

§ 126. Sentencia 236/1991, de 12 de diciembre. Pleno. Conflictos positivos de competencia 44/86, 48/86, 49/86, 50/86, 64/86 y 1602/88, frente a los reales decretos 1616/1985, de 11 de septiembre, sobre control metrológico; 1617/1985, de 11 de septiembre, sobre laboratorios de verificación metrológica; 1618/1985, de 11 de septiembre, sobre registro de control metrológico, y 579/1988, de 10 de junio, que regula el control metrológico CEE (BOE núm. 13, de 15 de enero de 1992)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia acumulados números 44/86, 48/86, 49/86, 50/86, 64/86 y 1602/88, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (núm. 44/86), representado por don Ramón Gorbs i Turbany por el Gobierno Vasco, representado por don Javier Otaola Bajeneta (núms. 48, 49 y 50/86) la Junta de Andalucía, representada por don Miguel Bravo-Ferrer Delgado (núm. 64/86), y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por don Josep María Bosch i Besa (núm. 1.602/88; en relación con diversos preceptos de: el Real Decreto 1616/85, de 11 de septiembre, «por el que se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado»; el Real Decreto 1617/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el procedimiento para la habilitación de Laboratorios de Verificación Metrológica oficialmente autorizados»; el Real Decreto 1618/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el Registro de Control Metrológico», y el Real Decreto 579/1988, de 10 de junio, que «regula el Control Metrológico CEE». Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Magistrado Po-

nente don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 13 de enero de 1986 tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional un escrito, presentado en el Juzgado de Guardia del día 11 anterior, de don Ramón Gorbs i Turbany, registrado con el número 44/86, por el que se plantea, en nombre y representación del Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, un conflicto positivo de competencia contra los siguientes preceptos de los Reales Decretos que a continuación se enuncian y con números: a) 1616/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado», artículos 6, párrafo 2.º; 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 20 y 24, párrafo 2.º; 25, 29; Disposición transitoria tercera, párrafo 2.º; b) 1617/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el procedimiento para la habilitación de Laboratorios de Verificación Metrológica oficialmente autorizados», artículos 1, párrafo último; 3, 4,5, párrafo 2 y último; 6, 7, 8, 13, 14, 16, 18, 19 y 21, y c) 1618/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el Registro de Control Metrológico». Se solicita de este Tribunal que declare que la competencia controvertida y ejercida en las disposiciones reglamentarias mencionadas corresponde a la Generalidad de Cataluña y que, en consecuencia, se «deroguen» los preceptos impugnados.

Los términos de este conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento y de la documentación que se adjunta, resultan ser los siguientes:

El control metrológico:

A) La distribución de competencias en materia de pesas y medidas («Metrología», según la terminología de la Organización Internacional de Metrología legal y de la nueva Ley) viene regulada en el artículo 149.1.12 de la Constitución y en el artículo 11.5 del Estatuto de Autonomía de Ca-

taña. De acuerdo con estos preceptos, corresponde al Estado la legislación en la materia y a la Generalidad de Cataluña la ejecución de dicha legislación.

Con arreglo a la normativa anterior a la vigente Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología —que fue objeto del recurso de inconstitucionalidad número 536/85— es decir, a la Ley 88/1967, de 8 de noviembre, de pesas y medidas, y al Decreto de 1 de febrero de 1952, que la desarrollaba y tenía su origen en la vieja Ley de 1892, la llamada actividad de control metrológico poseía las siguientes fases: aprobación del modelo, autorización de modificaciones, comprobación inicial, comprobación periódica, inspección y vigilancia, y sanciones. Las funciones correspondientes a tales fases se ejercían por los siguientes órganos de la Administración del Estado: Presidencia del Gobierno, las dos primeras; Delegaciones de Industria, de la tercera a la quinta, y Gobernadores civiles, las dos últimas; sin perjuicio de que las facultades de vigilancia correspondieran también a los Alcaldes y la imposición de las sanciones de multa hasta cierta cuantía a los Ingenieros Jefes de las Delegaciones de Industria por delegación del Gobierno civil. Este esquema de funciones y fases de control, así como de órganos, sirvió de base al traspaso de competencias efectuado a la Generalidad en la etapa preautonómica, en virtud del Decreto 1348/1978, de 23 de junio; de suerte que se transfirió a la Administración autonómica las funciones que antes efectuaban las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria, ya reseñadas, según se enuncian con detalle en el artículo 4 y en el anexo del citado Decreto.

En virtud de la Disposición transitoria sexta, apartado 6, del Estatuto, tales funciones fueron posteriormente asumidas con carácter definitivo y automático, y ya se ha visto cómo el artículo 11.5 del Estatuto atribuye a la Generalidad la ejecución de la legislación estatal; no es por eso casual que el Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, de traspasos en materia de industria, en su apartado B.1.3, afirme que la Generalidad «aplicará la legislación del Estado» en pesas y medidas; es, por tanto, evidente que después de la aprobación de la norma estatutaria se modificó la situación propia de la etapa preautonómica, abarcando desde entonces la competencia de la Generalidad tanto funciones propias de la esfera provincial como las tradicionalmente atribuidas a la esfera central.

Sin embargo, el artículo 7.4 de la citada Ley 3/1985, de Metrología, vino a alterar indebidamente este «diáfano» esquema de distribución competencial, limitando las facultades de las Comunidades Autónomas y atribuyendo al Estado las fases de aprobación del modelo y verificación periódica, dentro de la actividad de control metrológico. Pues

bien, del Real Decreto 1616/1985 ahora controvertido y por el que se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado y se reservan una serie de competencias al Centro Español de Metrología, cabe predicar los mismos vicios de incompetencia que ya se señalaron en su día en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley que este Decreto viene a desarrollar.

El Título I del precitado Decreto regula la «aprobación del modelo» que es una actividad reglada y típicamente ejecutiva, pues se limita a comprobar que el tipo examinado se adecua a los requisitos y exigencias contenidos en la norma. En consecuencia, la atribución de estas facultades al Centro Español de Metrología supone una invasión de las competencias autonómicas de ejecución. Y, en concreto, son inconstitucionales por transgredir competencias de la Generalidad: a) el artículo 6, párrafo 2.º; que atribuye a dicho Centro la facultad de verificar las modificaciones y dispositivos complementarios del modelo; b) el artículo 7, que permite a este Centro revocar una aprobación de modelo en algunos supuestos de desviaciones o infracciones de la normativa, puesto que la revocación de una autorización y su concesión son en buena lógica dos facultades indisolublemente unidas; c) el artículo 8, que concede al Centro la potestad de efectuar pruebas de fiabilidad o envejecimiento de instrumentos o sistemas de medida, ya que, de nuevo, tal facultad debe ir paralela a la de autorización del modelo; d) el artículo 9, que permite al Centro estatal de referencia fijar el número de instrumentos o sistemas de medida que deben ser presentados con la solicitud de autorización de modelo, por razones idénticas a las anteriores; e) de forma genérica, invaden también competencias autonómicas los artículos 10 a 20, pues las alusiones al Centro Español de Metrología contenidas en estos preceptos debieron entenderse referidas a los correspondientes órganos autonómicos.

Otro tanto cabe decir del Título II de este Decreto, relativo a la «verificación primitiva». Las comprobaciones y ensayos que tal actividad entraña, así como la colocación correcta de los puntos de precintado y la fijación de los errores máximos permitidos, son también actos típicamente ejecutivos que, por ello, deben caer dentro de la esfera autonómica según el artículo 11.5 del Estatuto. Sin embargo, en los artículos 24, párrafo 2.º, 25 y 29 del citado Decreto y en la Disposición transitoria tercera, párrafo 2.º, se encomienda la realización de la verificación primitiva al personal técnico del Centro, quien puede exceptuar de este control a determinados instrumentos a causa de sus características técnicas o de utilización, y se exige que los precintos que identifican haber superado este

control lleven las siglas del Centro; finalmente, la indicada Disposición transitoria concede al Centro la facultad de ampliar el plazo de cinco años destinado a someter a la aprobación oficial los instrumentos y aparatos que ya estuvieran en servicio. Frente a estos razonamientos, no puede sostenerse que tal regulación obedece a la «necesidad de corregir la dispersión funcional existente», porque tal exigencia no puede «costearse a expensas del sistema de distribución de competencias». La unificación de la actividad metrológica nacional debe garantizarse con una legislación estatal clara y uniforme.

La habilitación de laboratorios de verificación metrológica:

B) La potestad de habilitar laboratorios que efectúen la verificación primitiva de instrumentos, medios o sistemas de medida resulta inseparable de la misma actividad de control metrológico a la que viene vinculada. No obstante, la Ley 3/1985, de Metrología, reserva esa función al Estado, y el artículo 1.º del Real Decreto 1617/1985, de 11 de septiembre, aquí impugnado, reserva el otorgamiento de dicha habilitación al Centro Español de Metrología, lo que, de nuevo, choca de plano con la competencia de ejecución asumida en el artículo 11.5 del Estatuto. Por este motivo, configuran una invasión de las competencias de la Generalidad de Cataluña los artículos 3 a 16, 18, 19 y 21 del Decreto precitado.

El registro del control metrológico:

C) El artículo 8.1 de la Ley 3/1985, de Metrología, obliga a las personas que se propongan fabricar, importar o comercializar, reparar o ceder en arrendamiento los instrumentos, aparatos, medios y sistemas de medida, que sirvan para pesar, medir o contar, a que soliciten y obtengan previamente su inscripción en el Registro de Control Metrológico «en los supuestos y condiciones que reglamentariamente se determinen». El desarrollo reglamentario de este precepto se ha hecho en el Real Decreto 1618/1985, de 11 de septiembre, en cuyo artículo 1 se establece el mencionado Registro, dependiente del Centro Español de Metrología. El establecimiento de esa dependencia orgánica invade la competencia autonómica de ejecución en la materia, de la cual es una manifestación evidente la llevanza del Registro controvertido, pues la naturaleza de las inscripciones que, con carácter previo, en el mismo se practiquen, equivale a una autorización. La inscripción es un acto reglado y de estricta comprobación de las condiciones fijadas en la norma. De cuanto se ha dicho se desprende que son las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias de ejecución en la materia las competentes para ejercer en su territorio todas las facultades que este

Decreto atribuye al Registro de Control Metrológico.

2. Por providencia de 22 de enero de 1985, la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal dispuso: a) admitir el procedente conflicto que, como establece el artículo 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se tramitará por las normas del recurso de inconstitucionalidad; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y a ambas Cámaras de las Cortes Generales por medio de sus Presidentes, al objeto de que formularan alegaciones en el plazo de quince días (art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, LOTC); c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo por si los Decretos discutidos estuvieran impugnados ante su Sala de lo Contencioso-Administrativo, en cuyo caso debería suspenderse el curso del proceso ordinario hasta que terminara este conflicto constitucional (art. 61.2 de la LOCT); d) publicar la incoación del presente conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», para general conocimiento.

Con fecha 13 de febrero de 1986, se registró un escrito del Presidente del Senado en el que se solicitó que se tuviera por personada a la Cámara Alta y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC. En escrito registrado el día 11 del mismo mes, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que esa Cámara no haría uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones que le concede la Ley Orgánica de este órgano constitucional, ofreciendo también su colaboración.

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y mediante escrito de fecha 19 de febrero de 1986, solicitó que se acordase la acumulación del presente conflicto (núm. 44/86) con los conflictos números 48, 49, 50 y 64/86, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno Vasco y la Junta de Andalucía en relación con los Reales Decretos 1616, 1617 y 1618/1985, de 11 de septiembre, todos ellos en desarrollo de la Ley 3/1985, de 19 de marzo, de Metrología. Mediante proveído del día 26 siguiente, la Sección suspendió el plazo de alegaciones y resolvió oír a las partes sobre la acumulación que se instaba en el plazo común de diez días.

4. El Gobierno Vasco, por escrito registrado el 13 de enero de 1986, con número 48/86, promueve conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 1618/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el Registro de Control Metrológico». Se solicita que se declare la titularidad autonómica de las competencias controvertidas y, en consecuencia, que se anulen o se declaren ina-

plicables en el País Vasco los artículos 1, 3, 4 y 5 y la Disposición adicional segunda de dicho Decreto. Asimismo, se suplica que el conflicto se tramite por la vía del artículo 67 de la LOTC, al entender que el vicio de incompetencia de la disposición reglamentaria discutida deriva de los artículos 7, apartados 4.º y 5.º, 8 y 13, apartado 6.º, de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología.

La fundamentación de este conflicto sobre la actividad de registro del control metrológico resulta ser la que a continuación se narra:

A) La competencia autonómica en esta materia se desprende del artículo 12.5 del Estatuto del País Vasco y del artículo 149.1.12 de la Constitución, que atribuyen competencias ejecutivas en Metrología a la Comunidad Autónoma. Y no es ocioso traer a colación que la posición mayoritaria en la doctrina científica consiste en reconocer un protagonismo destacado a las Administraciones autonómicas en este tipo de competencias ejecutivas, con el fin de evitar la duplicidad de órganos de ejecución. Señala el Gobierno Vasco que nos hallamos, en el caso del Real Decreto 1618/1985, ante un supuesto en que al Estado corresponde la legislación y la emanación de reglamentos, es decir, toda la actividad normativa, quedando en el ámbito autonómico la actuación administrativa de ejecución. Este criterio interpretativo, extraído de la propia jurisprudencia constitucional, ya se siguió en el Real Decreto 1689/1978, de 15 de julio, de transferencias, en cuyo artículo 11 se traspasó al País Vasco las funciones que en su ámbito territorial realizaban las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía sobre tramitación de expedientes de homologación, inspección en materia de normalización y unificación, contratación y control en las materias y disposiciones que se listan en el anexo II. Es ésta, pues, una competencia ya transferida y asumida luego definitivamente en el Estatuto. La disposición impugnada viene, no obstante, a alterar este esquema de distribución de competencias.

B) El preámbulo del Decreto impugnado alude al artículo 8 de la Ley 3/1985, de Metrología, donde se establece la necesidad de la previa inscripción en el Registro de Control Metrológico por parte de quienes deseen participar en esta actividad. No obstante, no se dice allí que este registro deba depender del Centro Español de Metrología. Por el contrario, cuando el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse a la actividad registral, al enjuiciar el registro de convenios colectivos (STC 18/1982, fundamento jurídico 8.º), ha sostenido que la organización de un registro debe considerarse inmersa en el concepto de reglamento interno u organizativo, mientras que los aspectos externos del problema, derivados del hecho re-

gistral, y que puedan suponer la ampliación o restricción del registro, inciden en el ámbito normativo y corresponden al ámbito competencial del Estado, según el artículo 149.1.7 de la Constitución. Pero la regulación de la actividad registral no puede extenderse hasta el extremo de suplantar a la Administración autonómica en la ejecución de la legislación estatal, sin perjuicio de que la Administración central pueda centralizar convenientemente la información derivada de los registros.

5. Por providencia de 28 de enero de 1986, la Sección Tercera del Pleno acordó: a) admitir el presente conflicto a trámite que, como se pide en la demanda y establece el artículo 67 de la LOTC, se tramitará por las normas del recurso de inconstitucionalidad; b) dar traslado de la demanda y de los demás documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus Presidentes, al objeto de que puedan formular alegaciones en el plazo de quince días (art. 34 de la LOTC); c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si estuviera en ella impugnado el referido Real Decreto, en cuyo caso debería suspenderse el proceso ordinario hasta la decisión del conflicto constitucional (art. 61.2 de la Constitución); d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial del País Vasco», para general conocimiento.

El 11 de febrero de 1986, en escrito registrado el día 26 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no se personaría ni formularía alegaciones, dejando a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. El día 13 del mismo, mediante escrito presentado en el Registro General el día 18 siguiente el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOCT.

6. Mediante escrito registrado en la misma fecha, el 13 de enero de 1986, y con número 49/86, el Gobierno Vasco plantea conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1616/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el control metrológico que realiza la Administración del Estado», solicitando que se anulen o se declaren inaplicables en el País Vasco los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 20, 25 y 29, Disposición adicional primera y Disposición transitoria tercera. Se insta de este Tribunal que tramite el conflicto por la vía del artículo 67 de la LOTC y declare la inconstitucionalidad de los artículos 7, apartados 4.º y 5.º, y 13.6 de la Ley 3/1985, de Metrología.

Las argumentaciones que se vierten en el escrito por el que se promueve este conflicto constitucional sobre control metrológico son las siguientes: después de reproducir las mismas alegaciones ya formuladas en la demanda del conflicto número 48/86 y con idéntico tenor literal, señala el Gobierno Vasco que los preceptos impugnados recogen competencias ejecutivas propias de la Comunidad Autónoma. Así, v. gr., la aprobación de un modelo (art. 20 del Decreto) debe corresponder al País Vasco en los términos que reglamentariamente sean establecidos por el Estado, sin perjuicio de que dichas resoluciones puedan ser, en su caso, coordinadas, y otro tanto ocurre con la verificación primitiva (art. 25).

7. Por providencia de 22 de enero de 1986, la Sección Segunda del Pleno acordó: a) admitir el presente conflicto a trámite que, como se pide en la demanda y establece el artículo 67 de la LOTC, se tramitará por las normas del recurso de inconstitucionalidad; b) dar traslado de la demanda y de los demás documentos presentados al Gobierno de la nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus Presidentes, al objeto de que puedan formular alegaciones en el plazo de quince días (art. 34 de la LOTC); c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si estuviera en ella impugnado el referido Real Decreto, en cuyo caso debería suspenderse el proceso ordinario hasta la decisión del conflicto constitucional (art. 61.2 de la LOTC); d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial del País Vasco», para general conocimiento.

El 11 de febrero de 1986, en escrito registrado el día 26 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no se personaría ni formularía alegaciones, dejando a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. El día 13 del mismo, mediante escrito presentado en el Registro General el día 18 siguiente, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

8. De nuevo el Gobierno Vasco, en escrito registrado el 13 de enero de 1986 con número 50/86, formaliza conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 1617/1985, de 11 de septiembre, «por el que se establece el procedimiento para la habilitación de laboratorios de verificación metrológica oficialmente autorizados», solicitando que se anulen o se declaren inaplicables en el País Vasco los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 16, 18, 19, 21 y Disposición final primera. Asimismo, se pide que el conflicto se tramite por la vía del ar-

tículo 67 de la LOTC y que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 7, apartados 4.º y 5.º, y 13.6 de la Ley 3/1985, de Metrología.

La fundamentación del conflicto resulta ser idéntica a la ya expuesta por la misma Administración actora en los anteriores con números 48 y 49/1986. Con carácter nuevo en este proceso constitucional, se advierte que el propio preámbulo del Real Decreto 1617/1985 se refiere al Capítulo tercero de la ley de Metrología que viene a desarrollar. Se impugna que el artículo 1, in fine, del Decreto discutido conceda la autorización para habilitar estos laboratorios exclusivamente al Centro Español de Metrología, lo que supone desplazar indebidamente a la Administración autonómica del ejercicio de un acto administrativo de pura ejecución tal cual es la habilitación, acto que debe estar inserto en la competencia autonómica. El resto de los preceptos impugnados se recurren bien por carecer de contenido normativo, bien por atribuir competencias ejecutivas al citado Centro, y en general al Estado, en vez de a la Administración autonómica.

9. Por providencia de 22 de enero de 1986, la Sección Segunda del Pleno acordó: a) admitir el presente conflicto a trámite que, como se pide en la demanda y establece el artículo 67 de la LOTC, se tramitará por las normas del recurso de inconstitucionalidad; b) dar traslado de la demanda y de los demás documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus Presidentes, al objeto de que puedan formular alegaciones en el plazo de quince días (art. 34 de la LOTC); c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si estuviera en ella impugnado el referido Real Decreto, en cuyo caso debería suspenderse el proceso ordinario hasta la decisión del conflicto constitucional (art. 61.2 de la LOTC); d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial del País Vasco», para general conocimiento.

El 11 de febrero de 1986, en escrito registrado el día 26 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no se personaría ni formularía alegaciones, dejando a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. El día 13 del mismo, mediante escrito presentado en el Registro General el día 18 siguiente, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

10. La Junta de Andalucía, mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 20 de enero de 1986 y registrado con número 64/86, promueve conflicto positivo de competencia en re-

lación con el artículo 25 del Real Decreto 1616/1985, de 11 de septiembre, sobre control metrológico, y con los artículos 1, párrafo último; 4, 5, párrafos 1.º y 5.º; 6, 7, 8, 9, 13, 14, párrafo 2.º; 16, 18, 19 y 21 del Real Decreto 1617/1985, de 11 de septiembre, sobre laboratorios autorizados para la verificación metrológica. La Comunidad Autónoma actora solicita que se declare que las competencias controvertidas son de su titularidad, así como que los preceptos impugnados no resultan de aplicación en su territorio.

Los términos de este conflicto, según se recogen en la demanda, son los siguientes:

A) La controversia constitucional se centra en una reivindicación de la titularidad de la competencia para ejercer dos funciones concretas: la realización de la verificación primitiva como fase de control metrológico y, por otro lado, la habilitación de los laboratorios que utilizan esta actividad de control, así como el nombramiento de los Jefes y Subjefes de los mismos y la labor de supervisión y control. Perfilado el objeto conflictual, la regla de distribución competencial en materia de Metrología es diáfana: se atribuyen al Estado las facultades normativas en su integridad y a la Comunidad Autónoma andaluza la ejecución de la legislación estatal (art. 149.1.12 de la Constitución y art. 17.10 del Estatuto Andaluz). Por tanto, el problema radica en resolver si las competencias controvertidas tienen naturaleza normativa o ejecutiva; y, sobre esta cuestión «no existe posible discusión», pues el propio Gobierno reconoce la naturaleza ejecutiva de aquéllas, aunque discuta que todas las potestades ejecutivas queden fuera del ámbito estatal; el litigio puede reconducirse a analizar si los supuestos títulos competenciales invocados por el Estado en su escrito de rechazo del requerimiento de incompetencia poseen o no, en realidad, el carácter de verdaderos títulos competenciales. Estos pretendidos títulos son tres: las relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución), el exterior (art. 149.1.10) y la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de la libertad de empresa (art. 149.1.1). Y conviene analizarlos por separado.

B) Cuando el artículo 149.1.3 de la Constitución reserva al Estado la competencia sobre las relaciones internacionales, está pensando en la actividad del Estado como sujeto de Derecho Internacional y no en actividades en que actúa como Administración pública interna. Esta razón basta por sí sola para hacer evidente la improcedencia de la invocación de ese título competencial. No obstante, el Estado puede alegar su competencia para adoptar las medidas que lleven al cumplimiento de los compromisos asumidos en convenios y tratados internacionales y, en particular, las necesarias para hacer efectivas las directrices

71/316/CEE, de 26 de julio, y 80/181/CEE, de 15 de febrero. Pero tales medidas deben mantenerse siempre en el terreno de las medidas normativas en materia de Metrología, por estricto respeto al orden interno de distribución de competencias.

C) Si por comercio se entiende la negociación que se practica al comprar mercancías, la regulación del comercio (art. 149.1.13 de la Constitución) debe comprender el conjunto de reglas que disciplinan dicha negociación. Mas difícilmente se alcanza a ver en qué medida el control metrológico forma parte de la negociación comercial exterior, porque su objetivo no es otro que la tutela de los intereses del consumidor interior según el artículo 7.1 de la Ley de Metrología. Bien es cierto que cuando se protege al consumidor interior, a la vez, se amparan los intereses del comerciante exterior que adquiere en España instrumentos de medida, pero dicha tutela no es sino un reflejo indirecto y derivado de la anterior, y esta conexión remota no permite erigir al comercio exterior en una suerte de commerce clause que altere y vacíe cualquier regla de distribución competencial, como ya reconoció el Tribunal Constitucional en la STC 125/1984, fundamento jurídico 1.º

D) Más complicada es la invocación por el Estado del artículo 149.1.1 de la Constitución, pues no se advierte con facilidad la conexión que existe entre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los españoles y la Metrología. Así el artículo 149.1.1 contempla una competencia legislativa (STC 36/1981) y el control metrológico se efectúa por actos de simple ejecución. En este mismo contexto, tampoco puede comprenderse la invocación del artículo 139.2 de la Constitución y no se adivina de dónde se infiere la presencia de obstáculos a la libre circulación de mercancías. No menos retórica resulta ser la invocación del artículo 38 de la Constitución. Quizá el Gobierno de la Nación ha querido referirse a la inconveniencia de una disparidad de criterios autonómicos en la aplicación de las normas estatales, considerando que en esta materia debería existir cierta uniformidad. Pero la consecución de esta finalidad no puede hacerse vaciando las facultades autonómicas de ejecución.

E) Por último, es oportuno traer a colación, a efectos interpretativos, que el Decreto 4164/1982, de 25 de diciembre, de traspasos en materia de industria y otras materias (en su apartado B. I. 3), transfirió a la Comunidad Autónoma andaluza las funciones que ahora el Estado pretende sustraerle mediante los Decretos impugnados en un claro «fraude» a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

11. Por providencia de 28 de enero de 1986, la Sección Cuarta del Pleno acordó: a) admitir el presente conflicto que habida cuenta de la existencia de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología, y según dispone el artículo 67 de la LOTC, se tramitará por las reglas del recurso de inconstitucionalidad; b) dar traslado de la demanda y de los demás documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus Presidentes, al objeto de que puedan formular alegaciones en el plazo de quince días (art. 34 de la LOTC); c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si estuviera en ella impugnado el referido Real Decreto, en cuyo caso debería suspenderse el proceso ordinario hasta la decisión del conflicto constitucional (art. 61.2 de la LOTC); d) publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Comunidad Autónoma Andaluza», para general conocimiento.

El 11 de febrero de 1986, en escrito registrado el día 26 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no se personaría ni formularía alegaciones, dejando a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. El día 13 del mismo, mediante escrito presentado en el Registro General el día 18 siguiente, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

12. El 6 de mayo de 1986, se registró en este Tribunal un escrito de alegaciones del Abogado del Estado, por el que se opone a las reclamaciones competenciales efectuadas en los escritos de planteamiento de los conflictos positivos de competencia acumulados números 44, 48, 49, 50 y 64/1986, contra distintos preceptos de los Reales Decretos 1616, 1617 y 1618/1985, de 11 de septiembre, dictados en desarrollo de la Ley 3/1985, de Metrología. El Abogado del Estado solicita que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas en virtud de las siguientes argumentaciones:

A) Los presentes conflictos son una «pura derivación o consecuencia» del recurso de inconstitucionalidad 536/85; todos estos asuntos se apoyan en la idea común de que el control metrológico es una actividad de ejecución que cae dentro de la esfera de la competencia autonómica, razonamiento que se hace extensible a la habilitación de laboratorios de verificación metrológica y a la llevanza del registro. Esto sentado, es preciso distinguir dos cuestiones: la competencia estatal para dictar los Decretos impugnados y la referida a la atribución concreta a determinados órganos de las

funciones que en ellos se establecen. Sobre la primera cuestión no cabe albergar duda alguna, pues son disposiciones reglamentarias enmarcables en el concepto material de «legislación» ex artículo 149.1.12 de la Constitución. El problema radica, por tanto, en la atribución al Centro Español de Metrología de diversas funciones, que son objeto de la impugnación autonómica, y la solución de este problema pasa por resolver si dichas funciones son o no «ejecutivas» y, de serlo, si corresponden exclusivamente a las Comunidades recurrentes. Mas la determinación del carácter ejecutivo o no de las concretas competencias discutidas sólo puede hacerse a la vista de los Decretos recurridos; tras reseñar el contenido, con detalle, de estas tres disposiciones reglamentarias, el Abogado del Estado llega a la conclusión de que la Administración Central se reserva cuanto «se relaciona con la aprobación de modelos y con la verificación primitiva de instrumentos metrológicos», así como la habilitación de los laboratorios, funciones que encomienda a un organismo denominado Centro Español de Metrología del que se hace depender también el Registro, donde ha de reflejarse cuando atañe a esta actividad. No hay, en principio, «dificultad en reconocer la naturaleza ejecutiva de las funciones antes especificadas», si bien debe dejarse constancia de la insuficiencia de este criterio propuesto por las Comunidades actoras, porque en el peculiar caso del control metrológico el teórico límite entre legislación y ejecución se desdibuja, toda vez que tal normativa no existe en muchos casos «hasta el grado necesario para permitir la realización de una actividad de ejecución automática, aplicativa y reglada», y, aunque existiera, los progresos técnicos la harían inservible; en definitiva, se sostiene que cada acto de control metrológico tiene una naturaleza «cuasi-normativa». Con independencia de cuanto precede, y en lo que atañe al Real Decreto 1618/1985 por el que se establece el Registro, no puede aplicarse la distinción entre legislación y ejecución para la solución del problema, es decir, su vinculación o no al Centro Español de Metrología, dependiente de la Administración del Estado. Se trata de una situación de dependencia orgánica cuya continuidad debe resolverse con criterios diferentes.

B) En suma, el reconocimiento del carácter ejecutivo de las competencias en conflicto no implica, sin más, la inadecuación constitucional de los Decretos cuestionados. Existen razones que justifican el mantenimiento de las facultades discutidas en el ámbito de la competencia estatal, no como una excepción de la regla general que se deriva de los artículos 11.5 del Estatuto de Cataluña, 17.10 del Estatuto de Andalucía y 12.5 del Estatuto del País Vasco, sino como una pura consecuencia lógica del encuadramiento de éstos en

el marco de los valores y principios de nuestra Constitución y de «los límites que le son propios».

En este sentido, el propio artículo 7.1 de la Ley de Metrología asevera que el control metrológico tiene por prioridad la defensa de la seguridad, la protección de la salud y de los intereses de los consumidores; esta prioridad tiene como instrumentos la aprobación inicial de modelos y la verificación primitiva; por consiguiente, la igualdad en el ejercicio de sus derechos de todos los españoles (art. 149.1.1 de la Constitución) es un límite a lo dispuesto en el artículo 149.1.12 de la Norma suprema.

Por otro lado, el control metrológico se traduce en una autorización administrativa para la difusión y comercialización de un instrumento de medida y ello afecta a libertades constitucionalmente protegidas como es la recogida en el artículo 20.1.b) de la Constitución: derecho a la producción científica y técnica, que comprende el acto creativo, a la par que la difusión del resultado.

También la unidad del mercado nacional (art. 139.2 de la Constitución) representa un factor determinante de la competencia estatal, con el fin de evitar una excesiva fragmentación de las potestades ejecutivas entre varias Comunidades Autónomas, las cuales pueden realizar los controles iniciales de forma diversa, con el consiguiente riesgo en un mercado único.

No menos evidente es el alcance supracomunitario de las competencias controvertidas de cara al comercio exterior, según hace explícito la Directiva de la CEE 71/316/CEE.

C) A modo de conclusión, señala el Abogado del Estado que las facultades que sobre los laboratorios de verificación metrológica se atribuyen al Centro Español de Metrología en el Real Decreto 1617/1985 son una pura consecuencia lógica de las facultades que, con carácter general, corresponden a este Centro según el Real Decreto 1616/1985. Y otro tanto ocurre con la dependencia orgánica de dicho Centro del Registro que establece el Real Decreto 1618/1985. Todo ello no es sino un derivado de la configuración como competencia estatal de la aprobación inicial de modelos y la verificación primitiva de instrumentos.

El 11 de febrero de 1986, en escrito registrado el día 26 siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no se personaría ni formularía alegaciones, dejando a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudieran precisar. El día 13 del mismo, mediante escrito presentado en el Registro General el día 18 siguiente, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

13. En Auto de fecha 17 de abril de 1986, el Pleno del Tribunal Constitucional decidió la acumulación de los cinco conflictos positivos de competencia precedentes (núms. 44, 48, 49, 50 y 64 de 1986).

14. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en escrito de demanda registrado el 7 de octubre de 1988, con número 1602/88, plantea conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 597/1988, de 10 de junio, por el que se regula el control metrológico CEE, en sus artículos 2, apartado 2.º; 7, 16, apartado 1.º; 18, 21 y 23; en los apartados 1.1, 2.4 y 5.4 del anexo I, y anexo II, apartado 2.º. Se solicita que se «deroguen» los preceptos impugnados y que se declare que las competencias discutidas corresponden a la Generalidad en el ámbito territorial de Cataluña. Por otro sí, se pide la acumulación de este conflicto al 44/86 y siguientes.

El conflicto se fundamenta en las siguientes alegaciones:

A) En materia de metrología era obligado adaptar la normativa interna española a las directivas 71/316/CEE, sobre instrumentos de medidas y métodos de control, y 80/181/CEE, sobre unidades de medida. En uso de la potestad delegada por la Ley de Bases 47/1985, de 27 de diciembre, de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de la CEE, se promulgó el Real Decreto Legislativo 1926/1986, de 28 de junio, por el que se modifica la Ley 3/1985, de Metrología, y se establece el control metrológico CEE. Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4 del citado Decreto legislativo y a la normativa comunitaria, se dictó el Real Decreto 597/1988 antes mencionado y objeto del presente conflicto. Se denuncia que las disposiciones recurridas en este conflicto incurren en el mismo exceso competencial advertido por la Generalidad de Cataluña al tiempo de impugnar la Ley 3/1985, de Metrología, y en los conflictos anteriores, pues en esos preceptos se reserva al Estado competencias que, por su naturaleza ejecutiva, deben corresponder a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias, como ocurre en el artículo 11.5 del Estatuto catalán. En efecto, se trata de actos reglados dirigidos a comprobar que las solicitudes presentadas tienen ciertas condiciones, como se deduce con claridad de lo dispuesto en los artículos 5 y 7 del decreto controvertido. Tan patente es esto que así lo reconoció, incluso, el propio consejo de Ministros al rechazar el requerimiento de incompetencia; por eso la argumentación subsiguiente se limitará a rechazar la incidencia en esta materia de otros títulos competencias más genéricos: relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución), comercio exterior (art. 149.1.10), condiciones básicas para un ejercicio igualitario de la

libertad de empresa (art. 149.1.1 en relación con el art. 38) y, sobre todo, la supuesta reserva competencial a favor del Estado en la ejecución del Derecho Comunitario.

B) Al contestar al requerimiento de incompetencia el Gobierno sostuvo que tanto la aprobación del modelo como la verificación positiva constituyen actuaciones administrativas de alcance supracomunitario en orden a la importación y exportación de aparatos de medidas, por imperativo del artículo 149.1.3 de la Norma fundamental, que excluyen a las instancias autonómicas. Frente a este alegato debe sostenerse que los actos producidos por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias ejecutivas pueden tener eficacia fuera de su ámbito territorial (SSTC 37/1981 y 87/1985), y así se reconoce en el artículo 7.5 de la propia Ley de Metrología. El criterio de la territorialidad no puede delimitar por sí solo la titularidad competencial; al contrario, la posibilidad de que los aparatos metrológicos puedan salir del ámbito territorial de su comunidad Autónoma de origen no debe comportar la competencia del Estado en la materia. Por otra parte, el artículo 149.1.3 de la Norma suprema no puede tener un sentido omnicomprendivo de todas aquellas actividades en que pueda detectarse algún elemento de extranjería, vaciando preceptos estatutarios más precisos y concretos. En este mismo sentido, puede afirmarse que el mencionado artículo 149.1.3 resulta sustancialmente irrelevante en orden a la aplicación interna del derecho comunitario, pues, de no ser así, carecerían de sentido las explícitas reservas competenciales a favor del Estatuto efectuadas en los apartados 2, 10 y 16 del mismo artículo 149.1 de la Constitución.

C) Tampoco cabe la invocación del artículo 149.1.10 de la Constitución, porque la metrología es un mero instrumento auxiliar que vela por la pureza del mercado, evitando el fraude al consumidor, y ya en la STC 125/1984 este Tribunal salió al paso de una interpretación expansiva del título competencial sobre comercio exterior.

D) Debe igualmente descartarse la aplicación del artículo 149.1.1 de la Norma fundamental, en relación con los artículos 38 y 139.2 de la misma, porque se contempla allí una actuación típicamente normativa y el caso que se discute aquí se refiere a competencias ejecutivas.

E) Resta por analizar si el hecho de que se actúe en ejecución del derecho comunitario europeo supone la presencia de un nuevo título que pueda alterar el reparto competencial existente. A este respecto, debe resaltarse que el control metrológico CEE es también una actuación puramente ejecutiva que, por tanto, cae dentro de la previsión del artículo 11.5 del Estatuto catalán. La única diferencia que presenta el control metrológico CEE

respecto del regulado en la Ley 3/1985, de Metrología, es su mayor ámbito de eficacia: el propio de la CEE. Mas que la eficacia de unos determinados actos administrativos trascienda las fronteras estatales no permite alterar las reglas de deslinde competencial, so pretexto de una pretendida fuerza expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución, entre otras razones, porque la Generalidad ostenta, en virtud del artículo 27.3 del Estatuto, la facultad y el mando de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su competencia, como aquí ocurre; a estos efectos, la «Generalidad de Cataluña también es Estado»; el mandato recogido en el artículo 27.3 del Estatuto alcanza al derecho derivado comunitario europeo, cuyo cumplimiento es una exigencia absoluta para el cumplimiento de los Tratados originarios, y, conforme al artículo 5 del Tratado de Roma y al principio de autonomía institucional de los Estados miembros, la singularización de las medidas de ejecución de las directivas comunitarias y a qué órganos corresponde es algo que debe resolverse conforme al orden constitucional interno, es decir, sin alterar las normas internas de deslinde competencial; así se reconoció tácitamente en el artículo 1 de la Ley de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho comunitario; sin embargo, el Decreto impugnado no ha respetado este propósito.

No cabe tampoco invocar en apoyo de las pretensiones del Gobierno el artículo 93 de la Constitución. La garantía por el gobierno del cumplimiento de los tratados y resoluciones emanadas de organismos internacionales a los que se hayan cedido competencias, sólo puede prestarse de acuerdo con los mecanismos previstos en la propia Constitución; dicho artículo, v. gr., no permite habilitar una sustitución preventiva de la actuación autonómica mediante una regulación estatal. O dicho de otra manera: la cesión por parte del Estado de facultades normativas a la CEE, en materia de metrología, no permite al Estado «rehacer» sus competencias a costa de las facultades ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas.

F) Pasando ya a revisar los concretos preceptos impugnados del Derecho por el que se regula el control metrológico CEE, cabe sostener lo siguiente:

Art. 2.2. Se invade en él la competencia autonómica al determinar genéricamente que corresponde al Centro Español de Metrología realizar en España el control metrológico CEE. Es patente que dicha atribución vulnera la competencia de ejecución de la Generalidad de Cataluña.

Art. 7. Este precepto concede al citado Centro la facultad de otorgar la aprobación de mode-

lo CEE a todo instrumento que satisfaga las prescripciones establecidas. De nuevo, se invade la competencia autonómica de ejecución.

Art. 16.1. Se da aquí al Estado la facultad de revocar la aprobación de modelo CEE. Al igual que la aprobación, la revocación es una facultad de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma actora.

Art. 18. Este artículo atribuye al indicado Centro realizar la verificación primitiva CEE, así como a los laboratorios por éste autorizados. Pero esta función, lo mismo que ocurre con la verificación primitiva estatal, debe ser efectuada por las Comunidades Autónomas, dada la naturaleza estrictamente ejecutiva de la actividad.

Art. 21. En este artículo se afirma que las marcas de verificación parcial o final CEE serán estampadas bajo la responsabilidad del Centro Español de Metrología. Dicha reserva colisiona también con la competencia de ejecución descrita en el artículo 11.5 del Estatuto catalán.

Art. 23 y anexo I, 1.1. El artículo establece: «Las inscripciones que proceda efectuar conforme a lo dispuesto en el presente Real Decreto se redactarán en lengua castellana.» Si se admite la competencia autonómica en la materia, hay fundamento para reclamar la aplicación del mandato contenido en el artículo 3.3 del Estatuto, en desarrollo del cual se dictó la Ley de Normalización Lingüística. Y las actuaciones descritas en el artículo 23 y en el anexo I, 1.1 pueden realizarse indistintamente en castellano o catalán, en aplicación del principio de cooficialidad; sin perjuicio de que, una vez garantizado el derecho del administrado a usar su lengua propia, deba darse traslado a la Administración del Estatuto en lengua castellana de la documentación que haya de ser objeto de registro.

Anexo I, apartado 2.4. Conforme a cuanto se ha expuesto hasta ahora, igualmente cae en el seno de la competencia autonómica exigir del solicitante que ponga a disposición del Centro correspondiente las medidas adecuadas necesarias para la realización de las pruebas de aprobación.

Anexo I, apartado 5.4. No puede reservarse al Estado, por su naturaleza ejecutiva, el rechazo de una aprobación de modelo CEE, por las mismas razones que no le corresponde la aprobación. En cambio, «nos parece legítimo» —afirma la Generalidad— que se encomiende al Centro Español de Metrología la información de dicho rechazo a los demás Estados miembros y a la Comisión de la CEE, según dispone el segundo inciso de este apartado impugnado.

Anexo II, apartado 2. Es la Administración autonómica quien debe resolver el lugar de verificación primitiva CEE en vez del Centro Español de Metrología.

G) A modo de conclusión, todos los artículos impugnados hacen referencia a actos reglados, circunscritos a comprobar que las solicitudes presentadas reúnen las condiciones fijadas en una normativa previa, según se desprende con claridad de los artículos 5 y 17.1 del propio Decreto controvertido. En consecuencia, la Generalidad de Cataluña debe ostentar la titularidad de las competencias de ejecución que este Decreto atribuye al Centro Español de Metrología y procede declarar que esa disposición reglamentaria configura una invasión competencial.

15. La Sección Primera del Pleno, mediante providencia de 24 de octubre de 1988, acordó: a) admitir a trámite el presente conflicto; b) dar traslado de la demanda y demás documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, para que aporte cuantos documentos y alegaciones estime oportunos en el plazo de veinte días; c) dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si estuviera ante ella impugnado este Real Decreto, en cuyo caso debería suspenderse el proceso ordinario hasta la decisión del conflicto constitucional: (art. 61.2 de la LOTC); d) oír al Abogado del Estado y a las representaciones de los ejecutivos autonómicos de referencia, en el plazo de veinte días, para que alegasen lo que estimasen procedente acerca de la acumulación de este conflicto con los registrados en los números 44/86 y siguientes.

Por Auto de 13 de diciembre de 1988 el Pleno dispuso, una vez oídas las partes, acumular el presente conflicto a los anteriores con números 44/86 y siguientes, habida cuenta de su conexión temática.

16. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y por escrito de alegaciones presentado el 21 de noviembre de 1988, se opone a la reclamación competencial reseñada, y solicita de este Tribunal que declare que las competencias objeto del conflicto corresponden al Estado; todo ello de acuerdo con los razonamientos que a continuación se exponen:

A) El presente conflicto es una continuación de las controversias sustentadas en torno a la Ley de Metrología y a los tres Decretos, dictados en 1985, que la desarrollaron. Hay una «absoluta identidad» entre las formas y tipos objeto del control metrológico estatal y el efectuado por la CEE; por ello, las argumentaciones de las partes en todos estos asuntos coinciden. Las únicas diferencias derivan del distinto ámbito territorial de validez y eficacia sobre el que se proyecta el control metrológico CEE. Pero esto no supone —señala el Abogado del Estado— una alteración de los títulos competenciales estatales. En realidad, la única cuestión nueva es la relativa a la lengua en que

han de redactarse las solicitudes de reconocimiento y contraste metrológico, la documentación que generen y las inscripciones (art. 23 y anexo I, 1.1), aunque se trate de un tema colateral respecto del meollo del proceso.

B) Los amplios problemas que plantea el control metrológico no pueden intentar solventarse con ayuda de un único criterio, consistente en el deslinde entre competencias normativas versus ejecutivas (art. 149.1.12 de la Constitución y art. 11.5 del Estatuto de Cataluña), criterio que se antoja claramente insuficiente, aunque no haya reparo alguno en reconocer la naturaleza ejecutiva de las funciones controvertidas. En el caso del control metrológico, no puede pensarse en una ejecución consistente en el mero contraste de una normativa preexistente con un aparato de medida, al modo de un acto aplicativo de carácter reglado, porque tal normativa «no existirá en muchos casos hasta el grado necesario» para permitir una «ejecución automática»; existe siempre un «no despreciable margen de discrecionalidad».

Por tanto, hay facultades de ejecución que deben quedar en el ámbito de la competencia estatal, como una consecuencia lógica de los límites que al artículo 11.5 del Estatuto catalán impone al resto del ordenamiento constitucional. Así, la aprobación de un modelo y la verificación primitiva de los instrumentos abren las puertas de un aparato a su comercialización en el mercado. En atención a esta circunstancia, entran en juego otros títulos competenciales estatales: la facultad del Estado para la homologación de productos por su carácter básico tanto para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 de la Constitución) como en la garantía de la igualdad en el ejercicio de sus derechos por todos los españoles (art. 149.1.1) y, en concreto, los derechos que a los consumidores reconoce el artículo 51.1 de la Constitución. La presencia de estos títulos justifica la centralización de algunas competencias de ejecución en órganos centrales del Estado.

Además, son actos que despliegan sus efectos respecto de todo el mercado comprendido en el territorio de la CEE y esto obliga a aplicar la limitación territorial inherente al ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas; si el acto de aprobación y verificación primitiva ha de producir efectos jurídicos inmediatos en el ámbito de la CEE, la competencia ha de llevarla a cabo el Estado por las razones expuestas; en definitiva, «la trascendencia supranacional de los actos de control metrológico representan un factor determinante de la competencia estatal», máxime si se tiene en cuenta que esos actos de control mencionado se traducen en la incorporación a los instrumentos de signos y marcas que, con arreglo al artículo 3 del Decreto discutido, implican un au-

tomático acceso al mercado y, por consiguiente, suponen una incidencia automática en la importación y exportación de aparatos de medida, lo que hace que entren en juego la competencia estatal ex artículo 149.1.10 de la Constitución sobre comercio exterior.

C) Una vez reseñado el bloque mayoritario de preceptos impugnados, debe añadirse que no existe problema lingüístico alguno en relación con el artículo 23 y el apartado 1.1 del anexo I del Decreto controvertido. No se discute el derecho del administrado a hacer uso de su lengua propia en sus relaciones con la Administración catalana. Pero, tratándose de normas que atañen a la Administración del Estado, la queja de la Generalidad carece de cualquier fundamento.

17. Con fecha 28 de mayo de 1991, la Sección Tercera del Pleno acordó oír a los promoventes de los seis conflictos positivos de competencia y al Abogado del Estado para que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen procedente acerca de la incidencia que en la resolución de estas controversias pudiera tener la STC 100/1991, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología.

18. El 3 de junio de 1991, el Abogado del Estado solicitó una prórroga de cinco días hábiles al plazo concedido en la providencia precitada, habida cuenta del gran número de preceptos impugnados. La Sección Tercera, en providencia del mismo día, accedió a lo que se solicitaba.

19. El Gobierno Vasco, mediante escrito registrado el día 11 siguiente, pone de manifiesto que de la STC 100/1991, a su juicio, puede extraerse el siguiente criterio de relevancia para la solución de estas controversias constitucionales: las funciones de aprobación del modelo y verificación primitiva son de carácter puramente ejecutivo y quedan fuera del espacio reservado al Estado. La aplicación de este criterio al conflicto número 49/86 permite su resolución plena. En relación con el conflicto número 50/86, la Sentencia refuerza considerablemente la posición mantenida por la Administración vasca al ampliar las capacidades de ejecución de la misma respecto de la tesis de la Administración central, aunque sea preciso un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional por razones de seguridad jurídica, sobre si la habilitación de laboratorios posee o no la «falta de innovación normativa» que requiere la función ejecutiva. Algo parecido sucede en el conflicto 48/86 con la actividad de registro de control metrológico.

20. La Junta de Andalucía, a través de un escrito presentado en el Registro General el día 17 siguiente, afirma que la STC 100/1991 «pone de manifiesto lo fundado de nuestra pretensión», pero,

en tanto el Estado no modifique los Decretos 1616/1985 y 1617/1985 o se allane a nuestra pretensión, esta parte ha de instar la continuación del proceso constitucional.

21. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña evacua el trámite de alegaciones requerido mediante escrito certificado por correo el día 20 de junio y realiza las siguientes manifestaciones:

En el conflicto 44/86, se impugnaban los Reales Decretos 1616/1985, 1617/1985 y 1618/1985, de desarrollo reglamentario de la Ley de Metrología, y, por lo que atañe a los dos primeros, en desarrollo del artículo 7.4 de dicha Ley, que interesa recordar fue declarado en la STC 100/1991 como de no aplicación directa en Cataluña.

Respecto del 1618/1985, relativo al registro del control metrológico, se trata de una función típicamente ejecutiva y la STC 100/1991 sostuvo que en nuestro ordenamiento existen mecanismos de relación y de información suficientes sin necesidad de sustituir a las Comunidades Autónomas en sus facultades ejecutivas. El registro estatal deberá «nutrirse», pues, de los datos que facilite la Generalidad de Cataluña. En consecuencia, la totalidad de las funciones discutidas en este conflicto y derivadas de los tres reglamentos indicados corresponden a la Administración catalana en su ámbito Territorial, y, en este sentido, se «han iniciado unos contactos con las instancias estatales en orden a procurar la resolución negociada de estos conflictos». Pero, mientras el Estado no se allane o modifique los Decretos discutidos, no cabe el desistimiento y esta parte debe mantener en su integridad las peticiones formuladas en el conflicto 44/1986.

En relación al conflicto 1602/88, sobre el control metrológico CEE y el Decreto 507/1988, la Generalidad entiende que dicho reglamento atribuye al Estado funciones ejecutivas que, a la luz de la STC 100/1991, caen en el ámbito autonómico. Ahora bien, la controversia sobre los efectos que en el reparto competencial interno tenga la aplicación del derecho comunitario derivado sigue vigente.

22. Por su parte, el Abogado del Estado, por escrito registrado el 14 de junio de 1991, destaca que, como consecuencia de la STC 100/1991, está en estudio la reforma de la legislación metrológica y el establecimiento de «fórmulas de cooperación con las Comunidades Autónomas», por lo que interesa de este Tribunal que dicte Sentencia en estos conflictos a la mayor brevedad posible, a la par que formula las siguientes alegaciones:

A) Los conflictos números 44, 48, 49, 50 y 64/86, han sido tramitados como recursos de inconstitucionalidad por aplicación del artículo 67 de la LOTC. Sin embargo, sólo la representación del Gobierno Vasco (núms. 48, 49 y 50/86) ha acota-

do convenientemente los preceptos de la Ley 3/1985 que habilitan competencias controvertidas: los artículos 7, apartados 4.º y 5.º y 13.6 de dicha Ley. Se hace preciso, por lo tanto, identificar en los demás casos cuál es la norma legal habilitante, antes de adentrarse en el fondo de los conflictos.

En este supuesto no se discute por las Comunidades Autónomas actoras la competencia estatal para dictar reglamentos, sino las facultades que se conceden al Centro Español de Metrología, dependiente de la Administración Central, para la aprobación de modelo y verificación primitiva de instrumentos de medida, la habilitación de laboratorios de verificación metrológica y el registro de esta actividad de control. Por consiguiente, puede excluirse de raíz que el artículo 7.5 de la Ley 3/1985 sea, a estos efectos, una norma legal habilitante, porque simplemente disciplina el alcance en todo el territorio del Estado de los controles efectuados por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Tampoco el artículo 8.1 de la Ley 3/1985 posee carácter de norma que habilite competencias. Se impone en él la inscripción en el registro de quienes se propongan fabricar, importar, comercializar o reparar instrumentos de medida. Pero no se prejuzga si la llevanza de ese registro puede ser efectuada por las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Menos aún, el artículo 12 de la Ley 3/1985, que configura una norma de atribución interna de competencias dentro de la Administración del Estado y es, por ello, irrelevante a los fines de los conflictos que nos ocupan.

En cambio, sí son claramente normas legales que habilitan competencias los artículos 7.4 y 13.6 de la Ley 3/1985.

En suma, atendida la doctrina de la STC 100/1991, lo en ella declarado para Cataluña debe extenderse a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Andalucía, es decir, los artículos 7.4 y 13.6 de la Ley de Metrología no serán de aplicación directa en estas Comunidades Autónomas, en cuanto reservan al Estado con exclusión de esas Comunidades las competencias de ejecución previstas en los mismos.

B) Sentados los preceptos legales discutidos, es preciso ahora enjuiciar los concretos preceptos de los reglamentos impugnados, de acuerdo con la doctrina contenida en la STC 100/1991:

a) Real Decreto 1616/1985, sobre control Metrológico del Estado.

Los artículos 1 y 2 han sido impugnados cautelarmente por el Gobierno Vasco, pues vienen incluidos claramente dentro de un concepto material de legislación; otro tanto cabe decir del art. 11, incisos 2.º y 3.º

La Disposición adicional primera sujeta el ejercicio de las competencias autonómicas a las directrices técnicas y de coordinación que elabore

el Consejo Superior de Metrología; es patente que las citadas directrices están dentro de la competencia estatal de legislación, según resulta de la STC 100/1991, fundamentos jurídicos 3.º, in fine, y 5.º c).

Un razonamiento mayor exigen: el párrafo segundo del artículo 20, en cuanto ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Resolución del Centro Español de Metrología que apruebe el modelo, y el párrafo segundo del artículo 24, que reserva a ese Centro el excluir de la verificación primitiva, «excepcionalmente», a ciertos instrumentos por razón de sus características técnicas o de utilización. Ambos casos quedan dentro de la competencia estatal sobre legislación, que permite incluir actos formalmente no normativos, pero que sirvan al mantenimiento de la uniformidad en la ordenación jurídica (SSTC 249/1988, fundamento jurídico 2.º, y 86/1991, fundamento jurídico 3.º, entre otras), porque las excepciones a la verificación primitiva deben ser idénticas para toda España, y la obligación de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la resolución aprobatoria del modelo, aun cuando venga adoptada por una autoridad autonómica, se deriva de la eficacia nacional del acto; del mismo modo, el número 5 del anexo I de la Directiva 71/316/CEE prevé la publicación de la aprobación CEE en el Diario Oficial de las Comunidades, y nada impide que la aprobación del modelo por un órgano autonómico se publique, además, en el periódico oficial de la Comunidad.

Los demás preceptos impugnados —artículos 6, párrafo 2.º; 7, 8, 9, 10, 22, inciso primero; 12, 13, párrafo 1.º; 14, párrafo 1; 16, 20, 25, 29, párrafo 1.º, y Disposición transitoria tercera, párrafo 2.º— deben entenderse afectados por la STC 100/1991, es decir, estos preceptos no son de aplicación directa en el territorio de las Comunidades Autónomas actoras, «en cuanto se entienda que reservan funciones ejecutivas al Centro Español de Metrología con exclusión de todo otro órgano». Pero sobre este aspecto son precisas dos puntualizaciones. En el fundamento jurídico 5.º de la meritada STC 100/1991, no se descarta que la competencia estatal sobre el comercio exterior pueda ser prevalente sobre la competencia autonómica de ejecución de la legislación en materia de pesas y medidas; cuando así ocurra y se produzca tal prevalencia, en aplicación de la doctrina de la STC 76/1991, fundamento jurídico 5.º, corresponderán al Estado incluso las funciones ejecutivas. En segundo lugar, el control metrológico debe poder llevarse a cabo en el laboratorio o centro habilitado que elija quien fabrique comercialice o emplee instrumentos de medida. Este es el criterio razonablemente sustentado en el artículo 7.5 de la Ley 3/1985.

Ciertamente, no puede excluirse a las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia de esta función ejecutiva —como se dijo en la STC 100/1991— pero aquéllas, a su vez, tampoco pueden imponer a un fabricante o usuario que obtenga la aprobación en un determinado laboratorio. Dentro del territorio español, cualquier aprobación de un laboratorio con aptitud legal debe tener el mismo valor.

b) Real Decreto 1617/1985, sobre la habilitación de laboratorios de verificación metrológica oficialmente autorizados.

De nuevo, se discute la atribución de funciones ejecutivas al Centro Español de Metrología para la habilitación de laboratorios. Y, en concreto, se impugnan por ese motivo los artículos 1, párrafo último; 4, 5, párrafo 1.º y 4.º; 6, 7, 8, 9, 13, 14, párrafo 2.º; 16, 17, 19 y 21. En cambio, la impugnación que hace el Gobierno Vasco de la Disposición final primera carece de relieve, pues se trata de una norma organizativa interna; del mismo modo, el artículo 3 no atribuye competencia alguna, sino que contiene una regla para liberar de responsabilidad patrimonial al mencionado Centro.

Esto sentado, los preceptos controvertidos y reseñados son perfectamente válidos y no deben interpretarse como excluyentes de las competencias autonómicas para ejecutar la legislación de Metrología, dentro de la cual está la habilitación de laboratorios. Deben venir comprendidas en esas facultades ejecutivas tareas como son: recibir las solicitudes, requerir datos adicionales, autorizar verificaciones excepcionales, revocar autorizaciones, nombrar Jefe y Subjefe de laboratorio, etc. Ahora bien, la habilitación de los laboratorios de importadores (art. 1 del Decreto 1617/1985) debe estimarse de competencia estatal, en virtud de su conexión directa con el comercio exterior, aunque sea deseable encontrar fórmulas de cooperación con las Comunidades Autónomas.

c) Real Decreto 1618/1985, sobre registro de control metrológico.

Ninguna competencia autonómica puede entenderse lesionada por este Decreto. Dado que el registro es simplemente una actividad instrumental del control metrológico, además de servir para comprobar la solvencia técnica (art. 4) y dar publicidad a ciertos datos (art. 6), nada impide que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia creen registros parecidos al que en esta disposición se regula, habida cuenta de su facultad de dictar reglamentos organizativos. Y parece obvio que para solicitar una actuación de control metrológico de una Administración autonómica, o de un laboratorio habilitado por ella, habrá que poseer una inscripción previa en su registro. «Si llegaran a existir varios registros, cabría reconocer a la inscripción en uno de ellos una eficacia ge-

neral». Siendo conveniente establecer un sistema de interrelación y coordinación entre ellos. Tampoco parece que del artículo 8.1 de la Ley de Metrología se deduzca una decisión legislativa en pro de un único registro nacional, a diferencia de lo que ocurre en otros campos, v. gr., la propiedad intelectual o industrial. No obstante, la inscripción de los importadores corresponde exclusivamente al Estado en virtud del artículo 149.1.10 de la Constitución.

d) Real Decreto 597/1988, sobre control metrológico CEE.

Es un control independiente del establecido en la Ley 3/1985, de Metrología, según dispone el artículo 4. del Real Decreto Legislativo 1296/1986. Se caracteriza por producir efectos europeos. Puede solicitarse dicho control metrológico en cualquier Estado miembro, pero sólo en uno: no caben varias solicitudes en diversos Estados. El correcto funcionamiento del sistema exige, pues, una constante información recíproca. A la luz de la STC 252/1988, fundamento jurídico 3.º, confirmada recientemente por la STC 76/1991, debe resaltarse que el Decreto 597/1988, es una disposición adoptada para cumplir las directrices comunitarias y «específica para los intercambios comerciales exteriores en el marco de la CEE». Así se desprende de la separación tajante de ambas regulaciones, estatal y comunitaria europea, antes aludida. Es claro, en consecuencia, que la reserva de funciones en favor del Centro Español de Metrología queda amparada por la competencia prevalente sobre comercio exterior.

Resta por tratar el punto de la lengua (art. 23 y anexo I, 1.1, del Decreto controvertido): Es manifiesto que si el control metrológico CEE pertenece al Estado a causa de su competencia sobre comercio exterior, y puede asignar la ejecución a un órgano estatal, la lengua de las inscripciones y solicitudes sólo puede ser la oficial del Estado, el castellano. Sin perjuicio de que, por vía de cooperación, se estableciera en su caso una participación autonómica que hiciera posible la presentación de las solicitudes en otra lengua autonómica oficial.

23. Por providencia de 10 de diciembre de 1991, se acordó señalar el día 12 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno Vasco y la Junta de Andalucía promueven cinco conflictos positivos de competencia —con distintos matices en sus razonamientos y alcance en los concretos preceptos impugnados— frente a tres disposiciones regla-

mentarias dictadas por el Gobierno de la Nación en desarrollo de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología. Se trata de los Reales Decretos, todos ellos de fecha 11 de septiembre de 1985, y con números 1616/1985, que establece el control metrológico del Estado; 1617/1985, relativo al procedimiento para la habilitación de laboratorios de verificación metrológica oficialmente autorizados, y 1618/1985, sobre el registro del control metrológico. Los cinco conflictos, tras su acumulación, han sido tramitados por la vía del artículo 67 de la LOTC, como se solicitaba, por entender que la competencia controvertida y ejercitada en los Derechos discutidos había sido atribuida al Estado por la mencionada Ley de Metrología y, en definitiva, por considerar que la cuestión de a quién correspondía la competencia era inseparable de la adecuación de las disposiciones impugnadas a la Ley. Sustancialmente, las Comunidades Autónomas actoras fundan su reivindicación competencial en lo dispuesto en el artículo 149.1.12 de la Constitución y en los siguientes preceptos de sus correspondientes Estatutos: artículo 12.5 (País Vasco), artículo 11.5 (Cataluña), artículo 17.10 (Andalucía); conforme a las reglas de distribución de competencias recogidas en estos artículos, corresponde al Estado emanar la legislación sobre pesas y medidas, también llamada Metrología, y a las Comunidades Autónomas que asumieron en sus Estatutos competencias en la materia su ejecución. Partiendo de este deslinde competencial, las Administraciones autonómicas recurrentes consideran que el Estado invade facultades de ejecución que corresponden a su ámbito competencial.

En este punto, debe señalarse que la invocación del artículo 67 de la LOTC es efectuada por el Gobierno Vasco en conexión con los artículos 7.4 y 5., 8.1 y 13.6 de la Ley 3/1985, por entender que estos preceptos legales inciden en vicio de inconstitucionalidad en la medida en que atribuyen indebidamente a la Administración del Estado competencias que, a su juicio, corresponden a la Comunidad Autónoma. A tal efecto, es imprescindible recordar que los artículos 7.4 y 13.6 de la Ley de Metrología, referidos a las fases del control metrológico y al ejercicio de la potestad sancionadora inherente al ejercicio de la competencia, fueron ya enjuiciados en la STC 100/1991, en virtud del recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña, declarándose que no resultaban de aplicación directa en el territorio de esa Comunidad Autónoma en cuanto excluían a la Generalidad del ejercicio de algunas facultades de ejecución. Conviene destacar que las partes han tenido ocasión de pronunciarse en trámite del artículo 84 de la LOTC sobre la incidencia de esta jurisprudencia constitucional en el objeto de los presentes conflictos.

Por último, en el sexto de estos conflictos acumulados, la Generalidad de Cataluña Impugna el Real Decreto 597/1988, de 10 de junio, por el que se regula el control metrológico CEE, aprobado dando cumplimiento —se dice en su preámbulo— a la normativa comunitaria europea existente al respecto y al Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, por el que se modificó la Ley de Metrología y se estableció el control metrológico CEE. De nuevo, considera la Generalidad de Cataluña que el Estado se adentra, indebidamente, en el terreno de sus competencias ejecutivas.

2. Una vez singularizadas las disposiciones pretendidamente transgresoras del orden de competencias y la materia objeto del conflicto, una correcta inteligencia de esta controversia constitucional aconseja agrupar las reivindicaciones competenciales formuladas en los escritos de demanda de las Comunidades Autónomas actoras en torno al hilo conductor de los distintos Decretos discutidos, procediendo al examen sucesivo de cada una de estas disposiciones reglamentarias y, cuando sea menester, de los preceptos de la Ley de Metrología de los que en su caso traigan origen.

A) El control metrológico que realiza la Administración del Estado, Real Decreto 1616/1985, de 11 de septiembre.

3. Aunadas las impugnaciones de preceptos concretos que, por motivos competenciales, efectúan de este Decreto la Generalidad de Cataluña (arts. 6, párrafo 2.º; 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 20, 24, párrafo 2; 25, 29; Disposición transitoria tercera, párrafo 2.º), el Gobierno Vasco (arts. 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 20, 25, 29; Disposición adicional primera y Disposición transitoria tercera) y la Junta de Andalucía (art. 25) acaban por resultar discutidos la práctica totalidad de los preceptos de esta disposición reglamentaria, siendo patente, además, la conexión temática con éstos de aquellos artículos que no son controvertidos directamente por las Administraciones demandantes.

Fundamentalmente, se denuncia en sede constitucional que, por medio de este reglamento, el Estado se reserva indebidamente facultades de estricta ejecución en la actividad de control metrológico, que se corresponden con distintas funciones que se realizan en las fases de la aprobación de modelo (Título I del Decreto) y de verificación primitiva de los instrumentos, aparatos, medios y sistemas de medida fabricados conforme a dicho modelo ya aprobado (Título II). Las argumentaciones que se vierten sobre este Decreto no dejan de ser —y así se reconoce por las partes— una mera derivación del debate sostenido en torno al artículo 7.4 de la Ley de Metrología que, ya se ha dicho, fue declarado inaplicable directamente en el territorio de la Comunidad Autó-

noma de Cataluña por la STC 100/1991. Debemos, por consiguiente, remitirnos a la doctrina jurisprudencial allí elaborada (fundamento jurídico 3.º), sin necesidad de mayores redundancias, y recordar, sucintamente, que no existe, desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, razón alguna que permita distinguir distintas fases dentro de la actividad de control metrológico con el fin de excluir a las Comunidades Autónomas con competencias de la realización de alguna de ellas; por el contrario, todos estos controles, en cuanto actos de ejecución, podrán ser realizados por las mismas con sujeción a las normas reglamentarias correspondientes que dicte el Estado *ibídem*. La unificación de la actividad estatal clara, uniforme y tan detallada como se desee, pero no alterando los criterios de deslinde competencial recogidos en el artículo 149.1.12 de la Constitución y en los artículos 12.5 del Estatuto del País Vasco, 11.5 del Estatuto de Cataluña y 17.1 del Estatuto de Andalucía.

4. A la vista de este criterio, es patente que en el Decreto recurrido se atribuyen exclusivamente al Centro Español de Metrología una serie de facultades de naturaleza claramente ejecutiva, de las que lógicamente se acaba por excluir a las Administraciones autonómicas afectadas, al carecer en esta materia de una potestad reglamentaria externa, es decir, para dictar reglamentos ejecutivos en desarrollo de la Ley y complementarios de la normativa en ella recogida (STC 100/1991, fundamento jurídico 2.º). De suerte que la no previsión de la participación autonómica por el reglamento estatal redunde en una injustificable exclusión de las potestades de ejecución de las Comunidades Autónomas recurrentes. Se configura así una evidente invasión competencial.

De este modo, dentro del título I del Derecho en el que se regula la aprobación del modelo, la atribución al Centro mencionado de las facultades de ejecución que a continuación se enuncian, con un carácter excluyente de la intervención autonómica, no puede ser aceptada desde la óptica de la distribución de competencias, tal y como se denuncia por las Administraciones actoras: a) la obligación de poner en conocimiento las modificaciones de dispositivos complementarios ya aprobados y el lugar en el que se efectuaron para proceder al correspondiente control (art. 6, párrafo 2.º); b) la potestad de revocar una aprobación de modelo en algunos supuestos de desviaciones e infracciones de la normativa (art. 7), que es algo indisolublemente unido a la misma aprobación; c) el sometimiento a pruebas de fiabilidad o envejecimiento de ciertos instrumentos (art. 8); d) el señalamiento del número de instrumentos a presentar con la solicitud de aprobación de modelo, allí donde la normativa no lo prevea expresamente (art. 9); e) la fi-

jación de los plazos para el estudio de cada modelo, según la complejidad técnica del caso (art. 10); f) la calificación de sustancial o no de una modificación de modelo ya aprobado, a efectos de su autorización y del tope máximo de modificaciones reglamentariamente posible (art. 13); g) el archivo del original de la memoria descriptiva del modelo que se aporta con la correspondiente solicitud (art. 16); h) la expedición de certificados de aprobación de modelo y la adopción de este acto administrativo por resolución del Centro (art. 20); i) por su relación instrumental con estos preceptos sustantivos vienen también viciados de incompetencia los artículos: 11, referido a la notificación al solicitante de la no aprobación del modelo; 12, sobre el lugar en el que puedan efectuarse los ensayos cuando sea menester hacerlos fuera de la sede del organismo controvertido y a expensas del solicitante, y 14, sobre la documentación a aportar con la instancia o solicitud dirigida al Centro.

Otro tanto ocurre con el Título II, referido a la denominada verificación primitiva, que también se encomienda exclusivamente al Centro Español de Metrología, para ser efectuada por su personal técnico y en sus instalaciones (art. 25), permitiendo sólo a este Centro efectuar excepciones a tal verificación

(art. 24, párrafo 2.º), y estableciéndose (art. 29) que en el recinto acreditativo de haber superado esas pruebas figurarán únicamente las siglas del susodicho Centro.

E igualmente sucede con la Disposición adicional primera, en cuanto viene a reproducir lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 3/1985, cuya no aplicación directa en la Comunidad Autónoma catalana ha sido declarada en la STC 100/1991, y con la Disposición transitoria tercera sobre ampliación del plazo máximo de utilización de modelos que no hayan sido sometidos a aprobación oficial.

El Abogado del Estado, en trámite del artículo 84 de la LOTC, en cambio, sostiene que no puede imputarse tacha alguna de incompetencia a lo dispuesto en el artículo 20, párrafo 2.º, la publicación de la resolución del Centro Español de Metrología por la que se aprueba un modelo en el «Boletín Oficial del Estado», y en el artículo 24, párrafo 2, la reserva al Centro de la potestad mencionada de hacer excepciones a la regla general. Ambos casos quedarían, a su juicio, dentro de la competencia estatal para dictar legislación, porque aunque no sean «actos formalmente normativos» sirven el mantenimiento de la uniformidad en la ordenación jurídica. Sin embargo, es primero patente que, cuando la Resolución probatoria se dicte por el órgano correspondiente de la Administración autonómica, sus efectos se alcanzarán desde la publicación en el correspondiente dia-

rio oficial de la propia Comunidad Autónoma, según la jurisprudencia constitucional en materia de publicidad formal en los diarios oficiales autonómicos elaborada en los AATC (Pleno) 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 efectúe 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 de utilización.

De la invasión competencial que se deja apreciada procede excluir los artículos 1 y 2, puesto que su contenido es exclusivamente normativo, propio de la competencia de legislación que corresponde al Estado, sin que en él se introduzca elemento alguno de atribución de competencia que permita interpretarlos en sentido negador de la competencia ejecutiva de aprobación de modelo que se deja reconocida a las Comunidades Autónomas que recurren el Decreto 1616/1985.

Como conclusión, los preceptos reseñados atribuyen un monopolio al Centro Español de Metrología en estas fases del control metrológico que no se compadece con las facultades de ejecución que ostenten las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. En la medida en que la regulación prevista en ambos títulos del Decreto objeto del conflicto trae origen en lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley de Metrología, la declaración de ser inaplicable directamente para Cataluña hecha en la STC 100/1991, debe hacerse extensiva a las otras Comunidades Autónomas que recurren este Decreto, es decir, el País Vasco y Andalucía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la LOTC.

B) La habilitación de laboratorios de verificación metrológica oficialmente autorizados. Real Decreto 1617/1985, de 11 de septiembre.

5. La cuestión que con relación a esta normativa reglamentaria se plantea es la misma que la expuesta respecto del anterior Decreto, desde la perspectiva de las reglas de deslinde competencial. Las Administraciones promotoras de los conflictos (Cataluña, Andalucía y el País Vasco) entienden que no pueden atribuirse al Centro Español de Metrología todas las potestades de ejecución, excluyendo a las Comunidades Autónomas competentes, en este procedimiento encaminado a la concesión de autorización a ciertos laboratorios para efectuar la verificación primitiva de instrumentos. Sentado que ésta es una fase más de la actividad de control metrológico, y que cae, por ello, en el seno de las competencias autonómicas de ejecución, no puede

excluirse a las Comunidades Autónomas con competencias de una simple labor instrumental y previa a dicha verificación primitiva, cual es la habilitación de laboratorios.

En este sentido, tienen razón el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno Vasco y la Junta de Andalucía cuando discuten la configuración del Centro Español de Metrología como único órgano competente para la habilitación de laboratorios y cuando impugnan los preceptos que le atribuyen exclusivamente una serie de facultades como son: a) la fijación de los medios necesarios en cada laboratorio y la concesión de la habilitación o autorización controvertida (art. 1); la responsabilidad por daños derivados del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la habilitación (art. 3); b) la presentación de solicitudes únicamente ante el Centro (art. 4); c) la potestad de aprobar ciertos costos producidos en la realización de la función de laboratorio auxiliar de verificación (art. 5); d) el control e inspección del mantenimiento de los requisitos que permitieron la concesión de la autorización (art. 6); e) el nombramiento del Jefe y Subjefe de los laboratorios (arts. 7 y 9) y la recepción de solicitudes para estos puestos (art. 8), así como el examen en su caso de los candidatos a los mismos (art. 13) y el archivo de las acreditaciones de nombramiento y sus anulaciones (art. 14); f) la fijación de la fecha de entrada en funcionamiento de los laboratorios (art. 16), cumplimiento de las exigencias establecidas en el artículo 1, independencia en su trabajo del personal del laboratorio, baja de éste como laboratorio de verificación y cambios de su personal (art. 18); g) los trámites referidos a la baja de un laboratorio en su día autorizado para la realización de estas funciones (art. 19); h) la inspección de la documentación utilizada en las pruebas de control (art. 21).

Por el contrario, no es de apreciar invasión de la competencia autonómica en la Disposición final primera, en la que se autoriza al Ministro de la Presidencia a adoptar las medidas precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el Real Decreto, puesto que habiéndose dictado éste por el Gobierno de la Nación en ejercicio legítimo de la competencia de legislación que ostenta en esta materia, es al gobierno al que le corresponde autorizar al Ministro correspondiente para proceder a su desarrollo y «ejecución»; término éste que significa procurar y cuidar que el Decreto sea cumplido y llevado a efecto, lo cual habilita al Ministro para dictar las normas administrativas que sean preciso para lograr tal resultado, pero que en modo alguno supone atribución de las competencias ejecutivas que, según lo anteriormente expuesto, corresponden a las Comunidades Autónomas recurrentes. Por otro lado, es obvio que la determinación

de la fecha de entrada en vigor del Decreto correspondiente al Gobierno, sin que en este punto sea posible advertir de qué forma el señalamiento de fecha que se hace en la Disposición final segunda puede incidir o afectar a las competencias que reivindicaban dichas Comunidades.

En conclusión, los preceptos que se dejan indicados invaden las potestades de ejecución de las Administraciones Autonómicas actoras, siendo aquí de recordar que el Decreto controvertido arranca de la competencia reservada al Estado por el ya citado artículo 7.4 de la Ley de Metrología que, según la STC 100/1991, no podía resultar de aplicación directa en el territorio de la Comunidad Autónoma Catalana.

En cambio, al hacer invocación del artículo 67 de la LOTC, el Gobierno Vasco discute también la constitucionalidad del apartado 5 del mismo artículo 7, aduciendo que viene viciado de incompetencia al atribuir al Estado la competencia aquí controvertida. Mas este razonamiento impugnatorio no puede ser admitido, puesto que en dicho apartado la Ley de Metrología se limita a decir que se reconoce validez en el todo el territorio del Estado a los controles metrológicos que, en aplicación de la misma, efectúen los órganos de la Administración del Estado o, en su caso, los de las Comunidades Autónomas. No existe aquí, por tanto, exclusión alguna de las facultades autonómicas de ejecución, sino un razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de la actividad de control efectuada por las Administraciones autonómicas.

C) El Registro de Control Metrológico, Real Decreto 1618/1985, de 11 de septiembre.

6. La Ley de Metrología, en su artículo 8.1, obliga a las personas o entidades que se propongan fabricar, importar, comercializar, reparar o ceder en arrendamiento los instrumentos, aparatos, medios y sistemas de medida a que, previamente, soliciten y obtengan su inscripción en el Registro de Control Metrológico «en los supuestos y condiciones que reglamentariamente se determinen». Este desarrollo reglamentario se ha hecho mediante el Decreto que ahora nos ocupa, en cuyo preámbulo se invoca precisamente el precitado artículo de la Ley de Metrología y en cuyo artículo 1 se establece un llamado «Registro de Control Metrológico», orgánicamente dependiente del Centro Español de Metrología, y al que deben dirigirse las personas o entidades que soliciten su inscripción en esta actividad o la cancelación de la misma. Tanto el País Vasco como Cataluña, por medio de sus órganos ejecutivos, consideran que esta disposición reglamentaria consagra una tercera invasión de sus competencias ejecutivas por razones análogas a las ya expuestas y en virtud de la mencionada dependencia orgánica del registro, y

en concreto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña pide que se declare viciada la totalidad de la disposición.

Cualquiera que sea la opinión que se sustente sobre la naturaleza y alcance de la función registral, la institución de una de estas oficinas de registro conforma un servicio que tiene por objeto dar publicidad a los hechos y actos que afectan a la materia objeto del mismo y, a la par, proporcionar un título de legitimación a los inscritos mediante la documentación acreditativa de la inscripción. De este modo, la inscripción supone el reconocimiento de que el solicitante dispone de los medios técnicos que aseguren a los usuarios el mantenimiento normal de los instrumentos o sistemas de medida (art. 4); se trata de un acto reglado de estricta comprobación de las condiciones fijadas en una normativa, acto que equivale a una autorización y posee naturaleza ejecutiva. En general, a diferencia de la ordenación o regulación del registro, que es actividad normativa, no sólo la inscripción, sino toda la llevanza del registro, constituye actuación estrictamente ejecutiva, como, por otro lado, no niega el propio Abogado del Estado.

Por consiguiente, 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 alcance 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 CCAA 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 CCAA que, como las de Cataluña y el País Vasco, la tienen atribuida por sus respectivos Estatutos.

En esta competencia ejecutiva es manifiesto que debe considerarse incluida la de recibir, comprobar y conceder o denegar la inscripción en el registro único, así como los actos de ratificación, cancelación o revocación que en su caso proceda adoptar, puesto que esos actos que deciden sobre las solicitudes de inscripción son actos que inician el ejercicio de la actividad de control metrológico, compuesta de diversas fases sucesivas, y, por tanto, no sólo es lógico, sino también congruente con la propia naturaleza de la función, que se integren dentro de la competencia ejecutiva autonómica.

En contra de ello, no puede aceptarse el argumento de que la retención por el Estado de la competencia para decidir la inscripción registral y sus posteriores incidencias es condición indispensable para garantizar debidamente la eficacia unita-

ria del Registro y el acceso al mismo en condiciones de igualdad de los ciudadanos y Administraciones Públicas en todo el territorio nacional, puesto que la satisfacción de tales fines encuentra garantía en la adecuación jurídica del registro, que compete producir al Estado, sin que, a tales efectos, pueda concederse relevancia alguna al hecho de cuál sea el poder público que decida la inscripción registral, ya que esos efectos de generalidad y acceso igualitario al registro dependerá, en último término, de su regulación normativa y no de que la competencia ejecutiva de conceder o denegar la inscripción resida en el Estado o en las CCAA.

Es cierto que la existencia de un registro único nacional y las competencias ejecutivas autonómicas, aun siendo perfectamente compatibles, pueden crear problemas en orden al correcto funcionamiento del registro, pero también lo es que esos problemas no pueden resolverse mediante el expediente de retener el Estado esa actividad ejecutiva en cuanto que supondría alterar el sistema de distribución competencial que, en materia de pesas y medidas o metrología, diseñan la Constitución y, en lo que aquí interesa, los Estatutos Catalán y Vasco.

La solución constitucionalmente procedente debe encontrarse en el deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas (SSTC 18/1982 y 64/1982, etc.) a través de los mecanismos correspondientes que garanticen la centralización de todos los datos en el Registro único y cuya articulación corresponde establecer al Estado, como depositario que es de la competencia normativa, en ejercicio de la cual podrá ordenar las directrices técnicas y de coordinación que considere más adecuadas a los fines unitarios referidos, siempre, claro está, que no limiten o dificulten las competencias autonómicas de ejecución.

En definitiva, corresponde al Estado establecer y ordenar el Registro de Control Metrológico, pudiendo configurarlo como registro único de alcance nacional, pero debe hacerlo de manera tal que las CCAA, con competencias de ejecución en la materia, puedan ejercitarlas, sin que la regulación estatal del hecho registral y de sus efectos jurídicos la impida o dificulte, ni la ejecución autonómica altere o no respete esta regulación.

Por otro lado, no se aprecia que el artículo 8.1 de la Ley de Metrología incurra en vicio de incompetencia, puesto que se limita a remitirse a «los supuestos y condiciones que reglamentariamente se determinen», sin contener en sí mismo atribución competencial que excluya a las Comunidades Autónomas.

Procede, en consecuencia, siguiendo el criterio marcado por la STC 100/1991, hacer extensiva, según lo establecido en el artículo 67 de la LOTC,

a la Comunidad Vasca la declaración de inaplicación directa del artículo 13.6 de la Ley 3/1985, de Metrología, ya que el artículo 7 del Real Decreto 1618/1985 remite a las normas sancionadoras contenidas en esta Ley, entre las cuales está incluido el citado artículo 13.6, que es la norma legal en la que reside inicialmente la indebida atribución de competencia que, por conexión, se reitera en el precepto reglamentario.

D) La inexistencia de otros títulos competenciales del Estado de relevancia en la materia y que otorguen cobertura a las tres disposiciones enjuiciadas.

7. La defensa de los Decretos controvertidos por la Abogacía del Estado, en su escrito de contestación a las demandas acumuladas en estos cinco primeros conflictos, se reduce no a discutir el carácter ejecutivo de las potestades analizadas y previstas en los reglamentos impugnados, sino a intentar hacer patente la «insuficiencia» del criterio legislación estatal versus ejecución autonómica, deducido del artículo 149.1.12 de la Constitución, para ordenar el reparto de las competencias en la materia; se intenta, en suma, persuadirnos de que la naturaleza ejecutiva de las competencias en conflicto no conlleva, sin más, la inadecuación constitucional de los Derechos cuestionados.

Esta línea argumental, a la luz de los razonamientos expuestos en nuestra Sentencia STC 100/1991, fundamento jurídico 5.º, aparecida de forma sobrevenida a la contestación a la demanda, se ve privada de cualquier posibilidad de éxito. En efecto, en dicha Sentencia ya se argumentó con detalle que la exégesis que se desprende de la regla de deslinde competencial en materia de pesas y medidas, constitucionalizada en el artículo 149.1.12 de la Norma fundamental, no puede venir alterada mediante la invocación por el Estado de otros supuestos títulos competenciales cuales son: el comercio exterior, artículo 149.1.10 [fundamento jurídico 5.º, letra A]; la unidad del mercado, artículos 2 y 139.2 [fundamento jurídico 5.º, letra D)], y la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos en todo el territorio del Estado, artículo 149.1.1 [fundamento jurídico 5.º, letra D)]. Y no es menester reproducir lo que allí se dijo, dada la publicidad de que gozan las Sentencias de este Tribunal por mandato del artículo 164.1 de la Constitución.

E) El control metrológico CEE, Real Decreto 579/1988, de 10 de junio.

8. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña plantea conflicto positivo de competencia frente a diversos preceptos del Real Decreto 597/1988, de 10 de junio, por el que se regula el control metrológico CEE. En el preámbulo de esta disposición se afirma que fue dictado con el fin de adaptar la normativa interna española, entre otras,

a la Directiva 71/316/CEE, de 26 de julio de 1971, sobre aproximación de legislaciones de los Estados miembros en materia de instrumentos de medida y métodos de control metrológico. El Decreto viene a desarrollar lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, que modificó la Ley de Metrología e introdujo, «con independencia del control metrológico en ella establecido» —dice el susodicho preámbulo— un control metrológico con efectos en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, disponiendo en su artículo 4 que dicho control se regularía reglamentariamente, como efectivamente se ha hecho en la disposición discutida. La Administración catalana considera que este Decreto incurre en el mismo exceso competencial ya denunciado en su día respecto de la Ley de Metrología, en el recurso de inconstitucionalidad y en relación a los tres Decretos que la desarrollaron, en los conflictos que preceden a este último; es decir, se afirma que el Estado se reserva unas facultades de ejecución que deben corresponder a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias, puesto que, sustancialmente, el control metrológico CEE no es distinto en su naturaleza del efectuado por el Estado y se limita a comprobar que las solicitudes presentadas reúnen ciertas condiciones y requisitos determinados en una normativa previa.

Por su parte, el Abogado del Estado, pese a admitir la «absoluta identidad» entre uno y otro tipo de control salvo en lo que atañe a su distinto ámbito de eficacia territorial, insiste en la insuficiencia del criterio de deslinde competencial recogido en el artículo 149.1.12 de la Constitución, y acaba por señalar en el trámite de alegaciones del artículo 84 de la LOTC, que esta reserva de funciones ejecutivas en favor del Estado queda amparada por la competencia prevalente sobre comercio exterior (art. 149.1.10), toda vez que la aprobación de un modelo y la verificación primitiva de un instrumento abren las puertas de un aparato a su comercialización en el mercado comunitario, de forma que los actos de control se traducen en la incorporación o estampado en los instrumentos de marcas o signos CEE, que implican un automático acceso al mercado comunitario europeo (art. 3 del Decreto recurrido), lo que supone una incidencia también automática en la importación y exportación de aparatos de medida.

9. Pues bien, así perfilados los términos de esta controversia constitucional, debe señalarse que la traslación de la normativa comunitaria derivada al derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que, de no procederse a su revisión por los cauces correspondientes (art. 95.1 de la Constitución), no resultan

alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias; la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental [SSTC 252/1988, fundamento jurídico 2.º; 64/1991, fundamento jurídico 4.º b); 76/1991, fundamento jurídico 3.º; 115/1991, fundamento jurídico 1.º].

Por lo demás, ni una ni otra Administración, estatal y de la Comunidad Autónoma catalana, cuestionan la competencia del Estado para trasponer directivas comunitarias, como consecuencia de sus facultades normativas en la cuestión, lo que discuten es a quién deben corresponder las potestades de ejecución, pues mientras la regulación impugnada centraliza el control metrológico CEE en el Centro Español de Metrología, la Administración catalana reivindica su competencia de ejecución.

De esta forma acotado el litigio, para resolver el presente conflicto debe bastar con analizar tan sólo la regulación contenida en el reglamento discutido, consistente en ordenar la aprobación de modelo CEE (Título II) y la verificación primitiva CEE (Título III) en cuanto fases del control metrológico, regulación que viene presidida, desde la óptica de la distribución interna de competencias, por la misma injustificable filosofía que inspira la regulación vigente del control metrológico estatal antes reseñada, esto es, la exclusión de las Administraciones autonómicas de dichas fases y potestades de ejecución o, lo que es lo mismo, su centralización en un único órgano dependiente de la Administración del Estado. Por ello, rotundamente se asevera, con carácter general, que «corresponde al Centro Español de Metrología realizar en España el control metrológico CEE» (art. 2.2), afirmación que se concreta en la facultad de aprobación de modelo CEE (art. 7.) y su posible revocación (art. 16.1), así como la realización de la verificación primitiva (art. 18) y en la colocación o estampado de las correspondientes marcas y signos CEE que acreditan haberse efectuado tales controles (art. 21 y diversos apartados de los Anexos I y II). Estos preceptos invaden la competencia de la Comunidad Autónoma recurrente, la catalana, ya que, de nuevo, esas potestades de ejecución corresponden a las Administraciones autonómicas que ostenten competencias en la materia en virtud de sus Estatutos.

Frente a esta conclusión, no puede esgrimirse el título competencial del Estado sobre comercio exterior (art. 149.1.10 de la Constitución) e invocar —como hace el Abogado del Estado— su supuesto carácter prevalente y, por tanto, susceptible de romper la validez como regla de deslinde

competencial de otros títulos más precisos con los que horizontalmente se entrecruce. Al contrario, frente a una pretendida interpretación expansiva de la competencia estatal sobre comercio exterior debe mantenerse otra más restrictiva que atienda tanto a la finalidad específica de la norma como a su alcance.

La consolidada doctrina constitucional, anteriormente referida, según la cual el ingreso de España en la CEE y la consiguiente trasposición de las normas de decreto comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias quedaría sin contenido si se aceptase la aplicación extensiva del título de comercio exterior que propugna el Abogado del Estado, pues tal aplicación acabaría por excluir siempre a las CCAA, 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.

Por consiguiente, ante la alegación del título de comercio exterior como prevalente sobre el título específico de competencia autonómica —en este caso, de ejecución en materia de metrología— es preciso examinar la finalidad de las directivas comunitarias en aplicación de las cuales se dictan las normas de derecho interno que las CCAA consideran lesivas de sus competencias, con el fin de determinar qué conexión tienen con la materia de comercio exterior, y en este punto, es perfectamente claro que la Directiva comunitaria que, después de haber sido adaptada a nuestro derecho interno por el Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, es objeto de desarrollo en el Real Decreto 597/1988, de 10 de junio, tiene por finalidad unificar la legislación de los Estados miembros, sin que pueda hablarse, a lo sumo, más que de una muy indirecta o remota relación con el comercio exterior, a todas luces insuficiente para justificar la intervención prevalente de dicho título, que, en el supuesto contemplado, no puede excluir el lícito ejercicio de las competencias autonómicas, como tampoco puede excluirlo el principio de territorialidad, dando que, según reiterada doctrina constitucional, la competencia autonómica ejercida según la Constitución y los Estatutos de Autonomía no desaparece por el hecho de que la decisión autonómica, por su propia naturaleza, produzca alguna clase de efecto más allá del territorio de la Comunidad Autónoma que la haya adoptado.

En suma, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario; de este modo, en materias de pesas y medidas la ejecución del derecho comunitario se efectuará por las

mismas Administraciones que tienen la competencia para realizar análogas o similares actuaciones en el ordenamiento interno, la cual corresponde, si se trata de control metrológico, a las CCAA de Cataluña y País Vasco en el ámbito de sus respectivos territorios.

10. Una vez sentada, como cuestión principal, que corresponden a la Generalidad de Cataluña las potestades de ejecución para efectuar la actividad de control metrológico CEE en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.5 de su Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 149.1.12 de la Norma suprema, es preciso resolver una impugnación derivada, y por tanto accesoria de aquella, que efectúa la Administración catalana, quien, en el escrito de demanda, solicita que se declare la inconstitucionalidad por incompetencia del artículo 23 del Real Decreto 597/1988 y del apartado 1.1 del Anexo I. Los preceptos indicados establecen que: «Las inscripciones que proceda efectuar conforme a lo dispuesto en el presente Real Decreto se redactarán en lengua castellana» (art. 23) y «La solicitud y toda la documentación que a ella se refiera se redactará en lengua castellana. El solicitante dirigirá simultáneamente a todos los Estados miembros un ejemplar de su solicitud» (apartado mencionado del Anexo I). A juicio de la actora, debe reconocerse por este Tribunal que las actuaciones descritas puedan realizarse indistintamente en castellano o en catalán en aplicación del principio de cooficialidad.

Sin embargo, esta pretensión no puede aceptarse en sede jurisdiccional, si se realiza una lectura atenta y detallada de la disposición impugnada. En este sentido, es de indudable relevancia para una recta comprensión del problema lo dispuesto en el apartado 5.1 del Anexo I donde se afirma que las distintas aprobaciones de modelo CEE se publicarán en un anexo especial del «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», puesto que parece innegable que dicha publicación formal deberá en todo caso efectuarse en alguna de las nueve lenguas oficiales de las Comunidades Europeas, según las normas propias del Derecho Comunitario (art. 217 del Tratado de la CEE y art. 5 del Reglamento núm. 1 del Consejo de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la CEE, modificado en varias ocasiones tras las sucesivas adhesiones), y no en cualesquiera de las lenguas propias y oficiales de las Comunidades Autónomas, según las normas del Derecho Constitucional interno (art. 3.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Del mismo modo, el párrafo 2.º del citado apartado 1.1 del Anexo I establece la obligación directa del solicitante de una aprobación de modelo CEE de dirigir «simultáneamente a todos los Estados miembros» un ejemplar de su solicitud no estamos, por tanto, ante un

supuesto de relación de un ciudadano con una Administración autonómica, sino ante verdaderos actos de comunicación de poderes públicos entre sí que deben ser regulados por las normas del Derecho comunitario y, entre éstas, aquellas que incumben a la oficialidad de las lenguas de los Estados miembros. Dicho de otra manera: El problema de cuál sea la lengua en la que deban efectuarse las solicitudes de reconocimiento y contraste metrológico CEE, la documentación que generen y las inscripciones que proceda efectuar, cae dentro de la esfera del Derecho comunitario y no en la del reparto interno de competencias, objeto del conflicto constitucional.

Y en tal sentido, la expresión de «lengua oficial de conformidad con la legislación del Estado en que se presente la solicitud», que emplea el citado artículo 1.1 del Anexo I de la Directiva, debe entenderse en el sentido de referirse a las lenguas que el Derecho comunitario declara oficiales en la Comunidad Europea, entre las cuales no se encuentra el catalán, si bien debemos advertir que el uso obligatorio de la lengua castellana no impide que la Administración autonómica adopte las medidas necesarias para que el ciudadano pueda dirigirse y hacer uso indistintamente de ambas lenguas en sus relaciones con ella, pero este derecho del ciudadano y correlativo deber de la Administración autonómica no puede llevar a pensar que los preceptos impugnados vengán viciados de incompetencia.

11. A manera de conclusión, los tres reglamentos estatales aquí enjuiciados que desarrollan y complementan la Ley de Metrología, Ley 3/1985, así como el Decreto sobre control metrológico CEE, dictado en desarrollo del Real Decreto Legislativo 1296/1986, en cuanto excluyen a las Administraciones autonómicas actoras de las competencias de ejecución en materia de pesas y medidas, que la Constitución y los Estatutos de Autonomía correspondientes les reservan, y atribuyen el monopolio de dichas facultades al Centro Español de Metrología, invaden su ámbito competencial de autonomía.

Tan sólo queda por resolver cuál debe ser el alcance de nuestro fallo, a cuyo efecto es procedente tener en cuenta, fundamentalmente, las dos siguientes consideraciones: por un lado, que existen comunidades Autónomas que no han asumido en sus Estatutos competencias ejecutivas en materia de pesas y medidas —hoy, metrología— y ello hace que tales competencias, en relación con dichas Comunidades, correspondan al Gobierno de la Nación, y, por otro lado, que los preceptos reglamentarios objeto del conflicto tienen, la mayor parte de ellos, un contenido en el que concurren elementos estrictamente normativos con otros atributivos de competencias, los cuales requieren, de acuerdo con su distinta naturaleza jurídica, un tratamiento

diferenciado, puesto que la actividad normativa es competencia estatal que, aisladamente considerada, no entraña alteración alguna del sistema de distribución competencial, mientras que, por el contrario, la determinación de los órganos competentes para realizar las funciones ejecutivas incide directamente en la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal.

Además es de considerar que la ejecución de los Reales Decretos impugnados requiere la previa articulación de una estructura organizativa que se encuentre en condiciones de realizar satisfactoriamente una función de tan marcado carácter técnico como es la de control metrológico y, por ello, reconocer, sin más aclaración, que las CCAA tienen la titularidad de las competencias ejecutivas que reclaman podría conducirnos a una situación de paralización de la actividad pública de control metrológico, en el supuesto de que la negación de la competencia estatal no coincidiese con la realidad de unos servicios autonómicos capaces de desarrollar la actividad ejecutiva regulada por las citadas ordenaciones reglamentarias.

Todas estas consideraciones nos conducen a matizar nuestro fallo en el sentido de que debemos considerar la inaplicabilidad directa de 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 6.7 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.

Por el contrario, en relación con los preceptos reglamentarios impugnados, no resulta adecuada tal técnica de declaración de inaplicación directa, pues su utilización sería tanto como impedir que las normas dictadas por el Gobierno de la Nación en uso legítimo de su competencia de legislación se vieran indebidamente privadas del efecto que les es propio, puesto que su aplicabilidad directa no sólo es obligada, sino que en nada afecta negativamente a las competencias ejecutivas que en la materia corresponden a las Comunidades actoras, siempre y cuando se eliminen de esas normas las referencias que hace a órganos de la Administración del Estado para atribuirles esas competencias que pertenecen a dichas Comunidades. En otras palabras, la declaración de inaplicación directa equivaldría, tácitamente, a admitir que las CCAA puedan dictar normas de aplicación directa

y, por lo tanto, reconocerles una potestad normativa en materia de Metrología, de la que carecen, lo cual sería tanto como introducir una alteración sustancial en el sistema de distribución de competencias que, en tal materia, diseñan la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía.

En su consecuencia, la declaración de que la titularidad de los actos de ejecución previstos en los Decretos que son objeto de los conflictos aquí acumulados, corresponden a las CCAA, que los han promovido, debe entenderse en el sentido de que dichas competencias autonómicas han sido vulneradas por establecerse en esos Decretos un sistema de control metrológico, habilitación de laboratorios, registro y control CEE que impide a esas Comunidades Autónomas del ejercicio de las referidas competencias.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que corresponden a las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Andalucía la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en los Reales Decretos 1616/1985 y 1617/1985, ambos de 11 de septiembre, declarando asimismo que el artículo 7.4 de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, no es directamente aplicable en el País Vasco y Andalucía; todo ello, en los términos establecidos en los fundamentos 3.º, 4.º, 5.º y 11 de esta Sentencia.

2.º Declarar que corresponden a las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en el Real Decreto 1618/1985, de 11 de septiembre, declarando asimismo que el artículo 13.6 de la Ley 3/1985 no es directamente aplicable en el País Vasco; todo ello, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6.º y 11 de esta Sentencia.

3.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la titularidad de las competencias ejecutivas previstas en el Real Decreto 597/1988, de 10 de junio, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 8.º, 9.º, 10 y 11 de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a doce de diciembre de mil novecientos noventa y uno.