

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9761 *Pleno. Sentencia 80/1993, de 8 de marzo. Conflictos positivos de competencia 1.043/1986 y 336/1987 (acumulados). Promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad 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 CEE para facilitar el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en los diferentes Estados miembros de la CEE y con el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre, por el que se modifica el anterior.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 1.043/86 y 336/87, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad 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 Económica Europea para facilitar el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en los diferentes Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, y con el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre, por el que se modifica el anterior. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 2 de octubre de 1986 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Ramón Riu i Fortuny, por el que se plantea, en nombre y representación de la Generalidad de Cataluña y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, por estimar que la referida norma vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en virtud de

lo establecido en la C.E. y en el EAC. Por este escrito, registrado con el núm. 1.043/86, se solicita sea dictada Sentencia declarando que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, que podrá ejercerla sin precisar la validación estatal de las certificaciones y documentos que expida.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) Con carácter introductorio, y en cuanto a la competencia de la Generalidad de Cataluña en orden a la aplicación del Derecho Comunitario Europeo, se afirma que, en el sistema constitucional español, la competencia de ejecución del Derecho Comunitario Europeo no reside únicamente en las instituciones centrales del Estado, sino que las Comunidades Autónomas tienen confiadas importantes funciones de desarrollo o concreción normativa y de aplicación administrativa perfectamente comparables con las que ejercen las entidades territoriales dotadas de autonomía en otros Estados de estructura compleja. Las disposiciones constitucionales en esta materia, no contienen ningún título competencial específico favorable al Estado Central que pueda sobreponerse a las obligaciones que el EAC impone a la Generalidad para la ejecución del Derecho Comunitario.

En efecto, el art. 149.1.3 de la C.E. no puede ser entendido en un sentido onnicomprensivo de todas aquellas actividades del Estado en las que pueda detectarse algún elemento de extranjería. Y, de otra parte, el art. 93 de la C.E. únicamente hace referencia a la garantía de cumplimiento y no al cumplimiento mismo del Derecho Comunitario, no pudiéndose dar a este precepto el valor de una atribución de competencias a las Cortes Generales ni al Gobierno.

En consecuencia, al tratar de delimitar la competencia de la Generalidad de Cataluña en la aplicación del Derecho Comunitario, es absolutamente imprescindible atender al contenido del art. 27.3 del EAC, advirtiendo que la expresión «tratados y convenios internacionales» abarca no únicamente las disposiciones de los tratados originarios, sino también el Derecho derivado de las Comunidades Europeas, y que la expresión «la Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución» ha de ser interpretada en el sentido de que no se ha hecho una enumeración de las funciones atribuidas, ni se ha impuesto restricción alguna. Por ello, la Generalidad de Cataluña podrá ejercer las funciones de desarrollo legislativo y reglamentario y la ejecución administrativa que en cada materia tenga atribuidas por el Estatuto de Autonomía.

B) Dado que las resoluciones comunitarias cuya aplicación se discute en el presente conflicto son Directivas, es decir, normas que vinculan a los Estados miembros por el resultado que persiguen, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y medios de alcanzarlo, no es supérfluo puntualizar que en aquellas materias de competencia exclusiva de la Generalidad, corresponderá a la Generalidad de Cataluña el desarrollo

y concreción normativa, así como la ejecución administrativa.

Resulta así necesario precisar la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior a tenor de lo dispuesto en el art. 12.1.5 del EAC y del Real Decreto 1386/1978, de 23 de junio, de traspaso de los servicios en materia de comercio interior (arts. 9 y 10).

Pues bien, la Generalidad está habilitada, de acuerdo con esta atribución de competencias, para ejercer la función legislativa y reglamentaria, así como la ejecución en el ámbito del comercio interior, y, más en particular, en ejercicio de dicha competencia, le corresponde el mantenimiento de una información permanente actualizada de los factores que intervienen en la comercialización, distribución y venta de toda clase de productos o en la prestación de servicios. En consecuencia, le corresponde la expedición de certificados, informes y demás documentos que acrediten el ejercicio de actividades comerciales en su ámbito territorial, pudiendo ser especialmente relevante en este sentido que la Generalidad haya establecido un registro obligatorio de las empresas de venta domiciliaria que actúen dentro de su ámbito territorial, cuando hoy por hoy no existe en el resto del Estado un instrumento similar para el control de la actividad de ese tipo de empresas.

C) Las Directivas Comunitarias cuyo desarrollo y ejecución son el objeto del presente conflicto, están relacionadas todas ellas con las modalidades de medidas transitorias y la realización del derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en el sector de las actividades comerciales y, por tanto, afectas al ámbito material del comercio interior. En ellas se prevé la expedición, por parte de las autoridades u órganos competentes de los Estados miembros, de las certificaciones y documentos acreditativos de que los interesados reúnen las condiciones exigidas en algunos países miembros para el acceso a dichas actividades, o bien que se han cumplido las condiciones de equivalencia fijadas. Esas certificaciones expedidas por los órganos que tienen encomendada esa función en cada Estado tienen, por lo demás, perfecta validez exterior ante las autoridades de los demás Estados miembros, sin que haya ningún motivo para que sean los poderes centrales los que deban asumir necesariamente esa función, como lo prueba la propia práctica seguida en otros Estados miembros de la CEE, ya que en ninguno de ellos se ha establecido una segunda instancia centralizadora a través de un órgano estatal para la expedición de los certificados (comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas publicada en DOCE, C, núm. 31 de 13 de julio de 1974).

Así pues, partiendo de que el Real Decreto 1063/1986 es una disposición dictada por el Gobierno del Estado en aplicación de unas normas de Derecho Comunitario en el ámbito material de comercio interior, constituirá Derecho supletorio, en virtud de lo dispuesto por el art. 149.3 de la C.E., en aquellas Comunidades Autónomas que, como la Generalidad de Cataluña, tengan asumidas competencias en las materias de comercio interior y de ejecución de tratados internacionales.

La Generalidad de Cataluña, en efecto, tiene competencia para el desarrollo normativo y la ejecución administrativa de las Directivas enumeradas en el art. 1 del Real Decreto 1063/1986, en lo que afecte al ámbito material del comercio interior, lo que significa que ha de poder designar a las autoridades administrativas encargadas de la expedición de los certificados e informes y expedir materialmente esos documentos, los cuales han de tener plena validez por sí mismos ante cualquier otro Estado miembro de la Comunidad Europea

una vez el Estado haya procedido a notificar la designación del órgano a la Comisión y a los demás Estados.

D) Tratándose de certificaciones expedidas directamente a los interesados por haber realizado actividades comerciales en el ámbito territorial de la Generalidad, no pueden, de ninguna manera, aceptarse los argumentos tras los cuales el Gobierno del Estado pretende escurdir la invasión de competencias puesta ahora de relieve. Ni la validación exterior de los actos de las Comunidades Autónomas, ni la necesidad de asegurar la unidad de acción exterior, ni la de coordinar la expedición de los certificados y documentos, ni la garantía de cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Derecho Comunitario, están sustentados por títulos competenciales que permitan al Gobierno colocar a la Generalidad de Cataluña en situación de dependencia jerárquica en la expedición de cada uno de los certificados.

En particular, por lo que se refiere a la necesidad de asegurar la unidad de acción exterior, es preciso oponer la absoluta desproporción del instrumento empleado, que comporta la existencia de una monolítica uniformidad de las formas de ejecución material intraestatal, en perjuicio de las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña (art. 27.3 EAC). Y, por otra parte, la inexistencia de una referencia expresa en la C.E., o en el EAC, a la competencia estatal de coordinación en este ámbito material, excluye toda posibilidad de que esa coordinación pueda suponer un límite a la plenitud de competencias de la Generalidad afectadas en el presente caso.

Es también preciso hacer una consideración acerca de la pretendida garantía de cumplimiento de las condiciones exigidas por las Comunidades Europeas que justifica, en el criterio del Gobierno del Estado, la adopción de las medidas de coordinación necesarias por parte de la Dirección General de Comercio Interior. Si tres son los títulos competenciales que en la Constitución habilitan la actuación del Estado en garantía del cumplimiento del Derecho de la Comunidad Europea por parte de las Comunidades Autónomas (art. 153 y las vías excepcionales previstas en los arts. 150.3 y 155), sin que, como ha quedado dicho, el art. 93 constituya una atribución competencial, pues es una declaración programática solemne, y sin que el art. 149.3, al establecer la supletoriedad del Derecho estatal respecto del de las Comunidades Autónomas, pueda considerarse propiamente como una medida de intervención directa, es evidente que a ninguno de aquellos tres preceptos pueden acogerse las medidas de coordinación que el Gobierno encomienda a la Dirección General citada.

Estas mismas consideraciones acerca de la coordinación y garantía de cumplimiento pueden aplicarse al art. 3 del Real Decreto 1063/1986, cuando el Gobierno del Estado pretende establecer un único modelo de certificación referida a la naturaleza y duración de las actividades profesionales comerciales. Debe tenerse en cuenta al respecto que el uso de dicho modelo había sido tan sólo recomendado por la Comisión en el apartado II y en el anexo 1 de la Comunicación publicada en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» de 13 de julio de 1974 y que las Directivas 74/556 y 75/369, publicadas con posterioridad a aquella Comunicación, establecen el uso de certificaciones que contengan referencias expresas a aspectos no recogidos en el citado modelo.

Es evidente, pues, que el art. 3 del Real Decreto 1063/1986 invade las competencias de la Generalidad en materia de comercio interior y de ejecución de los Tratados Internacionales, los cuales le permiten, en el grado de desarrollo normativo de las Directivas enumeradas, establecer, en su caso, un modelo de certificación

de uso obligatorio para los organismos expedidores de esos documentos en su ámbito territorial.

E) Concluye el escrito del Abogado de la Generalidad afirmando que la totalidad del Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, invade las competencias asumidas por la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior y de ejecución de Tratados internacionales. Por consiguiente, interesa el reconocimiento de la competencia autonómica para la designación del órgano correspondiente de su propia Administración que expida directa y válidamente los certificados y documentos relativos al ejercicio de las actividades comerciales previstas en las Directivas citadas por el art. 1 de dicho Real Decreto. Y, asimismo, interesa la declaración de la competencia de la Generalidad para la expedición directa y válida de dichos documentos y certificados, una vez haya sido notificada a los demás Estados miembros y a la Comisión la designación de ese órgano.

2. Por providencia de 8 de octubre de 1986, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente del mismo, a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

3. Con fecha 20 de noviembre de 1986 tuvo entrada en este Tribunal un nuevo escrito del Abogado de la Generalidad de Cataluña en el que, en relación al conflicto positivo de competencia núm. 1.043/86, manifestó lo siguiente:

A) Que con fecha 3 de junio de 1986, se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» 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 Económica Europea en la materia para facilitar el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios en los diferentes Estados miembros de la CEE.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad dirigió al Presidente del Gobierno un requerimiento de incompetencia motivado por la citada disposición, al cual respondió el Gobierno del Estado con un escrito en el que declaraba atender parcialmente el requerimiento y se comprometía a modificar el Real Decreto 1063/1986.

Dado que ese Acuerdo del Gobierno del Estado no vino, en absoluto, a satisfacer el requerimiento planteado, toda vez que no suponía una estimación del objeto ni de los fundamentos jurídicos en los que se había basado, y comportaba a su vez una vulneración de las competencias atribuidas a esta Comunidad Autónoma, se procedió a plantear ante ese Alto Tribunal el correspondiente conflicto.

B) Con posterioridad a la presentación del conflicto, el «Boletín Oficial del Estado» de 28 de octubre, ha publicado el Real Decreto 2225/1986, de 3 del mismo mes, por el que se modifica el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo. De hecho es la materialización de los criterios y la voluntad expresada por el Gobierno en aquella supuesta estimación parcial del requerimiento, y simplemente viene a añadir un nuevo artículo a la anterior disposición, según el cual, 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; además, 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.

En el conflicto positivo de competencias planteado, ya se manifestó, sin embargo, que corresponde a la Generalidad de Cataluña, en función de la competencia asumida en los arts. 12.1.5 y 27.3 del Estatuto de Autonomía, la expedición directa y válida de los certificados y documentos relativos al ejercicio de las actividades comerciales previstas en las Directivas citadas por el art. 1 de aquel Real Decreto, una vez haya sido notificada a los demás Estados miembros y a la Comisión de la CEE la designación del órgano competente de la Generalidad para su expedición. Y asimismo, se argumentó que el ejercicio, por parte de la Dirección General de Comercio Interior, de una función de coordinación para la cual el Estado carece de toda competencia, al no existir referencia expresa a ella ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía, suponía una clara invasión de las competencias de esta Comunidad Autónoma.

En consecuencia, y a los efectos de la debida constancia en autos del conflicto positivo de competencia núm. 1.043/86, se aporta fotocopia de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre.

4. Tras haberle sido prorrogado el plazo para alegaciones, con fecha 20 de noviembre de 1986 tuvo entrada en este Tribunal el escrito del Abogado del Estado por el que, en representación del Gobierno de la Nación, suplica de este Tribunal dicte Sentencia declarando que pertenece al Estado de titularidad de las competencias controvertidas en relación con el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo.

Fundamenta su oposición a la pretensión deducida por la Generalidad de Cataluña en las siguientes alegaciones:

A) Comienza el Abogado del Estado señalando que el Gobierno de la Nación, en su contestación al requerimiento de incompetencia que formulara la Generalidad de Cataluña, ya aceptó parcialmente el mismo en el sentido de añadir «un precepto en el que se reconozca expresamente la competencia de la Comunidad Autónoma para emitir certificaciones respecto a las materias sometidas a su responsabilidad...», es decir, en las materias relativas al comercio interior, pero quedando al margen todas las demás, pues son de indubitada titularidad estatal, ya que el Real Decreto cuestionado tiene como finalidad determinar los órganos competentes para la expedición de los certificados y documentos que permitan el ejercicio del derecho de establecimiento en el ámbito de las actividades comerciales en los diferentes Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Siendo éste el propósito expreso del Real Decreto, el problema se centra en la pretendida violación de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior, al entenderse de adverso que a la mencionada Comunidad Autónoma le corresponde «trasponer» las normas comunitarias relativas al libre establecimiento de actividades comerciales en territorio comunitario.

B) Desde la óptica de los efectos generales de la adhesión de España a las Comunidades Europeas sobre el orden constitucional de las competencias, es claro que ese orden no resulta alterado por nuestro ingreso en la CEE, ni por la promulgación de normas comunitarias europeas, así como por la incidencia de las mismas en nuestro Derecho interno. Pero por ello mismo, no puede considerarse válido el argumento, enunciado sin más, de que corresponda a Cataluña la ejecución de Tratados

y Convenios, ya que tal ejecución habrá de discurrir a través del orden competencial establecido, aunque tampoco sea aceptable que una genérica invocación de las competencias en materia de relaciones internacionales, al amparo del art. 149.1.3 de la C.E., permita lícitamente un desapoderamiento competencial de las Comunidades Autónomas en materias reguladas por la CEE.

En este ámbito de cosas, de acuerdo con estas premisas, puede afirmarse lo siguiente:

a) La tarea de desarrollo y ejecución de las normas comunitarias ha de enmarcarse en un contexto de relaciones interestatales, siendo inexcusable la competencia estatal —a través del Gobierno— para dirigir toda esa actividad (arts. 93 y 97 C.E.). En este sentido, la unidad de interpretación del Tratado en el plano interno autoriza siempre a afirmar que las tareas de ejecución tienen, por lo menos, un aspecto básico que exige la intervención estatal.

b) Al desarrollar y ejecutar normas comunitarias, los intereses en juego trascienden el ámbito autonómico (art. 137 C.E.) y apelan a la necesaria intervención del Estado, siendo obvia la conexión de las cuestiones comunitarias —la uniformidad y general vigencia de su derecho— con el interés general.

c) Si el orden constitucional de competencias no resulta alterado, ni las Comunidades Autónomas pueden regir la dirección política en asuntos comunitarios que tienen relación con sus competencias exclusivas, está claro que la solución ha de discurrir por sendero que, equidistante de la conservación por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias y de la responsabilidad comunitaria del Estado, admita la modulación (ex arts. 93, 97 y 149.1.3 C.E.) del contenido jurídico de la competencia autonómica exclusiva por la condición de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas.

d) Finalmente, es objetivo de la CEE, a la vez que requisito de buen funcionamiento, que la ejecución de sus normas se lleve a efecto de modo simultáneo en todos los Estados miembros y de la forma más homogénea. Así, en tarea de ejecución o transposición de normas europeas, el Estado adquiere especial protagonismo, tanto más cuanto se advierte que la CEE dicta normas que de ordinario se refieren a materias relacionadas con la economía —en nuestro caso normas atinentes al derecho de libre establecimiento de actividades comerciales— y lo hacen mediante enunciación de principios generales de ordenación común. Se hace menester apuntar que, por lo indicado, la ejecución normativa del Derecho Comunitario corresponderá ordinariamente al Estado, al entrar en juego la competencia estatal de ordenación general de la economía (ex art. 149.1.3 C.E.).

C) En relación con el art. 93 C.E., añade el Abogado del Estado, hay que distinguir entre la garantía del cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales y, en su caso, del Derecho derivado de los mismos (atribución propia del Estado, art. 149.1.3 C.E., recordada y precisada por el art. 93, segundo inciso, C.E., respecto a un tipo singular de Tratados, los que suponen cesión a organizaciones o instituciones internacionales o supranacionales de competencias derivadas de la Constitución) y las competencias para la adopción de medidas de ejecución de aquellos Tratados y Convenios, pues es en este segundo caso cuando opera el orden de competencia del Derecho interno, en el que se encuadran preceptos como el art. 27.3 del EAC. Pero el art. 27.3 EAC no atribuye ninguna competencia nueva a la Comunidad Autónoma, ya que lo único que de él resulta es una vinculación de las competencias autonómicas al

cumplimiento de los Tratados y Convenios internacionales de los que el Estado es parte.

D) De otra parte, desde la perspectiva del reparto de competencias en materia de comercio interior entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, ésta tiene competencia exclusiva, según el art. 12.1.5 EAC, en materia de comercio interior, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general».

La ordenación general de la economía es una competencia estatal que ha de interpretarse como ordenación de todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, de manera que, dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general, tiene cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Por ello, en virtud de la competencia de ordenación general de la economía, el Estado puede dictar regulaciones unitarias de carácter reglamentario para asegurar y garantizar el cumplimiento uniforme y homogéneo de una norma de Derecho europeo, así como la igualdad de disfrute por parte de sus potenciales destinatarios. Y, asimismo, constatada y admitida la necesidad de adaptar el ordenamiento interno a las normas de la CEE, ello deberá hacerse a través de normas que necesariamente deberán ser de ordenación general, y, por tanto, competencia del Estado cuando éste la tenga así atribuida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, como es el caso que nos ocupa (ex art. 12.1.5 EAC).

E) A todo ello —concluye el Abogado del Estado— responde el Real Decreto controvertido, que regula unitariamente la expedición de los documentos y certificaciones exigidos para el libre ejercicio del derecho de establecimiento, dando así cumplida satisfacción a las exigencias de la más elemental unidad de acción exterior que demanda una coordinación en la intervención de todos los poderes públicos con competencia en la materia. Y, por otro lado, tampoco las previsiones normativas en orden a la gestión centralizada en la Dirección General de Comercio Interior ofrecen merma ilegítima de competencias autonómicas. Si bien no parece que tales medidas de centralización de la gestión sean indispensables para asegurar la plena efectividad de la ordenación básica del sector, sí resulta, en cambio, indubitable que tal gestión centralizada se justifica por la del título de garantía del cumplimiento uniforme y homogéneo del Derecho comunitario (arts. 93 y 149.1.3 C.E.).

5. El 13 de marzo de 1987 tuvo entrada en este Tribunal un escrito de la Abogada del Gobierno Vasco, doña Ana Aguirre Zurutuza, por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno Vasco y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación al Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre, por el que se modifica 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 Económica Europea en la materia, para facilitar el derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios en los diferentes Estados miembros de la Comunidad Económica Europea. Por este escrito, registrado con el núm. 336/87, se solicita de este Tribunal dicte Sentencia por la que se reconozca que la competencia ejercitada corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, declarando nulo o inaplicable en el ámbito territorial de la misma el referido Real Decreto 2225/1986.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con lo escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) El antecedente inmediato del objeto del presente conflicto lo constituye el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, norma ésta que por el Gobierno Vasco fue interpretada en el sentido de que era aplicable exclusivamente a la Administración del Estado en el ámbito de sus competencias, posibilitando así una interpretación conforme con el sistema de distribución de competencias operado en virtud de la Constitución y el EAPV.

Sin embargo, el Real Decreto 2225/1986, objeto ahora de la controversia, ha operado una modificación sustancial en cuanto excluye la ejecución directa en el plano interno de las Directivas Comunitarias por la C.A. del País Vasco (art. 20.3 EAPV), limitando, mediante el establecimiento de una intermediación estatal no legitimada constitucionalmente, el ejercicio de las facultades ejecutivas de certificación en una materia que, como lo es el comercio interior, en virtud de la Constitución y el EAPV le corresponde como competencia con carácter de exclusiva (art. 10.27 EAPV).

El Real Decreto en cuestión, establece, asimismo, que las emisiones de certificados por las distintas Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias serán objeto de coordinación por la Dirección General de Comercio Interior a fin de asegurar que tales emisiones se ajusten a las condiciones exigidas por las Comunidades Europeas, con lo que también se invaden competencias de la titularidad de la C.A. del País Vasco.

B) A los efectos de centrar el tema a debatir, es oportuno partir de la constatación de que el Real Decreto 2225/1986, se incardina en la actividad de ejecución del Derecho Comunitario, tal como se desprende, con obviedad, de su preámbulo, de su estructura y contenido. Y, partiendo de esta constatación, ha de señalarse que ni del ordenamiento jurídico comunitario, ni de la Constitución se deriva obstáculo directo alguno para la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de ejecución de sus normas.

Por lo que se refiere a la Constitución, puede afirmarse que su art. 93 en absoluto autoriza una redistribución interna de competencias a la hora de acometer la ejecución del Derecho derivado del ejercicio de las competencias transferidas, de manera que las competencias que tras la cesión resten, pertenecerán a los órganos centrales o autonómicos según el reparto que constitucionalmente se ha previsto. Además, el art. 93 habla de garantía de cumplimiento, no del cumplimiento en sí, lo que conlleva que dicho artículo no sea obstáculo para que las Comunidades Autónomas intervengan en la ejecución interna del Derecho Comunitario en la medida de sus competencias.

Descartado, de esta forma, que el art. 93 C.E. pueda constituirse en base constitucional de una competencia exclusiva del Estado sobre la ejecución en el plano interno del Derecho Comunitario, la cuestión se centra en interpretar el alcance de la reserva competencial del art. 149.1.3 C.E. sobre este particular resulta claro que si se admite que el Estado puede, por medio de la celebración de un Tratado internacional, transferir competencias de las Comunidades Autónomas a organismos internacionales o introducir en ellas normas y obligaciones que constitucionalmente no le sería posible establecer mediante una fuente normativa interna, y, a renglón seguido, se proclama que es también competencia exclusiva del Estado la ejecución en el plano interno de lo convenido internacionalmente, la conclusión no puede ser otra que el total soslayamiento del principio de autonomía.

Parece obvio, por tanto, que no se puede aceptar una interpretación del núm. 3 del art. 149.1, en combinación con el art. 93, que contradiga abiertamente el resto de los preceptos constitucionales que instauran la distribución interna de competencias. De ahí que, la ejecución interna del Derecho Comunitario, como la de cualquier obligación internacional contraída por el Estado, no forma parte del contenido del concepto relaciones internacionales y, por ende, no pertenece a la competencia exclusiva del Estado. Tal ejecución, precisamente por ser una actividad de neta proyección interna, se incardina perfectamente en el marco de los poderes y competencias que a cada ente territorial corresponde en virtud del reparto material y funcional operado por la Constitución y, en consecuencia, la resolución del problema de saber qué instancia, la central o la autonómica, ha de intervenir en las tareas aplicativas o ejecutivas del Derecho Europeo queda remitida al reparto interno de competencias, en función de la materia de que se trate.

Por lo demás, el art. 20.3 del EAPV recoge, con expresión acertada, la tesis que se viene exponiendo al atribuir a dicha Comunidad la competencia para ejecutar los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en la norma estatutaria.

C) A fin de comprender claramente la controversia que en el presente proceso se suscita, conviene tener presente que las Directivas Comunitarias de las que traen causa los Reales Decretos 1063/1986 y 225/1986, a la luz de los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios contenidos en el Tratado de Roma, tienen por objeto la puesta en marcha de la colaboración de las autoridades competentes del Estado español en orden a asegurar a los ciudadanos españoles el principio de equivalencia en el acceso y ejercicio de determinadas actividades comerciales en otros Estados miembros.

A tal efecto, según las Directivas del Consejo de las Comunidades Europeas que han motivado el Real Decreto que se impugna, la concurrencia de las condiciones de equivalencia para posibilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en las actividades por dichas Directivas consideradas, descansa en su acreditación por órganos y organismos competentes del Estado de origen o procedencia, sin que dichas Directivas, respetuosas con el reparto competencial interno de cada Estado miembro, determinen quienes son los organismos llamados a certificar. Por ello, la actividad certificante será ejercida, dentro de cada Estado miembro, por los órganos u organismos que, según su ordenamiento jurídico, sean competentes para ello.

En este sentido, muy significativo es que la generalidad de los Estados miembros hayan designado a órganos judiciales o fedatarios públicos para la emisión de los certificados o recepción de las declaraciones juradas, sin establecer intervención alguna de autoridades administrativas, sea en la realización de esta actividad o como revalidación de cara a los otros Estados miembros. (Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, DOCE, C, núm. 81, de 13 de julio de 1974).

D) Ciñendo todas estas consideraciones al examen del sistema implantado por el Real Decreto 2225/1986, en relación con el Real Decreto 1063/1986, fácilmente se puede manifestar que este sistema institucionaliza la subsidiariedad que las Directivas establecen respecto del documento administrativo equivalente, en cuanto atribuye la actividad de certificación de que tratamos a un órgano específico de la Administración en detrimento de los órganos competentes por razón de la materia.

Sin embargo, las certificaciones a que se refiere el Real Decreto que se impugna se integran en la com-

petencia en materia de comercio interior que corresponde en exclusiva, a la C.A. Vasca (art. 10.27 EAPV). 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, entre las que se halla la función certificante que corresponde, por naturaleza, al órgano administrativo que tiene atribuida la competencia.

Por ello, las referidas normas reglamentarias han materializado una redistribución del reparto competencial configurada en la Constitución y el EAPV al margen de los mecanismos previstos para ello, ya que la integración de España en la CEE y el impacto consiguiente de las normas comunitarias en el ordenamiento jurídico no justifican una alteración del nivel competencial de la Comunidad Autónoma como no sea precisamente en favor de las instituciones de las Comunidades Europeas.

Nos encontramos, por lo demás, ante uno de los supuestos en los que, por la propia naturaleza de la actividad de certificación, la gestión centralizada de la expedición de documentos y certificados no supone una garantía mayor en cuanto al cumplimiento del resultado querido por las Directivas Comunitarias, cual es la certeza jurídica del contenido de las certificaciones. Esta no se obtiene por un sistema de expedición centralizado, por cuanto tal sistema de gestión no refuerza la veracidad del contenido de las certificaciones, ya que éstas seguirán siendo expedidas por los órganos y organismos competentes funcional y materialmente sin que su revalidación mediante un certificado ulterior aporte mayor certeza jurídica a su contenido. De ahí que el método establecido en los Reales Decretos, además de vulnerar la competencia exclusiva en materia de comercio interior de la C.A. del País Vasco, se muestra como ineficaz para cumplir la finalidad que, según indica el preámbulo del Real Decreto 2225/1986, ha motivado su adopción, cual es reforzar las garantías del certificado final de validez exterior.

E) En la contestación del Gobierno al requerimiento formulado en su día, la competencia estatal para promulgar el Real Decreto 2225/1986 se ampara en el art. 149.1.3, en relación con el art. 93, ambos de la C.E., alegándose, de una parte, que la regulación unitaria de la expedición de los documentos y certificados exigidos por la CEE obedece a la más elemental unidad de acción exterior que demanda una coordinación en la intervención de todos los poderes públicos con competencia en la materia, y, de otra, que la gestión centralizada de las actuaciones de que se trata viene amparada por el título de garantía del cumplimiento uniforme y homogéneo del Derecho Comunitario.

Respecto de la primera alegación, y sin perjuicio de lo ya dicho a propósito de la competencia estatal sobre relaciones exteriores, es preciso resaltar que la unidad de acción exterior queda perfectamente salvaguardada por ser el Estado, en cuanto sujeto de Derecho internacional, el encargado de comunicar a los demás Estados miembros y a la Comisión, cuales serán los órganos competentes en el Estado español para expedir los certificados y documentos. Asimismo, el hecho de que una actuación de la Comunidad Autónoma produzca efectos en el territorio de los demás Estados miembros no justifica, por la incidencia remota que supone en el título sobre relaciones internacionales, una reordenación competencial en el plano interno de la competencia material sobre el comercio interior.

Respecto de la segunda alegación, cabe señalar que al Estado le incumbe la garantía del cumplimiento del Tratado de Roma y de las resoluciones emanadas de las instituciones comunitarias (art. 93 C.E.), pero ni este artículo ni aquel Tratado imponen un cumplimiento uni-

forme y homogéneo. Así lo demuestra tanto el propio texto de las Directivas de referencia, como la pacífica aceptación por la Comisión de las Comunidades Europeas de la pluralidad de autoridades competentes para el ejercicio de dichas funciones en todos y cada uno de los demás Estados miembros.

F) Por último, y en relación al segundo apartado del art. 4 del Real Decreto 1063/1986 en la redacción dada por el Real Decreto ahora impugnado, es de señalar que, en aplicación del principio de competencia, resulta evidente que la instrumentación del principio de coordinación entre órganos de una misma Administración Pública no puede ser aplicada, en sus mismos términos, a las relaciones interorgánicas entre las Administraciones estatal y autonómica en el ejercicio de sus funciones propias, subordinando a dicho efecto ésta a aquélla. Dicho principio vincula ambas Administraciones Públicas y por imperativo del principio de eficacia y del general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas deberá instrumentarse por medios distintos a aquellos que puedan implicar una dependencia cuasijerárquica.

De otra parte la actividad de coordinación se atribuye al Estado en tres apartados del art. 149.1 de la C.E., cuales son la planificación general de la actividad económica (apartado 13), la investigación científica y técnica (apartado 15) y la sanidad (apartado 16), de manera que esa competencia no puede hacerse extensiva a aquellas materias en las que, ni el texto constitucional, ni el EAPV, lo ampara. De ahí que el Real Decreto objeto del presente conflicto, al atribuir a la Dirección General de Comercio Interior facultades materiales de coordinación de las actuaciones de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias en materia de comercio interior (art. 10.27 EAPV), suponga una invasión de las mismas.

6. Por providencia de 1 de abril de 1987, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente del mismo, a los efectos, en su caso, de lo dispuesto en el art. 61.2 de la LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y del País Vasco para general conocimiento.

7. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito de 29 de abril de 1987, suplicó de este Tribunal dicte Sentencia declarando que pertenece al Estado la titularidad de las competencias controvertidas en relación con el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre.

Como fundamento de tal oposición a la pretensión deducida por el Gobierno Vasco, alega el Abogado del Estado que para la representación procesal de la parte promotora del conflicto, el Real Decreto 2225/1986 produce una invasión del ámbito competencial autonómico (ex art. 10.27 EAPV), por cuanto que en materia de comercio interior la titularidad es exclusiva de la Comunidad Autónoma. De forma y manera, que la «función ejecutiva de certificación» corresponde a la Comunidad Autónoma y no a la Dirección General de Comercio Interior.

Sin embargo, lo que la norma impugnada dispone es justamente lo contrario, al reconocer la competencia de emitir documentos o certificados a las Comunidades Autónomas cuando éstas disfruten de la titularidad material. Es más, en el preámbulo del Real Decreto sobre el que se ha trabado el presente conflicto, puede leerse como razón de su promulgación el «... tener debidamente

en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas para emitir certificaciones respecto de las materias sometidas a su responsabilidad...».

Por lo tanto, difícilmente puede compartirse la alegación realizada por la representación procesal del Gobierno Vasco cuando entiende que, en el presente caso, se ha operado una redistribución del reparto de competencias.

El Gobierno Vasco defiende, al amparo del artículo 20.3 del EAPV, su competencia para la ejecución de Tratados y Convenios internacionales y, en particular, para acreditar los extremos contenidos en las Directivas comunitarias al tratarse de materia de comercio interior (art. 10.27 EAPV). Pero, sin perjuicio de advertir que la labor de incorporación al ordenamiento interno del contenido de las Directivas comunitarias no es mera ejecución de Tratados internacionales, el presente conflicto se contrae a dilucidar si la centralización que en la Dirección General de Comercio Interior se prevé para la expedición unitaria, frente a los restantes Estados miembros de las Comunidades Europeas y a las propias instancias de estas últimas, de los documentos o certificaciones de referencia constituye una vulneración del orden competencial establecido. Este y no otro es, por tanto, el objeto de la presente controversia, toda vez que el Real Decreto 2225/1986 respeta las competencias asumidas por la C.A. del País Vasco en materia de comercio interior, ya que, en todo caso, serán las instancias autonómicas quienes acrediten y certifiquen los requisitos y extremos exigidos.

En consecuencia, y contra lo que entiende la parte actora, el presente debate no plantea sólo un problema relativo al orden de competencia en materia de comercio interior, sino también otro de garantía del cumplimiento uniforme de la normativa comunitaria que busca una armonización de las legislaciones y requisitos nacionales en orden de libre ejercicio del derecho de establecimiento.

Por lo demás, hecha esta precisión inicial, la fundamentación que a continuación desarrolla el Abogado del Estado es reiteración sustancial —incluso literal en su mayor extensión— de la que ya expusiera con ocasión del conflicto positivo de competencia núm. 1.043/86. Por ello, como quiera que esas alegaciones han quedado ya sintetizadas en el antecedente núm. 4 de esta misma Sentencia, procede la remisión sin más a lo allí expuesto.

Mediante otrosí, solicitó la acumulación del presente conflicto al registrado con el núm. 1.043/86, al darse los presupuestos de conexión objetiva a que se refiere el art. 83 de la LOTC.

8. Por Auto de 4 de junio de 1987, el Pleno del Tribunal acordó acumular el conflicto positivo de competencias núm. 336/87, interpuesto por el Gobierno Vasco, al registrado con el núm. 1.043/86, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

9. Por providencia de 2 de marzo de 1993, se acordó señalar el día 4 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Para abordar con la mayor claridad posible el examen de la controversia que encierra los presentes conflictos de competencia, conviene recordar el contenido y alcance de las normas de las que dichos conflictos traen causa.

El Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, se ha dictado en cumplimiento de determinadas previsiones del Derecho Comunitario en materia de establecimiento y libre prestación de servicios en el sector comercial.

En concreto, una serie de Directivas comunitarias, enumeradas en el art. 1 del Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, a fin de suprimir las restricciones que puedan dificultar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, han establecido unas medidas transitorias y de realización de dicha libertad en relación a diversos ámbitos (actividades de comercio al por mayor y actividades de intermediarios del comercio, de la industria y del artesanado —Directiva 64/223/CEE—; actividades de intermediarios del comercio, de la industria y del artesanado —Directiva 64/224/CEE—; actividades no asalariadas del comercio minorista —Directivas 68/363/CEE y 68/364/CEE—; actividades no asalariadas del comercio mayorista de carbón y actividades de intermediarios en el sector del carbón —Directivas 70/522/CEE y 70/523/CEE—; actividades de comercio y distribución de productos tóxicos o que impliquen la utilización profesional de dichos productos, incluidas las actividades de intermediario —Directiva 74/556/CEE—; actividades no asalariadas y de intermediarios en el sector del comercio y la distribución de productos tóxicos —Directiva 74/557/CEE—; actividades ejercidas de forma ambulante —Directiva 75/369/CEE—), disponiendo, a tal efecto, y en lo que ahora interesa, que los nacionales de un Estado miembro que deseen ejercer tales actividades en el territorio de otro Estado miembro, en el caso de que estuvieran obligados a probar en ese Estado, según se trate de unas u otras actividades, su honorabilidad y el no haber sido objeto de una declaración de quiebra, o a probar que poseen la cualificación requerida para ejercerla, podrán acreditarlo mediante la presentación de determinados documentos y certificados que, expedidos por las autoridades y organismos competentes del Estado miembro de origen o procedencia del interesado, las propias Directivas especifican.

De este modo, agrupando los diversos supuestos en dos grandes grupos, los documentos que acrediten la honorabilidad y el no haber sido objeto de una declaración de quiebra, consistirán —según especifican las Directivas— en un certificado de antecedentes penales o, en su defecto, en un documento equivalente expedido por una autoridad judicial o administrativa competente del que resulte que se cumplen dichas exigencias, precisándose, no obstante, que si en el país de origen o de procedencia no se expidiera el documento relativo a la ausencia de quiebra podrá sustituirse por una declaración jurada realizada por el interesado ante una autoridad judicial o administrativa, un Notario o un organismo profesional cualificado de dicho país. Y en cuanto a las certificaciones a fin de probar la cualificación requerida para ejercer la actividad, con las mismas deberá acreditarse el ejercicio efectivo de la actividad durante tres —o más, según los supuestos— años consecutivos por cuenta propia o en calidad de directivo de empresa, o si el ejercicio de la actividad lo fuese por un plazo de tiempo inferior, que, además, se ha recibido para la profesión de que se trate una formación previa, sancionada por un certificado reconocido por el Estado o considerada plenamente válida por un organismo profesional competente.

Con todo, no faltan especificidades en atención a singulares actividades. Así, en relación a la actividad de comercio al por menor de bebidas alcohólicas y de leche a granel (Directiva 68/363/CEE, de 15 de octubre), si para su efectivo ejercicio se exigieran determinadas condiciones de moralidad o de honorabilidad, cuya prueba no pueda aportarse en el certificado de antecedentes penales, servirá como prueba suficiente una certificación expedida por una autoridad judicial o administrativa competente del país de origen o de procedencia en la que se acredite que dichas condiciones se cumplen. En otros

supuestos, en fin, a la acreditación de las condiciones y requisitos señalados, deben unirse otros certificados, como sucede en la actividad de comercio mayorista de carbón y de intermediación en el sector del carbón (Directiva 70/523/CEE, de 30 de noviembre), en la que, en su caso, el interesado deberá acreditar que ha vendido en el país de origen o de procedencia, por cuenta propia o en calidad de directivo de una empresa, una cantidad igual y en el mismo período de tiempo a la exigida en el Estado en el que se pretende desarrollar la actividad.

Las Directivas, por último, obligan a los Estados miembros a comunicar a los demás Estados miembros y a la Comisión de las Comunidades Europeas la designación de las autoridades u organismos nacionales que expedirán dichos documentos y certificados.

Pues bien, en desarrollo de tales Directivas, el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, ha designado a la Dirección General de Comercio Interior de la Secretaría de Estado del Ministerio de Economía y Hacienda como organismo competente para la expedición de los documentos y certificaciones referidos (art. 1), añadiendo que los mismos se expedirán mediante la aportación por parte del interesado de las certificaciones correspondientes del Registro Mercantil, del Registro Central de Penados y Rebeldes y de las Cámaras de Comercio en relación con los diferentes extremos a que se refieren las Directivas Comunitarias citadas en el art. 1, todo ello sin perjuicio de que la Dirección General de Comercio Interior pueda solicitar del interesado la aportación de otros datos y certificaciones que sean necesarios para completar el expediente. Finalmente, el art. 3 puntualiza que cuando la certificación que expida la Dirección General de Comercio Interior se refiera a la naturaleza y a la duración de las actividades profesionales comerciales ejercidas por el peticionario en España, dicha certificación deberá ajustarse al modelo oficial establecido por las Comunidades Europeas y que figura como anexo al Real Decreto.

Posteriormente, el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre, añadió al Real Decreto 1063/1986, de 9 de marzo, un nuevo artículo, el 4, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Cuando se trata de documentos o certificaciones que por razón de la materia deban ser acreditados por las Comunidades Autónomas, la Dirección General de Comercio Interior de la Secretaría de Estado de Comercio recabará de los órganos competentes de aquéllas su remisión antes de proceder a la expedición de los certificados a los que se refiere el artículo 1 de este Real Decreto.

En tales supuestos, la Dirección General de Comercio Interior adoptará las medidas de coordinación precisas para asegurar que la emisión de certificados para las distintas Administraciones Públicas se ajuste a las condiciones exigidas por las Comunidades Europeas.»

Conviene advertir, por lo demás, que la adición de este nuevo precepto se justifica expresamente, en el propio preámbulo del Real Decreto 2225/1986, en la conveniencia de reforzar las garantías del certificado final de validez exterior y en la necesidad de tener debidamente en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas para emitir certificaciones respecto de las materias sometidas a su responsabilidad, si bien la expedición de los documentos y certificaciones con eficacia en el ámbito de la CEE sigue correspondiendo a la Dirección General de Comercio Interior de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Hacienda.

2. Tanto en el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña, como en el

promovido por el Gobierno Vasco, la problemática competencial que se suscita presenta una coincidencia básica, consistente en cuestionar la competencia estatal para expedir finalmente dichos documentos y certificados, y aun para designar las autoridades u órganos que hayan de expedirlos, pues por razón de su contenido, a juicio de las recurrentes, esa actividad certificante debe reconducirse a la materia de comercio interior, en la que a una y otra Comunidades Autónomas les corresponde, dadas las competencias que en virtud de sus Estatutos de Autonomía han asumido (arts. 12.1.5 EAC y art. 10.27 EAPV), el mantenimiento —como afirma la representación de la Generalidad de Cataluña— de una información permanentemente actualizada de los factores que intervienen en la comercialización, distribución y venta de toda clase de productos o en la prestación de servicios. Consecuentemente, no ostentando el Estado título competencial alguno que le habilite para ello, a la Generalidad de Cataluña y al Gobierno Vasco debe corresponder la designación de las autoridades u órganos que hayan de expedir los documentos y certificados que acrediten el ejercicio en sus respectivos ámbitos territoriales de las actividades comerciales en las condiciones y circunstancias señaladas.

Siendo ésta, en lo sustancial, la posición de las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos, el Abogado del Estado, aun reconociendo la competencia de las Comunidades Autónomas para emitir los certificados por razón de las materias sometidas a su responsabilidad —lo que así se ha reflejado, por lo demás, en el Real Decreto 2225/1986—, apela no obstante, como argumento central justificativo de la legitimidad de la competencia estatal para expedir finalmente los documentos y certificados, a que las tareas de desarrollo y ejecución de las normas comunitarias, al enmarcarse en el contexto de relaciones interestatales, conllevan por lo menos un aspecto básico relativo al principio de unidad de interpretación de los Tratados, lo que exige la intervención estatal y, por tanto, modula el contenido de las competencias autonómicas (arts. 93, 97 y 149.1.3 C.E.). A ello debe sumarse —prosigue el Abogado del Estado— la conexión que las cuestiones relativas a la uniformidad y vigencia general del Derecho Comunitario guardan con el interés general al trascender del interés autonómico (art. 137 C.E.), y, asimismo, el que las normas controvertidas se refieren a materias relacionadas con la economía, lo que hace entrar en juego la competencia estatal de la ordenación general de la economía que permite al Estado dictar regulaciones unitarias de carácter reglamentario para asegurar el cumplimiento uniforme y homogéneo de las normas del Derecho Comunitario.

3. Las Directivas, en cuya ejecución se ha dictado el Real Decreto 1063/1986, no prejuzgan en manera alguna cuales 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.

Esa comunicación o transmisión de la información, ciertamente, corresponderá efectuarla al Gobierno de la Nación, pues, como hemos recordado recientemente, es el Estado, como miembro de la CEE y obligado por las Directivas Comunitarias, quien ha de relacionarse con las instituciones autonómicas y demás Estados miembros para hacerles llegar la información (STC 172/1992, fundamento jurídico 3.º). Sin embargo, este extremo no es propiamente el objeto de la disputa competencial planteada, sino que, como ya nos consta, lo cuestionado es la competencia del Estado para designar las autoridades y órganos que expedirán los documentos y cer-

tificados y la designación a la que se ha procedido, que, además, se ha hecho a favor de un órgano de la propia Administración estatal.

Pues bien, esa competencia no puede encontrar cobertura en el título por el que al Estado se le reconoce la competencia exclusiva en la materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.). A tal efecto, notorio es —así lo venimos advirtiendo desde la STC 125/1984— que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E. que 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 (en la misma línea SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Por ello, y en relación ya directa con la problemática de la ejecución del Derecho Comunitario, son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 252/1988 y en términos reiterativos, SSTC 76/1991 y 115/1991), tal como, además, se reconoce desde el propio Derecho Comunitario, en el que consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha consagrado el llamado principio de autonomía institucional y procedimental, en virtud del cual, cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de que forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro.

Proyectada esta doctrina al presente supuesto, es claro que, atendiendo al contenido de las normas controvertidas, la referida competencia estatal en materia de relaciones internacionales no queda en forma alguna afectada pues dichas normas no guardan conexión directa con el contenido esencial de esta materia, que, sin llegar a una descripción agotadora de la misma, en la STC 153/1989 ya hemos caracterizado en su núcleo fundamental como comprensiva del *treaty making power*, de la representación exterior y de la responsabilidad internacional.

Justamente, en estrecha relación con la responsabilidad internacional del Estado, no puede dejarse de señalar que la plena garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales y, en particular ahora, del Derecho Comunitario que al Estado encomienda el art. 93 C.E., a pesar de que necesariamente ha de dotar al Gobierno de la Nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista (STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º), articulándose la cláusula de responsabilidad por medio de una serie de poderes que permitan al Estado llevar a la práctica los compromisos internacionales adoptados, tampoco puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de la constitucionalidad. Y es que, aún cuando en el art. 93 C.E. se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, ya que esa garantía de la ejecución —no, desde luego, la ejecución misma— sí puede integrarse en el contenido del art. 149.1.3 C.E., ello no quiere decir que la previsión del art. 93 de la C.E. configure por sí sola un título competencial autó-

no a favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado.

En cualquier caso, los poderes de control y vigilancia que, para el aseguramiento de la ejecución, deban corresponder al Estado lo que no pueden afectar a la competencia misma que constitucionalmente deban desarrollar y ejercitar las Comunidades Autónomas, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que, en ese caso, no serán ya de control y vigilancia.

Consecuentemente, en el caso que nos ocupa, el art. 149.1.3, en relación con el art. 93, no legitima, a falta de otro fundamento, la atribución al Estado de la potestad de designar las autoridades u órganos que deban expedir los documentos y certificados a los que se refieren las Directivas comunitarias. La competencia corresponderá, antes bien, a quien, por razón de la materia y del contenido de dichos documentos, el orden interno de distribución de competencias venga a atribuírsela, sin que, reiteramos, la competencia estatal en materia de relaciones exteriores ni, en particular, la garantía de la ejecución del Derecho Comunitario, que, con arreglo a la responsabilidad frente a los órganos comunitarios, le incumbe al Estado, pueda dar cobertura a la decisión adoptada en las normas reglamentarias ahora controvertidas.

Conviene precisar, finalmente, antes de proceder al examen del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco en la materia a la que son reconducibles las normas cuestionadas, que, para la resolución de los conflictos, ni el art. 27.3 del EAC ni el art. 20.3 del EAPV presentan especial significado. Y es que resulta incuestionable que los señalados preceptos estatutarios no atribuyen a sus respectivas Comunidades Autónomas competencia alguna añadida a las que ya dispusieran en virtud de otros preceptos estatutarios —los específicamente dirigidos a ese fin—, lo que guarda absoluta coherencia con el alcance dado al título competencial del Estado resultante del art. 149.1.3 C.E. De no ser así, la ejecución de los Tratados materialmente vendría a formar parte del contenido de las relaciones internacionales y, en tal hipótesis, dado el art. 149.1.3 de la C.E., esa ejecución no podría configurarse como competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas.

4. La competencia para designar a las autoridades u órganos que habrán de expedir los documentos y certificados acreditativos de los extremos a los que se refieren las Directivas Comunitarias, tampoco puede reconocerse que corresponda al Estado por razón de lo dispuesto en el art. 149.1.3 C.E.

Sin necesidad de mayores consideraciones, es, en efecto, de todo punto manifiesto que la ordenación general de la economía no legitima que sea un órgano estatal el que expida de manera centralizada esas certificaciones, ni siquiera que sea el Estado el que deba designar, siempre y en todos los casos, las autoridades u órganos que deban expedirlas.

Buena prueba de ello es el que el propio Abogado del Estado admite que esa centralización no resulta indispensable para asegurar la plena efectividad de la ordenación básica del sector comercial, tratando de justificarla, en consecuencia, en la garantía del cumplimiento uniforme y homogéneo del Derecho Comunitario (arts. 149.1.3 y 93 C.E.), lo que, sin embargo, como ya hemos visto, resulta manifiestamente incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias.

5. Por su contenido, los documentos y certificados que por los Estados miembros deban, en su caso, expe-

dirse, hacen directa referencia al ejercicio y desarrollo de determinadas actividades comerciales en los territorios de los respectivos Estados miembros de la CEE. De lo que se trata es, como ya hemos anticipado, de acreditar la honorabilidad, no haber sido objeto de declaración de quiebra y tener la cualificación requerida para ejercer determinadas actividades comerciales por quienes, habiéndolas ejercitado —en nuestro caso— en el territorio del Estado español, pretendan en adelante ponerlas en práctica en el territorio de otro Estado miembro siempre que éste exija la concurrencia de esas circunstancias.

El contenido de esas acreditaciones fácilmente pone de manifiesto, pues, que la expedición de las mismas se configura como una actividad pública certificante que entronca directamente con la materia de comercio interior y que no puede, por ello mismo, quedar al margen de las competencias que, en relación a dicha materia, han asumido las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco. En la medida en que esos documentos y certificados se refieren a determinadas circunstancias caracterizadoras del ejercicio de la actividad comercial y de prestación de servicios de quienes pretenden en adelante operar en el ámbito territorial de otros Estados miembros de la CEE, es obligado admitir que a las Comunidades Autónomas con competencia en la referida materia o, en su caso, a los órganos o autoridades que ellas designen debe corresponderles esa acreditación de la forma y manera en que se ha desarrollado la actividad comercial o de prestación de servicios en sus ámbitos territoriales, salvo aquellos productos sobre cuyo comercio tenga competencia prevalente el Estado.

Por lo demás, no puede objetarse a esta conclusión que el ámbito espacial en el que esas actividades se hayan producido puede no adecuarse o ceñirse en su integridad al de la Comunidad Autónoma correspondiente por alcanzar al de varias Comunidades o, como así sucederá con frecuencia, al de la totalidad del Estado. En estos supuestos, la fijación de la competencia para expedir los documentos y certificados podrá quedar condicionada, ciertamente, por la previa determinación del oportuno punto de conexión, pero es esta cuestión ajena a los términos en que se ha planteado la controversia.

La titularidad autonómica de la competencia en materia de comercio interior determina, en suma, que con relación a las actividades comerciales que se desarrollen en sus respectivos ámbitos territoriales, a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco les ha de corresponder la designación de las autoridades u órganos competentes para la expedición de los documentos y certificados previstos en las señaladas directivas comunitarias. Por ello mismo, el Real Decreto 1063/1986, en su integridad, no puede ser de aplicación directa en el territorio de dichas Comunidades Autónomas.

Debe precisarse al respecto que no sólo no es de aplicación directa el art. 1 de dicho Real Decreto, al designar a la Dirección General de Comercio Interior como único y exclusivo órgano competente para la expedición de los documentos y certificaciones con eficacia ante las Comunidades Europeas, sino que tampoco lo será el art. 2, pues corresponderá a la Comunidad Autónoma determinar los términos y condiciones en que deban expedirse los documentos, siempre, claro es, que se ajusten plenamente a las exigencias y obligaciones resultantes de las Directivas Comunitarias. Y, por último, idéntica razón conduce a negar la aplicabilidad directa del art. 3 de la misma norma reglamentaria.

6. Resta decir, finalmente, que el art. 4 del Real Decreto 1063/1986, añadido por el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre, en su primer párrafo da

entrada a las Comunidades Autónomas a fin de que emitan los documentos o certificados que, por razón de la materia, ellas deban acreditar, pero al mismo tiempo mantiene la competencia de la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía y Hacienda para expedir finalmente los documentos y certificaciones que ante los órganos comunitarios y demás Estados miembros desplegarán los efectos que han dispuesto las correspondientes Directivas.

Esta previsión, una vez alcanzada la conclusión de que a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco corresponde expedir los documentos y certificados, es obvio que resulta superflua cuando no contradictoria en sí misma, pues no correspondiendo a la Dirección General estatal la expedición de los mismos, dado que vienen a acreditar cuestiones directamente relacionadas con las actividades comerciales de los solicitantes y, por tanto, con la materia de comercio interior que a las Comunidades Autónomas constitucionalmente les corresponde, éstas, ninguna remisión de tales documentos deberán efectuar al señalado órgano estatal. De manera que, si las Comunidades Autónomas ostentan la competencia en materia de comercio interior, ellas deberán expedir con plena eficacia los documentos y certificados, pero, por el contrario, si no ostentasen dicha competencia, la expedición que de los mismos deba efectuar la Dirección General de Comercio Interior, ninguna acreditación previa por parte de aquellas necesitará.

El precepto queda, en definitiva, privado de toda efectividad y resulta de aplicación imposible. No obstante, hecha esta precisión en cuanto a su alcance y verdadero significado —que sólo desde la premisa de la competencia estatal amparada en alguno de los títulos esgrimidos por el Abogado del Estado podría encontrar razón de ser—, no es necesario declarar su nulidad de pleno derecho, bastando con la declaración de inaplicabilidad en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos.

En cuanto al párrafo segundo del mismo art. 4, es evidente que, por razón de su directa conexión con el párrafo primero, idéntica ha de ser la conclusión. Conviene puntualizar, de todas formas, que las competencias de las Comunidades Autónomas para expedir o para designar a los órganos y autoridades que habrán de expedir los documentos y certificados no puede quedar condicionada anticipadamente por medidas que, al abrigo de una pretendida competencia de coordinación, el Estado pudiera pretender adoptar, ya que en este supuesto esa competencia coordinadora no encuentra cobertura constitucional alguna.

Al igual que en otras ocasiones, hemos afirmado (STC 80/1985, fundamento jurídico 2.º) la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste para limitar indebidamente las competencias autonómicas. Todo ello, en fin, sin perjuicio del deber general de colaboración que necesariamente ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, máxime cuando de actuaciones y actividades como las ahora examinadas se trata.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que corresponde a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco la titularidad de

las competencias controvertidas y que, en consecuencia, el Real Decreto 1063/1986, de 9 de mayo, con la modificación efectuada por el Real Decreto 2225/1986, de 3 de octubre, no es de aplicación directa en el territorio de dichas Comunidades Autónomas.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

9762 *Pleno. Sentencia 81/1993, de 8 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad número 1.677/1989. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.677/1989, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 7.1, e), f) y g); 12, párrafos segundo y tercero; 13, en su segundo inciso; 21, párrafo segundo; 23, párrafo segundo; 25 a 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales. Han sido partes el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente, don José Antonio Marín Rite, y la Junta de Andalucía, representada por el Letrado de la misma don Nicolás González-Deleito Domínguez y Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 3 de agosto de 1989, el Abogado del Estado interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 7.1, e), f) y g); 12, párrafos segundo y tercero; 13, en su segundo inciso; 21, párrafo segundo; 23, párrafo segundo; 25 a 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo («Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» núm. 38, del 16), de Coordinación de Policías Locales, haciendo el recurrente expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución. Aduce el Abogado

del Estado los motivos impugnatorios que a continuación se consignan:

A) El art. 7, apartados e), f) y g), de la Ley autonómica permite que el Consejero de la Gobernación autorice Cuerpos de Policías Locales dependientes de áreas metropolitanas, actuaciones de Policías Locales fuera de su ámbito territorial municipal y el establecimiento de servicios intermunicipales. Ello resulta contrario a los apartados 1 y 3 del art. 51 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece claramente que los Cuerpos de Policía Local sólo pueden actuar en su ámbito territorial respectivo y únicamente pueden superar dicho ámbito de actuación en casos de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes y que, a mayor abundamiento, sólo refiere la posibilidad de crear Cuerpos de Policía a los municipios, y no a otras Entidades, con lo cual aquéllos están limitados al ámbito territorial local. Por tanto, la legislación autonómica, y en este caso la andaluza, está obligada a respetar la normativa básica de la citada Ley Orgánica, que sólo faculta para crear nuevos Cuerpos de Policía Local a los municipios y para actuar en el ámbito territorial de los mismos.

De otra parte, la actuación de las Policías Locales fuera de su término municipal es un acto absolutamente excepcional, de acuerdo con la Ley Orgánica mencionada, y no un supuesto regular y habitual, como lo configuran los apartados f) y g) del art. 7.1 de la Ley 1/1989. Además, este supuesto excepcional en la normativa estatal está condicionado a la existencia de una situación de emergencia y al previo requerimiento de las autoridades competentes que, dada la competencia exclusiva estatal en materia de seguridad pública, según el art. 149.1.29 C.E., no podrán ser otras que las propias del Estado recogidas en las normas reguladoras de este tipo de situaciones excepcionales (Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio y Ley de Protección Civil).

B) El art. 12, en sus apartados 2 y 3, establece, respectivamente, que el Alcalde decidirá qué tipo de servicios han de prestarse con armas o sin ellas y que un Decreto (se supone que del Consejo de Gobierno) homologará el tipo de armas, la necesidad de revistas periódicas, prácticas de tiro, medidas de seguridad, etc. En relación con esta cuestión, debe ponerse de manifiesto que el art. 149.1.26 C.E. atribuye al Estado, como competencia exclusiva, el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. Siguiendo este criterio, la Ley Orgánica 2/1986 define, en su art. 52.1, a los Cuerpos de Policía Local como institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada. Es decir, el desarrollo normativo de la Constitución en esta materia ha optado por atribuir un determinado carácter (armado) a un Cuerpo de funcionarios.

Pero la Constitución también reserva al Estado la determinación del régimen de uso y de todos los aspectos relacionados con las armas. En consecuencia, tanto el Alcalde como el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía son incompetentes para entrar a regular cualquier aspecto relacionado con el armamento de las Policías Locales.

C) El art. 13, en su inciso segundo, señala que los Cuerpos de Policía creados por las mancomunidades o áreas metropolitanas se integrarán en un único Cuerpo. Tal previsión resulta, asimismo, incompatible con la normativa básica contenida en la Ley Orgánica 2/1986, que impide la posibilidad de crear Cuerpos de Policía Local fuera del ámbito estrictamente municipal.