

NOTA SOBRE LES SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 101/1991 I 236/1991, RELATIVES A LA METROLOGIA

Jordi Conde i Castejón
M. del Mar Pérez i Velasco
Servei Jurídic del Departament d'Indústria i Energia

Dues recents sentències i un acte del Tribunal Constitucional han vingut a clarificar de manera definitiva la distribució de competències en l'àmbit de la «metrologia», concepte que en les modernes legislacions substitueix al de «peses i mesures».

Efectivament, es tracta de les sentències 100/1991, de 13 de maig (publicada en el BOE núm. 145 de 18-6-91), resolutòria d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra els articles 7.4 i 13.6 de la Llei 3/1985, de 18 de maig, de metrologia; la sentència 236/1991, de 12 de desembre, recaiguda en sengles conflictes positius de competències promoguts pel Govern de la Generalitat de Catalunya, el Govern Basc i la Junta d'Andalusia en relació amb diversos preceptes dels Reials Decrets 1616, 1617 i 1618/1985, d'11 de setembre, i 579/1988, de 10 de juny, tots ells relatius al control metrològic, i la Interlocutòria 374/1991, de 19 de desembre, resolutòria de la sol·licitud d'aclariment formulada per l'Advocat de l'Estat en relació a la sentència anteriorment citada (publicats en el BOE núm. 13 de 15-1-92).

En tots els seus pronunciaments, el Tribunal Constitucional ha confirmat les competències executives de les comunitats autònomes recurrents, les quals parcialment havien estat assignades a l'Estat per les disposicions objecte del recurs i els conflictes de referència, malgrat que la Constitució únicament reserva a l'Estat la legislació (art. 149.1.12) havent assumit les comunitats recurrents l'execució (art. 11.5 EAC, art. 12.5 EB i 17.10 EA).

Així, en primer lloc, en la Sentència 100/1991, el Tribunal determina l'abast que ha de donar-se als conceptes de «legislació» i «execució», reiterant anterior jurisprudència (sentències del TC 33/1981 i 18, 35 i 39 de 1982, entre d'altres) segons la qual es tracta d'un concepte material de legislació i 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: 2n.).

Dit això, el Tribunal Constitucional analitza si les facultats reservades a l'Estat per la Llei de metrologia tenen caràcter normatiu o simplement executiu. La Llei subjecta al control metrològic tots els objectes i elements d'aplicació en metrologia, així com els mesuraments reglamentàriament determinats, descomponent el control

metrològic en cinc fases diferenciades: a) L'aprovació de model; b) La verificació primitiva; c) La verificació després de reparació o modificació; d) La verificació periòdica, i e) La vigilància i inspecció. D'acord amb l'article 7.4, corresponen a les comunitats autònomes que hagin assumit en els seus Estatuts competències en la matèria la realització de les fases c), d) i e), d'acord amb les directrius tècniques i de coordinació assenyalades per l'Administració de l'Estat, reservant-se l'Estat, i excloent, per tant, les comunitats autònomes, la realització de les fases a) i b).

Recolzant-se en la descripció de l'aprovació de model i de la verificació primitiva que efectua el mateix Reial Decret 1616/1985, d'11 de setembre, pel qual s'estableix el control metrològic que realitza l'Administració de l'Estat, el Tribunal arriba a la conclusió que:

«nos encontraremos 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».

I afegeix:

«... 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: 3r).

El Tribunal estén el mateix raonament a l'anàlisi del segon dels preceptes impugnats, l'article 13.6, que reserva als òrgans centrals de l'Estat la facultat d'imposar sancions per infracció de la Llei. En aquest sentit, afirma de manera contundent que:

«... la atribución a los órganos centrales del Estado de la facultad de imponer multas en esta materia no se compadece 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: 4t).

Després de recordar la doctrina constitucional sobre l'exercici de la potestat sancionadora continguda en les sentències 87/1985, 102/1985 i 249/1988, indica 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: 4t).

Delimitada la distribució de competències, el Tribunal analitza detalladament les al·legacions de l'Advocat de l'Estat, a les quals dedica un fonament jurídic, el cinquè, especialment interessant. Cal indicar que la representació processal de l'Estat no nega

en cap moment la naturalesa executiva de les facultats objecte de discussió sinó que intenta justificar la retenció d'aquestes en base a tres tipus d'arguments: a) El solapament d'altres títols competencials; b) Els efectes dels actes d'execució, i c) El valor interpretatiu dels decrets de traspassos.

a) En relació a la primera qüestió, el Tribunal indica que la transcendència supranacional, en ordre a la importació i exportació d'aparells de mesures, de l'exercici de determinades potestats administratives, és inadmissible perquè:

«... 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: 2n).

b) En ordre al segon bloc d'arguments, el Tribunal entén que no es pot admetre en primer lloc 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».

I afegeix 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».

Igualment rebutja l'al·legació relativa a la pressumpta desaparició de l'Administració perifèrica de l'Estat:

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

En segon lloc, el Tribunal desestima les al·legacions de l'Estat basades en la necessitat d'un tractament uniforme per tal d'evitar la ruptura del principi d'unitat del mercat o en el manteniment del principi d'igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets, mitjançant la regulació de les condicions bàsiques que els garanteixin (149.1.1 de la CE), tot recordant, d'una banda, 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».

I d'una altra 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) Finalment, i en allò relatiu a la invocació del valor interpretatiu dels decrets de traspassos, 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».

D'acord amb l'anterior, la Sentència declara inaplicables directament en la Comunitat Autònoma catalana els articles 7.4 i 13.6 de la Llei de metrologia.

La Sentència 236/1991, de 12 de desembre, no és sinó l'aplicació concretitzada de la impecable doctrina fixada en l'anterior en relació als reglaments que desenvolupen la Llei de metrologia. Tramitats els conflictes de competències com a recursos d'inconstitucionalitat a l'empara de l'article 67 LOTC, es declara que correspon a les Comunitats Autònomes recurrents la titularitat de les competències executives específicament impugnades fent extensius els efectes de la Sentència 100/1991.

Ara bé, el Tribunal matisa els efectes de la Sentència de la manera següent:

«Todas estas consideraciones nos conducen a matizar nuestro fallo en el sentido de que debemos considerar de inaplicabilidad directa de los arts. 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 el STC 100/1991, y, por tanto, procede extender esa declaración, por la vía del art. 67 de la LOTC, al País Vasco y Andalucía en lo que respecta al art. 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 art. 13.6, puesto que la Comunidad de Andalucía no ha recurrido el Decreto 1618/1985, cuyo art. 7 encuentra su cobertura en las normas sancionadoras contenidas en la Ley, y entre ellas en el art. 13.6 de la misma».

Resta així una distribució competencial diferenciada de difícil comprensió a la vista de la idèntica redacció dels Estatuts. Així, l'article 7.4 de la Llei no és directament aplicable en el País Basc i Andalusia. Diversament, l'article 13.6 esdevé inaplicable directament en el País Basc, però sembla que sí que ho és a Andalusia, i pel que fa a les competències previstes en el Reial Decret 397/1988, de 10 de juny, relatiu al control metrològic CEE, únicament impugnat per la Generalitat, el Tribunal solament declara que correspon a aquella la titularitat de les competències executives. La necessària modificació de la regulació reglamentària del control metrològic entenem que pot simplificar la complexa distribució competencial que es deriva de les sentències esmentades i que no seria constitucionalment correcte diferenciar nivells competencials entre Comunitats que estatutàriament han assumit totes les competències d'execució en aquesta matèria.

En qualsevol cas, pensem que pot ésser d'interès al·ludir a alguns dels pronunciaments del Tribunal que vénen a clarificar determinats aspectes especialment rellevants i controvertits en l'àmbit de la regulació de caràcter tècnic.

En relació al control metrològic, el Tribunal desestima les al·legacions de l'Advocat de l'Estat relatives, d'una banda, a la publicació de la resolució del Centre

Espanyol de Metrologia per la qual s'aprova un model en el BOE, i d'una altra, la reserva a l'esmentat Centre de fer excepcions a la regla general. L'argument esgrimit per l'Estat és que, malgrat que no es tracta d'actes formalment normatius, serveixen al manteniment de la uniformitat en l'ordenació jurídica. El Tribunal Constitucional rebutja aquest argument en 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, 579/1989 y 620/1989, y en la STC 179/1989, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º, 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 2.º del artículo 24, quien efectue el control metrológico 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: 4t).

En allò relatiu al Registre de Control Metrològic, el Tribunal Constitucional distingeix clarament la regulació i l'execució de les funcions relacionades amb el mateix. Així assenyalà:

«... 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 metrológica; 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. 6è.).

Pel que fa al control metrològic CEE, el Tribunal Constitucional reitera la seva jurisprudència anterior continguda en les SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991 i 115/1991, en els següents termes:

«La consolidada doctrina constitucional, anteriormente referida, según la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente trasposición 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».

Després d'analitzar la finalitat de la Directiva comunitària, que no és sinó la d'unificar la legislació dels Estats membres en la matèria, subratlla que el principi de territorialitat de l'exercici de les competències autonòmiques no pot alterar la distribució de competències atès que aquesta no es veu modificada pel fet que la decisió autonòmica procedeixi:

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

Finalment, en la Interlocutòria 374/1991, de 19 de desembre, resolutòria de la sol·licitud d'aclariment, per l'Advocat de l'Estat, de la STC 236/1991, el Tribunal va acordar no accedir a les aclaracions sol·licitades, en les quals es pretenia en realitat confirmar la competència del Centre Espanyol de Metrologia per emanar directrius tècniques i de coordinació, competències que no havien estat discutides en cap moment, i retenir en mans de l'Estat determinades competències sobre l'autorització de laboratoris d'importadors i, amb caràcter general, l'exercici de funcions executives en tant que les comunitats autònomes titulars d'aquestes competències no disposin de serveis suficients per a exercir-les de manera satisfactòria.

En conclusió, es pot afirmar que els referits pronunciaments del Tribunal Constitucional han delimitat la distribució competencial en matèria de metrologia, distribució que havia estat alterada significativament per la Llei de metrologia, obligant a modificar substancialment el desenvolupament reglamentari i funcional dissenyat fins ara, en el qual caldrà introduir els necessaris mecanismes de col·laboració i informació recíproca que permetin a l'Estat i a les comunitats autònomes l'exercici de les competències que tenen atribuïdes sense necessitat d'alterar-ne la titularitat.