

La competencia autonómica sobre expedición de documentos con validez comunitaria en materia de comercio interior (Comentario a la STC 80/1993)

Alba Nogueira López
Area de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA MATERIA OBJETO DE CONFLICTO: A) Una referencia previa a la evolución comunitaria en materia de libertad de establecimiento y de prestación de servicios. B) Las Directivas origen del conflicto y los Reales Decretos dictados en desarrollo de estas. 3. LOS TÉRMINOS DEL CONFLICTO. 4. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA: A) Las relaciones internacionales como título competencial. B) El título de ordenación general de la economía. C) El comercio interior: competencia autonómica en la cual se fundamenta la expedición de los documentos y certificados objeto del litigio. 5. EL FALLO Y EL ALCANCE DE LA SENTENCIA.

1. INTRODUCCIÓN

La STC 80/1993, de 8 de marzo, resuelve dos conflictos de competencia acumulados promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y por el Gobierno Vasco en relación, respectivamente, con el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, por el que se regula la expedición de documentos y certificados referentes al sector de actividades comerciales establecidos por las Directivas del Consejo de la Comunidad para facilitar el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en los diferentes Estados miembros de la Comunidad Europea, y con el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre, por el que se modifica el anterior.

Como vemos son problemas que surgen en el momento de dar ejecución al Derecho comunitario como consecuencia de los conflictos internos de delimitación competencial.

2. LA MATERIA OBJETO DE CONFLICTO

A) Una referencia previa a la evolución comunitaria en materia de libertad de establecimiento y de prestación de servicios

Los Reales Decretos objeto del conflicto se dictaron en cumplimiento de determinadas previsiones del Derecho comunitario en materia de establecimiento y de libre prestación de servicios en el sector comercial. En concreto, una serie de Directivas comunitarias habían sido promulgadas con el objeto de suprimir trabas a la realización de estas dos libertades.

Debe recordarse que desde sus orígenes la libertad de establecimiento y de prestación de servicios experimentó una progresiva evolución a nivel comunitario. En un primer momento se elaboró un Programa general (1961) que fijó las condiciones para realizar estos objetivos. Este programa, que contenía una lista de las disposiciones y prácticas restrictivas a abolir, se vería desarrollado por un conjunto de Directivas que suprimían las restricciones existentes —las **llamadas Directivas de liberalización**—. Estas Directivas a su vez serían complementadas por una 2ª generación de **Directivas tendentes al mutuo reconocimiento de títulos y a la armonización de legislaciones**. Todas ellas debían estar dictadas antes del final del período transitorio.

Los Estados, sin embargo, se mantuvieron muy reticentes a permitir el establecimiento o la prestación de servicios de ciudadanos de otros países comunitarios, a lo que en todo caso estaban obligados en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado de Roma. Debido a esta actitud de los Estados, al término del período transitorio el Consejo había elaborado un número escaso de Directivas sobre reconocimiento mutuo de títulos. Además, a modo de protección, proliferó la exigencia (sin que esta se dirigiera también hacia los nacionales y por lo tanto violando el principio de no discriminación del art. 7 del Tratado CEE) de determinados documentos, certificaciones, permisos o habilitaciones —cuando no titulaciones— a los ciudadanos de los otros Estados miembros, si bien la propia letra del Tratado impedía la introducción de nuevas restricciones y obligaba a la eliminación progresiva de las existentes (arts. 49 y 53). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas intentó atajar estas prácticas y asentó una reiterada jurisprudencia (son significativas en este sentido las Sentencias REYNERS ¹, en materia de libertad de establecimiento, y VAN BINSBERGEN ², en materia de libre

¹ Caso 2/74 REYNERS c. Bélgica (1974) Rec. 631.

² Caso 33/74 VAN BINSBERGEN c. BESTUUR VAN DE BEDRIJFSVERENIGING VOOR DE METAALHUIJVERHEIS (1974) Rec. 1299.

prestación de servicios) afirmando que a partir del final del período transitorio estos derechos adquirirían el carácter de directamente exigibles o aplicables. Esta jurisprudencia, al consagrar el efecto directo de las normas sobre libertad de establecimiento y prestación de servicios, hizo superfluas las citadas Directivas de liberalización pero mantuvo la virtualidad de las Directivas de armonización y de reconocimiento de títulos ya que, en caso contrario, sería muy difícil para el Tribunal de Justicia de las Comunidades llegar a conocer las discriminaciones subsistentes en la ingente normativa existente al respecto en los países miembros. Esto llevó a los Estados Miembros a intentar armonizar su normativa en materia de certificaciones y títulos habilitantes para la realización de actividades en régimen de libertad de establecimiento o de prestación de servicios. En este sentido han intentado establecer equivalencias entre el sinnúmero de certificaciones y títulos que en cada país habilitan para el ejercicio de una actividad profesional, comercial, industrial o artesanal de forma que todos los Estados miembros procedan al reconocimiento de los documentos expedidos por otro Estado miembro una vez se haya realizado esta armonización.

B) Las Directivas origen del conflicto y los Reales Decretos dictados en desarrollo de estas

Las Directivas ³ que están en el origen del conflicto de competencia que nos ocupa responden a ese proceso de armonización de las normativas de los Estados Miembros. En particular, en el sector comercial ciertos Estados exigen para poder ejercer determinadas actividades comerciales certificados de honorabilidad, de no haber sido objeto de una declaración de quiebra o la prueba de posesión de la cualificación requerida para ejercerla. Todos estos puntos son objeto de armonización en este conjunto de Directivas que establecen la forma en que podrá demostrarse el cumplimiento de los requisitos aludidos mediante

³ Directiva 64/223 sobre actividades de comercio al por mayor y actividades de intermediarios del comercio, de la industria y del artesanado.

Directiva 64/224 sobre actividades de intermediarios del comercio, de la industria y del artesanado.

Directivas 68/363 y 68/364 sobre actividades no asalariadas del comercio minorista.

Directivas 70/522 y 70/523 sobre actividades no asalariadas del comercio mayorista de carbón y actividades de intermediarios en el sector del carbón.

Directiva 74/556 sobre actividades de comercio y distribución de productos tóxicos o que impliquen la utilización profesional de dichos productos, incluidas las actividades de intermediarios.

Directiva 74/557 sobre actividades no asalariadas y de intermediarios en el sector del comercio y la distribución de productos tóxicos.

Directiva 75/369 sobre actividades ejercidas de forma ambulante.

la presentación de determinados documentos y certificados que las propias Directivas especifican.

Estas Directivas, además de fijar el contenido de los documentos y certificaciones, imponen la obligación de comunicarle a la Comisión y a los demás Estados miembros las autoridades y órganos que los expedirán.

Pues bien, el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, en desarrollo de estas Directivas designó en su artículo 1 a la Dirección General de Comercio Interior de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Hacienda como organismo competente para la expedición de los documentos y certificaciones referidos. Además en el artículo 3 estableció un modelo único de certificación referida a la naturaleza y duración de las actividades profesionales comerciales.

Al ser requerido de incompetencia por la Generalitat catalana, el Gobierno central publica el Real Decreto 2225/1986 que viene a añadir un nuevo artículo a la anterior disposición en el sentido de que la Dirección General de Comercio Interior de la Secretaría de Estado de Comercio recabará, en su caso, de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, la remisión de los documentos o certificados que por razón de la materia deban ser acreditados por ellas. También establece que la Dirección General adoptará las medidas de coordinación necesarias para asegurar que la emisión de los certificados se ajuste a las condiciones exigidas por las Comunidades Europeas.

3. LOS TÉRMINOS DEL CONFLICTO

Tanto el Gobierno Vasco como la Generalitat de Cataluña mantienen en los conflictos que las normas estatales vulneran sus competencias exclusivas en materia de **comercio interior** (artículos 12.1.5 EAC y 10.27 EAPV). Como señala la Abogada del Gobierno Vasco «esta competencia, además de su contenido típico en materia de ordenación comercial, supone el ejercicio de cuantas funciones sean inherentes a la misma, entre las que se halla la función certificante que corresponde, por naturaleza, al órgano administrativo que tiene atribuida la competencia».

El Abogado del Estado, si bien reconoce la competencia autonómica para expedir certificaciones en las materias sometidas a su titularidad, sostiene que la ejecución y desarrollo del Derecho comunitario debe encuadrarse en el ámbito de las *relaciones interestatales* debiendo asegurarse la unidad de interpretación del Tratado. De la misma forma, alega el *interés general* que trasciende el autonómico y el título de *orde-*

nación general de la economía como criterios de justificación de la intervención estatal de forma que se «admita la modulación (*ex arts. 93, 97, e 149.1.3 CE*) del contenido jurídico de la competencia autonómica exclusiva por la condición de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas».

4. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

El TC parte de la premisa de que las Directivas en ejecución de las cuales se dictó el Real Decreto 1063/1986 «no prejuzgan en manera alguna cuáles hayan de ser las autoridades y órganos de los Estados miembros que hayan de expedir, en su caso, los documentos y certificaciones, ciñéndose a fijar el contenido de los mismos y a imponer la obligación de comunicar a la Comisión y a los demás Estados miembros las autoridades y órganos que los expedirán (FJ3)», para a continuación señalar que esa comunicación de la información le corresponde realizarla al Gobierno central que es quien tiene que «relacionarse con las instituciones autonómicas y demás Estados miembros para hacerles llegar la información (STC 172/1992 FJ 3.º)». Sin embargo el propio TC destaca que el objeto de la disputa competencial no es esta comunicación sino la competencia del Estado para designar las autoridades que expedirán los documentos y la propia designación en favor de un órgano estatal.

Distingue, por consiguiente, el TC tres obligaciones de distinto carácter derivadas del cumplimiento de las mencionadas Directivas. Por un lado, la obligación básica de expedición de una serie de documentos ateniéndose en su contenido a la normativa comunitaria para respetar el deber de armonización. Por otro lado, la obligación de designar los órganos y autoridades que expedirán esas certificaciones, la cual lleva aparejada un deber de comunicación de esta decisión a la Comunidad. El TC considera que la atribución al Estado de la comunicación e información a la Comunidad de estos extremos no conlleva, en modo alguno, que la determinación de los órganos y autoridades que han de expedir los documentos deba ser realizada por el Gobierno Central.

A) Las relaciones internacionales como título competencial

El TC también reitera los principios consolidados ⁴ en materia de aplicación del Derecho comunitario y niega la interpretación expansiva

⁴ SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991.

del art. 149.1.3 de la Constitución Española de forma que se «venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (FJ3)».

Por el contrario, afirma que son las reglas internas de distribución de competencias las que tienen que fundamentar la resolución de los conflictos competenciales incluso en materia de ejecución del Derecho comunitario.

En este mismo fundamento jurídico el TC rebate la argumentación del Abogado del Estado en el sentido de que la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3) pueda justificar el contenido de las normas controvertidas en el presente supuesto. Esta competencia sobre las relaciones internacionales se caracteriza «en su núcleo fundamental como comprensiva del *treaty making power*, de la representación exterior y de la responsabilidad internacional» y no puede servir de base por lo tanto a la actuación del Estado en este conflicto. El TC quiere evitar una interpretación extensiva de lo que se considera relaciones internacionales que venga a invalidar la distribución interna de competencias.

En estrecha relación con este artículo se encuentra el artículo 93 CE que le encomienda al Estado la plena garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales. A este respecto, el TC afirma que «tampoco puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas» ya que esta previsión del artículo 93 no configura «por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que, ineludiblemente ha de serlo por conexión con las competencias exteriores (FJ3)». En este sentido el Tribunal Constitucional establece que si bien el Estado debe ser garante «ad extra» del cumplimiento de las obligaciones internacionales, no por eso debe dar cumplimiento «ad intra» a estas obligaciones sino que esto debe hacerse respetando la distribución interna de competencias.

B) El título de ordenación general de la economía

El TC niega, por último, en el FJ4 que la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) pueda justificar la designación estatal de las autoridades y órganos que tendrán que expedir los documentos y certificados acreditativos de los extremos a los que se refieren las Directivas comunitarias. Para apoyar esta argumen-

tación utiliza los propios criterios del Abogado del Estado que «admite que esa centralización no resulta indispensable para asegurar la plena efectividad de la ordenación básica del sector comercial».

C) El comercio interior: competencia autonómica en la cual se fundamenta la expedición de los documentos y certificados objeto del litigio

«Por su contenido, los documentos y certificados que por los Estados miembros deban, en su caso, expedirse, hacen directa referencia al ejercicio y desarrollo de determinadas actividades comerciales en los territorios de los respectivos Estados miembros de la CEE (FJ5)». En este sentido el TC continúa señalando que el contenido de estas acreditaciones «se configura como una actividad pública certificante que entronca directamente con la materia de comercio interior». Por este motivo las Comunidades Autónomas que, como Cataluña y el País Vasco, hayan asumido competencias en esta materia deberán disponer de las funciones inherentes a esta competencia como es la actividad certificante.

Sin embargo, el TC hace una salvedad en los casos en los cuales el ámbito espacial de estas actividades pueda «no adecuarse o ceñirse en su integridad al de la Comunidad Autónoma correspondiente por alcanzar al de varias Comunidades o (...) al de la totalidad del Estado». En estos casos el TC considera que la determinación de la competencia puede quedar condicionada por la determinación del punto de conexión. Es por este motivo que el TC establece que pueden concurrir modulaciones o excepciones al ejercicio de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas derivadas del desarrollo de estas actividades en un ámbito espacial superior o no coincidente con el de una Comunidad Autónoma.

5. EL FALLO Y EL ALCANCE DE LA SENTENCIA

El TC falla atribuyéndole la titularidad de las competencias controvertidas a Cataluña y al País Vasco y negando la aplicabilidad directa al Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo —con la modificación introducida por el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre— en los territorios de estas Comunidades Autónomas.

La STC implica pocas novedades en relación con la reiterada jurisprudencia de este Tribunal en materia de ejecución del Derecho comunitario y, en concreto, con respecto a la interpretación de la garantía de

cumplimiento de las obligaciones internacionales y de los títulos competenciales de relaciones internacionales y de ordenación general de la economía. La jurisprudencia consolidada por el TC en anteriores sentencias (SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991, 79/1992) insiste en la interpretación de los artículos 149.1.3, 149.1.13 y 93 CE que esta Sentencia que comentamos reitera. El TC considera que la garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales (art. 93 CE) puede ser satisfecha sin que el Estado participe directamente en la ejecución normativa. Con respecto a los títulos competenciales estatales en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) el TC descarta la realización de una interpretación extensiva de estos títulos que venga a alterar la distribución interna de competencias.

Esta STC 80/1993, por lo tanto, resuelve la cuestión concreta de la expedición de documentos con validez comunitaria manteniendo sin modificaciones substanciales la doctrina constitucional sobre ejecución del Derecho comunitario, en el sentido de que confirma que esta ejecución no puede variar la distribución interna de competencias realizadas por el bloque constitucional.