

NOTA SOBRE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 100/1991 Y 236/1991 RELATIVAS A LA METROLOGÍA

Jordi Conde i Castejón

M. del Mar Pérez i Velasco

Servicio Jurídico del Departamento de Industria y Energía de la
Generalidad de Cataluña

Dos recientes sentencias y un acto del Tribunal Constitucional han venido a clarificar de forma definitiva la distribución de competencias en el terreno de la «metrología», concepto que en las modernas legislaciones sustituye al de «pesos y medidas».

Efectivamente, se trata de las sentencias 100/1991, de 13 de mayo (BOE núm. 145 de 18.6.91), resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 7.4 y 13.6 de la Ley 3/1985, de 18 de mayo, de Metrología; la sentencia 236/1991, de 12 de diciembre, recaída en sendos conflictos positivos de competencias promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Gobierno Vasco y la Junta de Andalucía en relación con varios preceptos de los Reales Decretos 1616, 1617 y 1618/1985, de 11 de septiembre, y 579/1988, de 10 de junio, todos ellos relativos al control metrológico, y el Auto 374/1991, de 19 de diciembre, resolutorio de la solicitud de aclaración formulada por el Abogado del Estado en relación a la sentencia anteriormente citada (BOE núm. 13 de 15.1.92).

En todos sus pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha confirmado las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas recurrentes, que parcialmente habían sido asignadas al Estado por las disposiciones objeto del recurso y los conflictos de referencia, a pesar de que la Constitución reserva únicamente al Estado la legislación (art. 149.1.12), habiendo asumido las comunidades recurrentes la ejecución (art. 11.5 EAC, art. 12.5 EPV y art. 17.10 EAA).

Así, en primer lugar, en la Sentencia 100/1991, el Tribunal determina el alcance que deberá otorgarse a los conceptos «legislación» y «ejecución», reiterando anterior jurisprudencia (sentencias del TC 33/1981 y 18, 35 y 39 de 1982 entre otras) según la cual se trata de un concepto material de legislación y no formal que:

«incluye los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo de la ley y complementarios de la normativa en ella recogida, con la finalidad de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre ley y reglamento. Así se recoge en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al establecer en su artículo 25.2 que el ejercicio de la ejecución de la legislación del Estado en las materias señaladas en el artículo 11 de este Estatuto "deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicta el Estado"» (FJ 2°).

Dicho esto, el Tribunal Constitucional analiza si las facultades reservadas al Estado por la Ley de Metrología tienen carácter normativo o simplemente ejecutivo. La

Ley somete al control metrológico todos los objetos y elementos de aplicación en metrología, así como las mediciones determinadas reglamentariamente, descomponiendo el control metrológico en cinco fases diferenciadas: *a)* La aprobación de modelo; *b)* La verificación primitiva; *c)* La verificación tras reparación o modificación; *d)* La verificación periódica y *e)* La vigilancia e inspección. En consonancia con el artículo 7.4, corresponde a las comunidades autónomas que hayan asumido en sus Estatutos competencias en la materia la realización de las fases *c)*, *d)* y *e)*, según las directrices técnicas y de coordinación señaladas por la Administración del Estado, reservándose el Estado y, por tanto, excluyendo a las comunidades autónomas, la realización de las fases *a)* y *b)*.

Apoyándose en la descripción de la aprobación de modelo y de la verificación primitiva que efectúa el mismo Real Decreto 1616/1985, de 11 de septiembre, por el cual se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado, el Tribunal llega a la conclusión de que:

«nos encontramos ante unas funciones o actividades típicamente ejecutivas, pues no hay en ellas innovación normativa alguna y, aunque ciertamente —como alega el Abogado del Estado— no se trate de una aprobación o verificación automática, supone simplemente la comprobación de que bien los modelos o los instrumentos fabricados, según esos modelos, cumplen las características técnicas fijadas por la Administración del Estado, en las normas reglamentarias correspondientes.»

Y añade:

«...no hay razón alguna, desde el punto de vista de su ejecución, para la distribución que resulta del núm. 4 del artículo 7 de la Ley impugnada entre el control metrológico previsto en los apartados *a)* y *b)* del número 2 de dicho artículo y el comprendido en los apartados *c)*, *d)* y *e)* del mismo número del artículo 7. Todos estos controles por ser actos de ejecución podrán ser realizados por las comunidades autónomas con competencia sobre esta materia con sujeción a las normas reglamentarias correspondientes o, como dice el núm. 4 del art. 7 de acuerdo con las directrices técnicas y de coordinación señaladas por la Administración del Estado» (FJ 3º).

El Tribunal extiende el mismo razonamiento al análisis del segundo de los preceptos impugnados, el artículo 13.6, que reserva a los órganos centrales del Estado la facultad de imponer sanciones por infracción de la Ley. En este sentido afirma de forma contundente que:

«...la atribución a los órganos centrales del Estado de la facultad de imponer multas en esta materia no se compece con una doctrina jurisprudencial reiterada en diversas resoluciones de este Tribunal que califica indiscutiblemente como acto de ejecución la imposición de sanciones con arreglo a la normativa legal o reglamentaria que las regule o establezca» (FJ 4º).

Recordando la doctrina constitucional sobre el ejercicio de la potestad sancionadora contenida en las sentencias 87/1985, 102/1985 y 249/1988, señala que:

«...resulta ineludible y obliga a concluir que, ostentando la Comunidad Autónoma catalana competencias de ejecución en Metrología, debe reconocerse a sus órganos

autonómicos la facultad de imponer sanciones a las infracciones cometidas en esta materia, aplicando la normativa estatal, con rango legal o, en su caso, reglamentario, que se dicte» (FJ 4º).

Delimitada la distribución de competencias, el Tribunal analiza pormenorizadamente las alegaciones del Abogado del Estado a las que dedica un fundamento jurídico, el quinto, especialmente interesante. Debemos indicar que la representación procesal del Estado no niega en ningún momento la naturaleza ejecutiva de las facultades objeto de discusión sino que intenta justificar la retención de éstas en base a tres tipos de argumentos: *a)* El solapamiento de otros títulos competenciales; *b)* los efectos de los actos de ejecución y *c)* el valor interpretativo de los decretos de traspasos.

a) Respecto a la primera cuestión, el Tribunal indica que la trascendencia supranacional, en orden a la importación y exportación de aparatos de medida, del ejercicio de determinadas potestades administrativas es inadmisibile porque:

«de un lado cuando entre en juego el comercio exterior (art. 149.1.10 de la CE), lo que no necesariamente ocurrirá en toda esta materia, el Estado puede ejercer esta competencia específica y prevalente (en este sentido la reciente STC 76/1991), y por otro, que la certificación por el Estado del cumplimiento de unos requisitos del control metrológico a efectos de exportaciones no impide que la verificación de esos controles haya sido hecha por las comunidades autónomas que ostenten competencias en la materia, pues son Administraciones Públicas igualmente integrantes del Estado. En definitiva, no puede acogerse una interpretación expansiva del título competencial sobre comercio exterior de suerte que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que tenga una cierta incidencia en esa materia por remota que sea» (STC 125/1984, FJ 2º).

b) En orden al segundo bloque de argumentos el Tribunal entiende que no se puede admitir en primer lugar que:

«...la existencia de unas competencias estatales de legislación obligue — como se dice — a la permanencia en el ámbito del Estado de algunas facultades de ejecución para poder legislar «con conocimiento de causa», o para «coordinar» las Administraciones Públicas implicadas.»

Y añade que:

«...existen en nuestro ordenamiento jurídico medios de relación suficientes y de información recíproca entre las Administraciones Públicas que hacen posible un buen uso de la técnica normativa, sin necesidad de transgredir las reglas de deslinde competencial.»

De igual forma rechaza la alegación referente a la presunta desaparición de la Administración periférica del Estado:

«...pues su subsistencia ciertamente prevista por la Constitución (art. 141 y 154), no justifica, en modo alguno, alterar la distribución competencial realizada por la Constitución y los estatutos de autonomía.»

En segundo lugar, el Tribunal desestima las alegaciones del Estado fundamentadas en la necesidad de un tratamiento uniforme para evitar la ruptura del principio de unidad del mercado o en el mantenimiento del principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, a través de la regulación de las condiciones básicas que las garanticen (149.1.1 de la CE), recordando por un lado que:

«el Estado ostenta unas amplias facultades normativas en esta materia, facultades que le permiten garantizar, a través de la fijación con detalle de las características técnicas de los instrumentos de medida, que la forma en que las comunidades autónomas que ostenten competencias ejecutivas y realicen funciones de control metrológico no redunde en manifiestas e irrazonables diferencias.»

Y por otro que:

«...los posibles sancionados tienen acceso a la tutela judicial para instar la revisión de las sanciones que se les impongan y por esa vía pueden defender sus derechos, incluido, naturalmente, el de no sufrir discriminaciones.»

c) Finalmente y en lo relativo a la invocación del valor interpretativo de los decretos de trasposos, el Tribunal afirma que:

«...cualquiera que sea la posición que se mantenga sobre el valor interpretativo de estos decretos, no pueden sobreponerse a la regla de deslinde competencial determinada en el artículo 11.5 del propio Estatuto.»

Según lo anterior, la sentencia declara inaplicables directamente en la Comunidad Autónoma catalana los artículos 7.4 y 13.6 de la Ley de Metrología.

La Sentencia 236/1991, de 12 de diciembre, no es más que la aplicación concretizada de la impecable doctrina fijada en la anterior en relación con los reglamentos que desarrollan la Ley de Metrología. Tramitados los conflictos de competencias como recursos de inconstitucionalidad al amparo del artículo 67 LOTC, se declara que corresponde a las comunidades autónomas recurrentes la titularidad de las competencias ejecutivas específicamente impugnadas haciendo extensivos los efectos de la Sentencia 100/1991.

Sin embargo, el Tribunal matiza los efectos de la sentencia del siguiente modo:

«Todas estas consideraciones nos conducen a matizar nuestro fallo en el sentido de que debemos considerar de inaplicabilidad directa los artículos 7.4 y 13.6 de la Ley 3/1985, por la razón principal de que ello resulta obligado en concurrencia con lo acordado en la STC 100/1991, y, por tanto, procede extender esa declaración, por la vía del artículo 67 de la LOTC, al País Vasco y Andalucía en lo que respecta al artículo 7.4 del cual son complemento y desarrollo los Decretos 1616/1985 y 1617/1985, limitando la extensión de dicha declaración al País Vasco en lo que afecta al artículo 13.6 puesto que la Comunidad de Andalucía no ha recurrido el Decreto 1618/1985, cuyo artículo 7 encuentra su cobertura en las normas sancionadoras contenidas en la ley, y entre ellas en el artículo 13.6 de la misma.»

Se mantiene, pues, una distribución competencial diferenciada de difícil comprensión a la vista de la idéntica redacción de los estatutos. Así, el artículo 7.4 de la

ley no es directamente aplicable en el País Vasco ni Andalucía. Contrariamente, el artículo 13.6 es inaplicable directamente en el País Vasco pero sí parece serlo en Andalucía y en cuanto a las competencias previstas en el Real Decreto 397/1988, de 10 de junio, relativo al control metroológico CEE, impugnado únicamente por la Generalitat, el Tribunal sólo declara que corresponde a ésta la titularidad de las competencias ejecutivas. Entendemos que la necesaria modificación de la regulación reglamentaria del control metroológico puede simplificar la compleja distribución competencial que se deriva de las citadas sentencias y que no sería constitucionalmente correcto diferenciar niveles competenciales entre comunidades que estatutariamente han asumido todas las competencias de ejecución en esta materia.

En cualquier caso pensamos que puede ser de interés hacer alusión a algunos pronunciamientos del Tribunal que vienen a clarificar determinados aspectos especialmente relevantes y controvertidos en el dominio de la regulación de carácter técnico.

En relación con el control metroológico, el Tribunal desestima las alegaciones del Abogado del Estado concernientes por un lado, a la publicación de la Resolución del Centro Español de Metrología por la que se aprueba un modelo en el BOE y, por otro, la reserva de dicho Centro de realizar excepciones a la norma general. El argumento esgrimido por el Estado es que aunque no se trata de actos formalmente normativos, sirven para el mantenimiento de la uniformidad en la ordenación jurídica. El Tribunal Constitucional rechaza este argumento al afirmar que:

«...es primero patente que, cuando la resolución aprobatoria se dicte por el órgano correspondiente de la Administración autonómica, sus efectos se alcanzarán desde la publicación en el correspondiente diario oficial de la propia Comunidad Autónoma, según la jurisprudencia constitucional en materia de publicidad formal en los diarios oficiales autonómicos elaborada en los AATC 547/1989 y 620/1989, y en la STC 179/1989, fundamentos jurídicos 4º y 5º, y sin perjuicio de su deseable segunda publicación en el *Boletín Oficial del Estado* para una mayor publicidad material de la medida. Y, en lo referente a lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 24, quien efectúe el control metroológico de verificación primitiva, como regla general, debe ser también quien, lógicamente, pueda hacer excepciones a dicha regla por razón de sus características técnicas o utilización» (FJ 4º).

En lo relativo al registro de Control Metroológico, el Tribunal Constitucional distingue claramente la regulación y la ejecución de las funciones vinculadas con el mismo. Al respecto señala:

«...debemos distinguir dos clases de actuación netamente diferenciables: a) la creación y régimen jurídico del Registro que, al ser actividad normativa, pertenece, en materia de metrología, a la competencia de legislación del Estado, el cual puede, en su legítimo ejercicio, establecer un Registro único de carácter nacional, si así lo considera más adecuado a la consecución de los fines de la institución registral metroológica; competencia que, en realidad, no cuestionan las comunidades autónomas promotoras del conflicto, y b) la llevanza del registro que, por ser actividad de ejecución, corresponde, en materia de metrología, a la competencia de aquellas comunidades autónomas que, como las de Cataluña y el País Vasco, la tienen atribuida por sus respectivos estatutos» (FJ 6º).

En cuanto al control metrológico CEE, el Tribunal Constitucional reitera su jurisprudencia anterior contenida en las STC 252/1988, 64/1991, 76/1991 y 115/1991, en los siguientes términos:

«La consolidada doctrina constitucional, anteriormente referida, según la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias, quedaría sin contenido si se aceptase la aplicación extensiva del título del comercio exterior que propugna el Abogado del Estado, pues tal aplicación acabaría por excluir siempre a las comunidades autónomas en cualquier materia relacionada con el derecho comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas comunitarias que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identifica, sin más matización, con comercio intracomunitario.»

Una vez analizada la finalidad de la Directiva comunitaria, que no es otra que unificar la legislación de los Estados miembros en la materia, destaca que el principio de territorialidad del ejercicio de las competencias autonómicas no puede alterar la distribución de competencias dado que ésta no se ve modificada por cuanto la decisión autonómica produzca:

«alguna clase de efecto más allá del territorio de la Comunidad Autónoma que la haya adoptado» (FJ 9º).

Por último, en el Auto 374/1991, de 19 de diciembre, resolutorio de la solicitud de aclaración, por el Abogado del Estado, de la STC 236/1991, el Tribunal acordó no acceder a la aclaraciones solicitadas, y en las cuales en realidad se pretendía confirmar la competencia del Centro Español de Metrología para emanar directrices técnicas y de coordinación, competencias que no se habían discutido en ningún momento, y retener en manos del Estado determinadas competencias sobre la autorización de laboratorios de importadores y con carácter general el ejercicio de funciones ejecutivas en tanto las comunidades autónomas titulares de estas competencias no dispongan de servicios suficientes para ejercerlas satisfactoriamente.

En conclusión, podemos afirmar que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional anteriormente citados han delimitado la distribución competencial en materia de metrología, distribución que se había alterado significativamente con la Ley de metrología, obligando a modificar sustancialmente el desarrollo reglamentario y funcional diseñado hasta el momento, donde deberán incluirse los mecanismos necesarios de colaboración e información recíproca que permitan al Estado y a las comunidades autónomas el ejercicio de las competencias que tienen asignadas sin necesidad de alterar su titularidad.