en el caso del aceite, exista” (...) “la competencia atribuida a la Administración general del Estado para autorizar los paneles de catadores se restringe a los que hayan de intervenir en el ámbito de su competencia y sin merma de la competencia que en el ámbito agroalimentario corresponde a la Comunidad Autónoma demandante”²³.

2. Las competencias estatales sobre el reconocimiento del estatuto del OEA, condiciones de la prestación de servicios, controles, sanciones, zonas francas y vigilancia aduanera

El Código establece a los Estados una serie de competencias en materia aduanera de gran relevancia institucional y económica, la principal de las cuales viene regulada en el art. 38.4, según el cual las autoridades aduaneras de todos los Estados miembros reconocerán el estatuto de operador económico autorizado, que es concedido por las autoridades aduaneras, en su caso previa consulta a otras autoridades competentes.

En segundo lugar, en virtud del art. 18.3, los Estados miembros podrán determinar, de conformidad con el Derecho de la Unión, las condiciones en las que un representante aduanero podrá prestar servicios en el Estado miembro en que esté establecido. No obstante, sin perjuicio de la aplicación de criterios menos estrictos por parte de los Estados miembros en cuestión, todo representante aduanero que cumpla

²³Y concluye el F.J. 5º que “lo anterior conduce a que, restringida la competencia controvertida al ámbito aduanero y arancelario, el precepto impugnado sea conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. STC 74/2014, cit.

los criterios establecidos en el artículo 39, letras a) a d), estará autorizado a prestar tales servicios en otro Estado miembro distinto de aquel en que esté establecido.

A tal efecto, el Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo²⁴ explica en su Exposición de Motivos que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, promulgada para responder a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español los principios que introduce la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, tiene como objeto dinamizar el sector servicios y ganar competitividad en relación con otros Estados europeos en el ámbito de la representación en aduanas, aplicando los instrumentos de liberalización de las actividades previstos en las directivas y disposiciones nacionales anteriormente mencionadas, adaptando la regulación del representante aduanero a lo establecido en el citado Reglamento (CE) n° 450/2008, de 23 de abril de 2008. Además, en su artículo 5, se establece la forma en la que puede acreditarse la representación para la presentación de declaraciones aduaneras.

Esta competencia se manifiesta asimismo en una serie de especificidades en la regulación de la representación aduanera, lo que justifica que sea necesaria una regulación específica de los apoderamientos en los procedimientos aduaneros y tributarios que nacen de una declaración aduanera (apartado 1 de la Resolución de 18 de mayo de 2010, de la Dirección General

²⁴Junto a la regulación específica de la representación aduanero en el Derecho de la Unión Europea, el procedimiento aduanero también es objeto de regulación por tal Derecho con diferencias sustanciales en relación con el Derecho tributario español. Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero. *BOE* núm. 90, de 14 de abril de 2010, p. 33278.

de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y Resolución de 5 de marzo de 2015, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria²⁵.

En tercer lugar, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, consagra el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, lo que afecta tanto a la presentación de las declaraciones aduaneras como al apoderamiento para dicha presentación. Y el artículo 84.3 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, prevé que para el desarrollo de las actividades de asistencia a los obligados tributarios, la Administración tributaria ponga a su disposición registros electrónicos de apoderamiento o representación. En el mismo sentido, el artículo 46.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en la que se prevé la posibilidad de establecer modelos normalizados de representación por la Administración Tributaria, en este caso por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En cuarto lugar, el artículo 104 del Código dispone que las autoridades aduaneras mencionadas en el artículo 101 (del lugar en el que nazca la deuda

²⁵ Resolución de 5 de marzo de 2015, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en relación con el registro y gestión de las autorizaciones de despacho aduanero. Respecto de la competencia para dictar la presente Resolución, deben citarse la Orden de 27 de julio de 1994 por la que se regulan los ficheros automatizados de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Orden HAC/2632/2002, de 16 de octubre, cuya disposición adicional única autoriza a la Dirección General de la Agencia para la creación, modificación o supresión de los ficheros de titularidad del organismo. *BOE* núm. 65, de 17 de marzo de 2015, pp. 23920 a 23929.

aduanera, o en que se considere que ha nacido de conformidad con el artículo 87) procederán a la contracción, de conformidad con la legislación nacional, del importe de los derechos de importación o de exportación exigibles, determinado de conformidad con ese artículo. Conforme al párrafo 3, los Estados miembros determinarán las modalidades prácticas de contracción de los importes de los derechos de importación o de exportación. Dichas modalidades podrán ser diferentes según que las autoridades aduaneras, habida cuenta de las condiciones en las que nació la deuda aduanera, estén seguras o no del pago de dichos importes.

En quinto lugar, sobre la amplia competencia de control aduanero de los Estados miembros, según el artículo 48, el control posterior al levante de las mercancías para verificar “la exactitud y completud” de la información facilitada en las declaraciones en aduana, las declaraciones de depósito temporal, las declaraciones sumarias de entrada y de salida, las declaraciones de reexportación o las notificaciones de reexportación, y la existencia, autenticidad, exactitud y validez de los documentos justificativos, y podrán examinar la contabilidad del declarante y otros registros en relación con las operaciones relativas a las mercancías de que se trate o con otras operaciones comerciales anteriores o posteriores que afecten a dichas mercancías. Las autoridades aduaneras también pueden examinar esas mercancías y tomar muestras de ellas cuando aún sea posible.

Los controles pueden realizarse en los locales del titular de las mercancías o de su representante, en los de otra persona que, de forma directa o indirecta, haya actuado o actúe comercialmente en esas operaciones o en los de cualquier otra persona que esté en posesión de esos datos y documentos con fines comerciales.

En sexto lugar, en materia de sanciones, el artículo 42 establece que cada Estado

miembro establecerá sanciones en caso de incumplimiento de la legislación aduanera, que serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Y cuando se impongan sanciones administrativas, estas podrán adoptar, *inter alia*, una o ambas de las dos formas siguientes: a) Una carga pecuniaria impuesta por las autoridades aduaneras, incluido, cuando proceda, un pago suplementario que sustituya a la sanción penal aplicable; o b) la revocación, suspensión o modificación de cualquier autorización de la que goce la persona sancionada.

En séptimo lugar, en virtud del artículo 243, sobre designación de zonas francas, los Estados miembros podrán designar determinadas partes del territorio aduanero de la Unión como zonas francas, para lo cual fijarán el perímetro de cada zona franca y definirán los puntos de acceso y de salida de ella, y comunicarán a la Comisión información sobre las zonas francas en funcionamiento en sus respectivos territorios. Las zonas francas deben estar cercadas, y su perímetro y los puntos de acceso y de salida de las zonas francas estarán sometidos a vigilancia aduanera. Las personas, las mercancías y los medios de transporte que entren en una zona franca o salgan de ella podrán ser sometidos a controles aduaneros, y cualquier construcción de un inmueble en una zona franca estará supeditada a una autorización previa de las autoridades aduaneras. Además, a reserva de la legislación aduanera, se autorizará en las zonas francas cualquier actividad de tipo industrial, comercial o de prestación de servicios. El ejercicio de dichas actividades se supeditará a su notificación previa a las autoridades aduaneras (art. 244).

Por último, como competencia del Estado orgánicamente incardinada en el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria (AEAT), según el art. 158.3 del Código, las mercancías de la Unión declaradas para la exportación, tránsito interno de la Unión

o el régimen de perfeccionamiento pasivo serán objeto de vigilancia aduanera desde el momento de admisión de la declaración mencionada en el apartado 1 hasta el momento en que salgan del territorio aduanero de la Unión, sean abandonadas en beneficio del Estado o destruidas o se invalide la declaración en aduana. En virtud, de la disposición adicional 1ª de la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) es un Servicio de Seguridad del Estado (art. 3).

V. COOPERACIÓN Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA ADUANERA

1. La cooperación aduanera

Un principio fundamental de la unión aduanera viene establecido en el Capítulo 2 del Código: la cooperación aduanera, cuyo art. 33 establece que “dentro del ámbito de aplicación de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán medidas destinadas a fortalecer la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión”²⁶. Se trata de una cooperación intergubernamental pero también legislativa toda vez que, en virtud del art. 114.3 TFUE, la Comisión, en sus propuestas

previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, “se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos” y en el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

En aplicación del principio de cooperación aduanera, la Comisión aprobó el Nuevo Programa de Aduanas 2020 (*Customs 2020 Programme*) para el período 2014-2020, con un presupuesto de 547.3 millones de euros y un periodo de vigencia desde el 1 de Enero de 2014 hasta el 31 de Diciembre de 2020 y el seguimiento del programa anterior de aduana 2013. El programa *Customs 2020 Programme* apoya del funcionamiento y modernización de la unión de aduanas con la finalidad de fortalecer el mercado interno mediante la cooperación entre países participantes, sus autoridades aduaneras y sus oficiales, dando apoyo a las autoridades aduaneras en la protección de los intereses económicos y financieros de la Unión Europea para aumentar la seguridad y protección, para proteger a los ciudadanos y el medio ambiente, para mejorar la capacidad administrativa de las autoridades aduaneras y para fortalecer la competitividad de las empresas Europeas. También proporciona apoyo financiero para acciones conjuntas (seminarios, talleres, proyectos, visitas de trabajo, actividades monitorizadas, cooperación entre expertos, estudios, acciones de comunicación), fomento de la capacidad IT (*Information Technology*) y de competencias humanas.

En aras de esa cooperación, se regulan positiva y negativamente los derechos y prohibiciones de las autoridades aduaneras en los ámbitos susceptibles de mayor cooperación. Negativamente, porque según el considerando 6 del Código, teniendo en cuenta que es necesaria la cooperación en-

²⁶Véase S. Ibáñez Marsilla, “Análisis crítico de cuestiones actuales del Derecho aduanero a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2011”, *Crónica Tributaria*, 145, 2012, pp. 107-148; y “La codificación del Derecho aduanero en la Unión Europea y sus relaciones con el Derecho aduanero internacional” en MEMORIAS DEL IV ENCUENTRO DE MAGISTRADOS DE LA COMUNIDAD ANDINA Y DEL MERCOSUR, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito, Ecuador, 2012, p. 95-113.

tre los Estados miembros y la Comisión para el desarrollo, mantenimiento y utilización de los sistemas electrónicos que requiere la aplicación del código aduanero de la Unión, la Comisión no debe adoptar el programa de trabajo destinado a apoyar dicho desarrollo y a regular el establecimiento de períodos transitorios si el comité que examina el proyecto de acto de ejecución no ha emitido un dictamen.

Positivamente, al regular los controles en el marco del principio de cooperación, cuando el artículo 47 del Código regula la cooperación entre autoridades disponiendo que, cuando las mercancías sujetas a controles aduaneros sean sometidas a otros controles por autoridades competentes distintas de las aduaneras, las autoridades aduaneras procurarán, en estrecha cooperación con esas otras autoridades, que dichos controles se efectúen, siempre que sea posible, en el mismo momento y en el mismo lugar que los controles aduaneros (controles centralizados); serán las autoridades aduaneras las que cumplan la función de coordinación para lograrlo. Además, las autoridades aduaneras y no aduaneras competentes podrán, cuando ello sea necesario para minimizar los riesgos y combatir el fraude, intercambiarse entre sí y con la Comisión los datos de los que dispongan sobre la entrada, salida, tránsito, circulación depósito y destino final de las mercancías, incluido el tráfico postal, que circulen entre el territorio aduanero de la Unión y países y territorios situados fuera de dicho territorio, sobre la presencia y la circulación en el territorio aduanero de la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión y de mercancías incluidas en el régimen de destino final, y sobre los resultados de todos los controles. Las autoridades aduaneras y la Comisión también podrán intercambiarse entre sí los datos a efectos de garantizar una aplicación uniforme de la legislación aduanera.

La cooperación se contempla específicamente en el ámbito de la gestión de riesgos. Según el art. 46.3 del Código, los

controles aduaneros se efectuarán en un marco común de gestión de riesgos basado en el intercambio de información sobre riesgos y de los resultados de los análisis de riesgos entre las administraciones aduaneras y que establezca criterios y normas de riesgo comunes, medidas de control y ámbitos prioritarios de control. Y según al art. 46.5, las autoridades aduaneras procederán al intercambio de la información sobre riesgos y de los resultados del análisis de riesgos: a) cuando la autoridad aduanera considere que existe un riesgo significativo que exige un control aduanero y los resultados de este último permitan determinar que se ha producido el hecho que ocasiona el riesgo; o b) cuando los resultados del control no permitan determinar que se ha producido el hecho que ocasiona el riesgo, pero la autoridad aduanera correspondiente considere que existe la amenaza de un riesgo elevado en otro lugar de la Unión.

2. Relaciones intergubernamentales en materia aduanera: La STC 74/2014

Como hemos comprobado, y al igual que con todas las materias con diversas Administraciones públicas con títulos competenciales en presencia, en las aduanas confluyen actualmente: la competencia legislativa de la Unión Europea, la competencia reglamentaria “básica” y no básica del Estado, e indirectamente unas necesarias relaciones de cooperación con las Comunidades Autónomas. Pese a calificarse como competencia exclusiva del Estado por el art. 149.1. 10ª CE, la Unión Europea tiene atribuida una competencia legislativa que deriva del TFUE, lo que incluye el posible reconocimiento de competencias ejecutivas del Estado por parte de la normativa de la Unión Europea. Así, para el sector concreto del aceite de oliva, el art. 4.1 del Reglamento (CEE) nº 2568/1991 relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis, en redacción del Reglamento (CE) núm. 796/2002 de la Comisión, de 6 de mayo de 2002, dispuso

que “[p]ara la apreciación y el control de las características organolépticas por parte de las autoridades nacionales o sus representantes, los Estados miembros podrán constituir paneles de catadores autorizados”, estableciendo entre sus requisitos de autorización el sometimiento de la validez de la autorización a los resultados obtenidos “en el sistema de control anual implantado por el Estado miembro”.

Pues bien, el F.J. 6º de la STC 74/2014, al analizar los arts. 6 y 7 del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, afirma:

“(…) el sistema de ensayos de aptitud de los paneles de catadores “que hayan sido autorizados por quien ostente la competencia para ello (bien las Comunidades Autónomas o bien el Estado ex art. 1.2 ya analizado), con la obligación de participar en al menos dos ensayos al año y en todos aquellos de ámbito estatal, comunitario o internacional que sean obligatorios según la normativa de que se trate, siendo las Comunidades Autónomas las que comunican a la Administración general del Estado los paneles que desean que participen en cada ensayo, de cuyo calendario de realización se comunica anualmente por el Estado a las Comunidades Autónomas”.

Por tanto, concurren funcionalmente dos ámbitos competenciales de ejecución (autorización del Estado y de la Comunidad Autónoma), de cooperación (comunicación entre el Estado y la Comunidad Autónoma) y finalmente de coordinación, pues según este F.J. 6º, “el análisis conjunto de los preceptos impugnados y del resto de los que integran el Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, revela que la finalidad perseguida es la de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa comunitaria sobre homogeneidad en la determinación de las características de los aceites de oliva, los métodos de análisis requeridos para controlar sus diferentes tipos y en especial las características organolépticas de los aceites de oliva virgen” (...) “la fiabilidad

global del sistema de control de calidad del aceite se ve reforzada por la amplitud de los participantes y perjudicada por su atomización, lo que justifica su establecimiento y organización por la Administración general como forma de coordinación”.

Según el Tribunal Constitucional, el sistema de coordinación y control anual “opera sin menoscabar la competencia ejecutiva que primera y principalmente se encomiendan a las Comunidades Autónomas” ya que el Real Decreto analizado “atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para autorizar los paneles de catadores que van a estar habilitados para realizar el control oficial de la calidad del aceite de oliva virgen, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa comunitaria y por el propio Real Decreto”.

Y continúa el F.J. 6º, delimitando la concurrencia ejecutiva de autorización y explicando los dos niveles de relación intergubernamental que derivan de esa concurrencia. Respecto a los límites, “el grado de incidencia de la medida controvertida se mantiene dentro de los límites imprescindibles, y afecta, no cabe olvidarlo, no sólo a los paneles autorizados por las Comunidades Autónomas, sino también a los que lo hayan sido por la Administración general del Estado conforme al ya analizado art. 1.2º”. La intervención del Estado “se centra en la elaboración de los ensayos pero prevé también la intervención de las Comunidades Autónomas en la fase de evaluación, programación futura y evaluación del funcionamiento del sistema de paneles, limitándose así la actuación del Estado a lo que resulta necesario para garantizar el correcto funcionamiento y homogéneo de sistema de control de las características determinantes de la calidad del aceite de oliva”, incluida “la capacidad de designación del laboratorio nacional de referencia en esta materia pues se trata de

una previsión instrumental respecto de la elaboración de los ensayos y su evaluación”.

Respecto a los dos niveles de relación intergubernamental: “la intervención del Estado no se produce de forma directa reservándose la competencia para la autorización de los paneles de catadores y vaciando la competencia autonómica, sino en un segundo nivel propio de la posición de garante *ad extra* del adecuado funcionamiento del sistema de paneles de catadores habilitados para el control oficial”, tal como pone en evidencia que sea la Administración general la que ha de comunicar anualmente a la Comisión Europea la lista de paneles autorizados para la realización del control oficial, y su composición, que han superado los ensayos de aptitud (art. 9 del Real Decreto).

Sobre el contenido de estas relaciones intergubernamentales, “las Comunidades Autónomas no quedan marginadas del sistema de coordinación y control controvertido”. Según este F.J. 6º, “su participación”:

- a) Comienza con la comunicación al Ministerio del ramo de qué paneles desean que participen en los ensayos de aptitud —art. 7.4—;
- b) Continúa con el análisis que han de realizar las propias Comunidades Autónomas de los resultados obtenidos por los paneles que participan en los ensayos (se entiende que los autorizados por ellas) y la elaboración de un informe con propuestas para la organización de los ensayos siguientes y de acciones formativas futuras a la vista de la problemática advertida —art. 8.2—;
- c) Incluye también la recepción de un informe elaborado por el Ministerio acerca de los resultados en los ensayos, con identificación de los

paneles de su ámbito de participación; y, finalmente,

- d) El Real Decreto prevé la constitución de una mesa de coordinación de análisis de aceite de oliva en la que participarán las Comunidades que así lo decidan.

VI. LAS AUTORIDADES ADUANERAS: NATURALEZA Y FINES

Además del conjunto de niveles de gobierno con participación en materia aduanera, el sistema competencial en esta materia incluye a la “autoridad aduanera” como órgano de naturaleza administrativa, salvo en los casos en que ejerce funciones jurisdiccionales. A tal fin, debe reseñarse que, según el artículo 29 del Código, sobre las decisiones adoptadas sin solicitud previa, “excepto cuando una autoridad aduanera actúe en calidad de autoridad judicial, las disposiciones del artículo 22, apartados 4, 5, 6 y 7, del artículo 23, apartado 3, y de los artículos 26, 27 y 28 se aplicarán también a las decisiones que tomen las autoridades aduaneras sin solicitud previa de la persona interesada”²⁷.

Esta dualidad de funciones jurisdiccionales y administrativas de la autoridad aduanera se concreta en el sistema de recursos en materia aduanera regulado en el artículo 43 del Código sobre las decisiones adoptadas por la autoridad judicial²⁸. Según el art. 44.2, el derecho de recurso podrá ejercerse en al menos dos fases: a) inicialmente, ante las autoridades aduaneras o ante una autoridad judicial u

²⁷ L. Secco, “Nuevo Código Aduanero: algunos aspectos del proyecto”, *Revista CADE: Profesionales y Empresas*, N.º. 24, 2014, pp. 17-20.

²⁸ Los artículos 44 y 45 no se aplicarán a los recursos que puedan presentarse para la anulación, revocación o modificación de decisiones relativas a la aplicación de la legislación aduanera adoptadas por una autoridad judicial o por autoridades aduaneras que actúen en calidad de autoridades judiciales.

otro órgano designado a tal efecto por los Estados miembros; y b) subsiguientemente, ante un órgano superior independiente, que podrá ser, según las disposiciones vigentes en los Estados miembros, una autoridad judicial o un órgano especializado equivalente. El recurso se interpondrá en el Estado miembro en que se haya adoptado o solicitado la decisión., cuyos órganos jurisdiccionales revisan el derecho aduanero en esta fase de recurso.

Pues bien, dispone el art. 5 del Código que son administraciones aduaneros las administraciones de aduanas de los Estados miembros competentes para aplicar la legislación aduanera, así como cualquier otra autoridad que esté facultada con arreglo al Derecho nacional para aplicar determinadas disposiciones de esa legislación. Sobre las funciones de las autoridades aduaneras, las autoridades aduaneras son responsables de supervisar el comercio internacional de la Unión, debiendo contribuir a un comercio justo y abierto, a la aplicación de los aspectos externos del mercado interior y a la ejecución de la política comercial común y de las restantes políticas comunes de la Unión relacionadas con el comercio, así como a la seguridad global de la cadena de suministros (art. 3). A tal fin, las autoridades aduaneras adoptan medidas destinadas, en particular, a: a) proteger los intereses financieros de la Unión y de sus Estados miembros; b) proteger a la Unión del comercio desleal e ilegal, apoyando al mismo tiempo las actividades comerciales legítimas; c) garantizar la seguridad y protección de la Unión y de sus residentes, y la protección del medio ambiente, actuando, cuando proceda, en estrecha cooperación con otras autoridades; y d) mantener un equilibrio adecuado entre los controles aduaneros y la facilitación del comercio legítimo.

VII. CONCLUSIONES

Tres reflexiones conclusivas merece el análisis del régimen competencial aduanero

vigente en España: una primera sobre la relativización de la competencia exclusiva que en materia aduanera establece la Constitución a favor del Estado, otra sobre la configuración jurisprudencial de las relaciones intergubernamentales en materia aduanera como manifestación del *Estado de las Autonomías*, que es al mismo tiempo *Estado integrado en la Unión Europea* y, en todo caso, fundamentado en los principios de cooperación y coordinación entre los niveles de gobierno en presencia. Y una última consideración sobre la relevancia constitucional de las aduanas como contenido del Derecho Constitucional de la Unión Europea.

En primer lugar, sobre la relativización de la competencia exclusiva estatal que establece la Constitución en materia aduanera, parece necesaria una norma estatal con rango de ley que defina el bloque de la constitucionalidad en esta materia y sistematice el régimen competencial real. Aunque el art. 149.1.10^a CE dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen aduanero y arancelario, como reconoce el Tribunal Constitucional, se trata de una competencia legislativa de la Unión Europea que el Estado desarrolla a través de normas reglamentarias básicas y no básicas, y principalmente órdenes ministeriales. En defecto de la configuración legal en sentido formal de la materia de aduanas, ha sido debido ser el Tribunal Constitucional quien, en sentencias como la STC 74/2014, de 8 de mayo, ha debido establecer la doctrina jurisprudencial sobre la delimitación competencial del régimen aduanero del art. 149.1.10^a CE en relación con otros títulos competenciales del Estado e indirectamente de las Comunidades Autónomas, incluido los derechos, deberes y límites de las distintas Administraciones públicas.

En segundo lugar, sobre la configuración jurisprudencial de las relaciones intergubernamentales en esta materia (STC 74/2014), el régimen aduanero se funda-

menta en los principios de cooperación y coordinación establecidos en el art. 33 (cooperación aduanera) y concordantes del Código, y en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, como método integrado de articular el conjunto de competencias de legislación, autorización y control de la Unión Europea y del Estado, de cuya ejecución no quedan marginadas las Comunidades Autónomas. Se trata de un sistema de relaciones intergubernamentales que debe incluirse en la futura ley estatal española que sistematice y consolide esta materia.

Y, en tercer lugar, sobre su relevancia constitucional, las aduanas se han de calificar como materia de gran relevancia constitucional por afectar al ejercicio de la soberanía, a las libertades, derechos y deberes de los ciudadanos (circulación, residencia...) y al régimen competencial de la Unión Europea y de los Estados. Se trata, además, de un contenido de la soberanía transferida —en su ejercicio— a la Unión Europea, cuya potestad legislativa en esta materia aduanera la convierte, por una parte, en principal poder público en materia de aduanas, pero por otra parte también en instrumento regulador de la globalización como forma para combatir nuevas amenazas a la seguridad internacional y de los Estados en el ámbito del terrorismo, la trata de personas o las mafias de la inmigración ilegal. Siendo el régimen aduanero un pilar fundacional, estructural y definitorio de la Unión Europea, al que han quedado vinculadas sus políticas exterior, migratoria, económica o comercial, podemos afirmar que las competencias sobre aduanas representan una de las manifestaciones más evidentes de la “desinternacionalización” de la Unión Europea y, por tanto, de su estatalidad, como parte relevante del contenido del Derecho Constitucional de la Unión Europea y de sus relaciones intergubernamentales.