

	PAGINA		PAGINA
Sala Primera. Sentencia 105/1991, de 13 de mayo. Recurso de amparo electoral 929/1991. Coalición electoral «Los Verdes Lista Ecologista-Humanista» contra resoluciones de la Junta Electoral Provincial de Madrid. A.13	13	Sala Primera. Sentencia 107/1991, de 13 de mayo. Recurso de amparo electoral 933/1991. «Los Verdes» contra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. A.16	16
Sala Primera. Sentencia 106/1991, de 13 de mayo. Recurso de amparo electoral 931/1991. «Los Verdes» contra resolución de la Junta Electoral Provincial de Madrid. A.15	15	Sala Primera. Sentencia 108/1991, de 13 de mayo. Recurso de amparo electoral 956/1991. Agrupación de electores «Grup Independent de Cardedeu» contra Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. B.3	19

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15518 Pleno. Sentencia 100/1991, de 13 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad núm. 536/1985. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra los arts. 7.4 y 13.6 de la Ley 3/1985, de 18 de mayo, de Metrología.

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 Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 536/1985, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra los arts. 7.4 y 13.6 de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología, ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal, el 12 de junio de 1985, don Ramón Gorbis y Turbany, Abogado de la Generalidad de Cataluña, y en representación de su Consejo Ejecutivo, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7.4 y 13.6 de la Ley 3/1985, de 18 de marzo de Metrología.

En síntesis, el recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) La distribución constitucional de competencias en materia de pesas y medidas, hoy llamada «Metrología», resulta del art. 149.1.12 de la Constitución, y del art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, conforme a estos arts. corresponde al Estado la legislación en la materia, y a la Comunidad catalana la ejecución de dicha legislación. La Ley 3/1985 viene a regular, según su exposición de motivos, las unidades legales de medidas, de acuerdo con las necesidades de una sociedad industrial, y las normas internacionales en esta materia, pero los preceptos impugnados desbordan el contenido de la competencia estatal constitucionalmente establecida.

La comprensión del problema requiere una previa aproximación histórica. La normativa anterior estaba compuesta por la Ley 88/1967, de 8 de noviembre, de Pesas y Medidas, y el Decreto de 1 de febrero de 1952, por el que se aprobó el Reglamento de Pesas y Medidas, para la ejecución de la vieja Ley de 8 de julio de 1882. Con arreglo a esta normativa, las diversas funciones referidas a la actividad de control metrológico se distribuían entre los siguientes órganos de la Administración del Estado: Presidencia del Gobierno, Delegaciones de Industria y Gobernadores civiles. Este esquema de distribución de funciones sirvió

como marco conceptual para el Decreto de transferencias en materia de industria, operado en la etapa preautonómica. Decreto 1384/1978, de 23 de junio. En el art. 4 de esta disposición se transferían a la Generalidad de Cataluña las competencias que antes realizaban, en sus ámbitos territoriales, las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía, sobre verificación de controles y Metrología, es decir, la comprobación y contrastación inicial de las pesas, medidas y otros aparatos de medición; las comprobaciones periódicas de éstos y la actividad de vigilancia e inspección. Y en el anexo se detallaban todos los preceptos legales afectados por lo dispuesto en dicho art. 4. Este conjunto de funciones fue luego asumido, con carácter definitivo y automático, en virtud de la disposición transitoria sexta, apartado 6.º, del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ahora bien, el art. 11.5 del Estatuto atribuye a la Generalidad todas las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia, la situación es, pues, claramente diversa. Por eso, el Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, sobre trasposos en industria, en el apartado B.1.3 del anexo, reitera el contenido de este precepto estatutario. En suma, debe reconocerse que la Comunidad Autónoma ostenta la totalidad de las funciones de ejecución en la materia.

b) Partiendo de este planteamiento general, el art. 7.2, de la Ley impugnada distingue cinco fases en la actividad administrativa de control metrológico, actividad dirigida a velar por la exactitud de las medidas: la aprobación del modelo, la verificación primitiva, la verificación después de reparación o modificación, la verificación periódica y la vigilancia e inspección. De éstas, sólo las tres últimas fases se atribuyen a las Comunidades Autónomas o «en su caso a los Ayuntamientos», de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos (art. 7.4). Si se cae en la cuenta de que el control metrológico es una típica función ejecutiva, diferenciada del ámbito normativo, pues consiste en contrastar los datos y características de los distintos instrumentos y aparatos con las prescripciones contenidas en las normas de cada objeto susceptible de peso y medida, debe concluirse que no se explica por qué se excluyen en la Ley aquellas funciones de la intervención autonómica. Así, debe recordarse el alcance concedido a la competencia estatal sobre legislación versus ejecución autonómica en la STC 35/1982, y lo dispuesto en el art. 25.2 del Estatuto sobre las facultades autonómicas en las competencias recogidas en el art. 11 de la misma norma estatutaria. Por consiguiente, debe corresponder al Estado la elaboración de las normas metrológicas «Leyes y Reglamentos», y a las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia su ejecución mediante cualquier tipo de funciones. Y el control metrológico, en todas sus fases, no es una actividad normativa, puesto que carece «de la fuerza innovadora del ordenamiento jurídico propia de los actos normativos». Y, por tanto, no es una actividad susceptible de ser fraccionada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, «sin perjuicio de la intervención reconocida a los Ayuntamientos». A mayor abundamiento, el carácter ejecutivo de la actividad de control metrológico se corrobora, de un lado, con el significado de las expresiones «aprobación de modelo-tipo» y «verificación inicial o primitiva» en el mencionado Reglamento de 1952, y, de otro, con el significado gramatical de los términos «verificación» y «comprobación» en el «Diccionario de la Lengua Española».

No es ocioso traer a colación que la llamada «verificación primitiva» figuraba entre las competencias autonómicas en el art. 7.4, del Proyecto de Ley, siendo aprobada en la correspondiente Comisión del Congreso

una enmienda, núm. 6, del señor Sisó Cruellas, por la que se suprimió esta función. En la intervención parlamentaria, en defensa de esa enmienda, se dijo que la Administración del Estado debía asumir tal verificación, pues los países exigen, para autorizar una importación de pesas y medidas que, además de estar aprobados los modelos, se presente una certificación oficial que acredite haber efectuado esta comprobación primitiva.

Sin embargo, estas razones que llevaron a la aprobación de la enmienda no tienen entidad suficiente para justificar la alteración del orden constitucional de competencias. El argumento desconoce el carácter estatal de las Comunidades Autónomas—en un sentido amplio de la palabra Estado—de cara a otros países y a la hora de verificar o comprobar aparatos de medida, sin perjuicio de que el Estado, en sentido estricto, ejerza las mismas competencias en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia. La solución que ahora se defiende encuentra apoyo en el apartado 5.º del propio art. 7 de la Ley que «reconoce validez en todo el territorio del Estado a los controles que efectúen en aplicación de la presente Ley los órganos de la Administración del Estado o, en su caso, los de las Comunidades Autónomas... con arreglo a sus competencias específicas». Este reconocimiento legal evidencia el carácter estatal de ambos controles.

c) La Comunidad Autónoma catalana impugna, en segundo lugar, la atribución al Consejo de Ministros y al Ministerio de la Presidencia de la potestad para imponer sanciones (multas de hasta dos millones de pesetas o superiores a esa cuantía) en esta materia (art. 13.6 de la Ley discutida). La imposición de una sanción implica un conjunto de actos administrativos cuya naturaleza ejecutiva es incontestable, porque se trata de un «acto coyuntural, carente de generalidad y que se agota en sí mismo» y se encuentra «desprovisto de la vocación innovadora y de permanencia propia de los actos normativos». Ello, no obstante, la Ley 3/1985 desconoce este planteamiento y, al atribuir la titularidad de la potestad sancionadora a los citados órganos de la Administración del Estado, transgrede la asunción estatutaria de todas las competencias ejecutivas.

En virtud de lo expuesto, el Abogado de la Generalidad de Cataluña solicita «que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad» de los arts. 7.4, y 13.6 de la Ley impugnada.

2. Por providencia de 19 de junio de 1985, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó: admitir a trámite el recurso; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados a ambas Cámaras legislativas, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que se personaran en el procedimiento, en el plazo de quince días, y formularan las alegaciones que estimasen pertinentes (art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC); publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

En escrito de 28 de junio de 1985, el Senado solicitó que se le tuviera por personado, y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de alegaciones el 11 de julio de 1985, en el que formaliza su oposición al recurso y solicita su desestimación, así como que se declare la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

Señala el Abogado del Estado que no puede acogerse el planteamiento impugnatorio que en la demanda se hace, según el cual toda actividad de ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, incluidas las funciones previstas en las letras a) y b) del art. 7. 2, de la Ley discutida, porque «más allá de la pura literalidad de los términos incorporados a las normas constitucionales» y, en concreto, del artículo 149.1.12 de la Constitución y del art. 11.5 del Estatuto, no puede producirse un «desapoderamiento» de la Administración del Estado en la gestión; por el contrario, ni de la exclusividad ni del carácter ejecutivo de las competencias autonómicas debe deducirse una exclusión del Estado, pues la necesaria coordinación entre dos instancias del poder público exige la permanencia de algunas facultades ejecutivas en el ámbito de los poderes centrales. De no ser así, la Administración periférica tendría que desaparecer por completo y, por otro lado, no se puede desconectar la actividad normativa de la estrictamente ejecutiva, porque ello conduciría a una situación en la que la Administración central debería legislar y dar respuesta a problemas sin «conocimiento de causa». Así la propia jurisprudencia constitucional ha admitido la actuación ejecutiva del Estado, en el ámbito de las competencias autonómicas, por razones de urgencia u otras circunstancias (SSTC 1/1982, 33/1982 y 83/1982).

A la vista de lo expuesto, conviene destacar que en los preceptos impugnados están «implicitas actuaciones administrativas de alcance supracomunitario» que justifican su atribución al Estado. A esta conclusión se llega con facilidad desde el debate parlamentario de la Ley recurrida, donde se puso de manifiesto que la aprobación de los modelos y su verificación inicial [art. 7. 2, a) y b)] implica el ejercicio de potestades administrativas de trascendencia supracomunitaria e incluso supranacional en orden a la importación y a la exportación de aparatos de medidas. Estas potestades deben corresponder al Estado, de acuerdo

con el art. 149.1.3 de la Constitución. Y esa misma trascendencia o alcance supracomunitario está presente en la potestad sancionadora (artículo 11.5 de la Ley), habida cuenta de que la misma incide en la libertad de empresa (arts. 38 y 149.1.1 de la Constitución) y en el principio de unidad del mercado consagrado en el art. 139.2 de la norma suprema.

En definitiva, la necesidad de preservar un marco jurídico uniforme en todo el Estado en materia de control metroológico, según se desprende del art. 149.1.1 de la Constitución, exige no sólo el ejercicio de facultades legislativas sino también de potestades a la hora de la ejecución y de la sanción de las infracciones a aquella normativa, con el fin de mantener la vigencia del principio de igualdad «que impide las discriminaciones territoriales que podrían derivarse vía expediente sancionador de la interpretación diferenciada en cada Comunidad Autónoma de unas mismas normas jurídicas. Este es el criterio que justifica, por ejemplo, el art. 36 de la Ley 26/1984, de 19 de julio».

Por otra parte, la lectura del Real Decreto 1384/1978, de 23 de junio, de traspaso de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de industria, en su art. 4, corrobora la interpretación que se defiende, pues allí se especifica que la Administración autonómica asume, en materia de Metrología, las competencias que realizaban las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria en su ámbito territorial. Y en la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1983, se analizó el significado jurídico de estos Decretos de transferencia como condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas cuando, de acuerdo con la naturaleza de la competencia, resulte imprescindible. Todavía mayor relevancia a estos fines tiene la STC 113/1983, fundamento jurídico 1.º, donde se reconoce el valor de los acuerdos de las Comisiones Mixtas como «determinación indirecta» de los ámbitos competenciales, con fundamento en la naturaleza mixta de estas Comisiones (STC 76/1983), y, en consecuencia, se afirma la imposibilidad de modificar, de forma unilateral, por una parte, los acuerdos allí alcanzados, pues ello supone una vulneración del principio constitucional de lealtad. Los decretos de traspaso deben tener, por tanto, un valor indicativo o interpretativo de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias y no cabe una modificación unilateral de la «interpretación en su día acordada en el seno de la Comisión Mixta», por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

En virtud de todo ello, el Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso.

4. Por providencia de 7 de mayo de 1991, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 8 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Generalidad de Cataluña, por medio de su Consejo Ejecutivo, impugna la constitucionalidad de sendos preceptos de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología, por entender que desbordan el contenido de la competencia estatal en esta materia, según las reglas de distribución de competencias recogidas en el art. 149.1.12 de la Constitución, y en el art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con estos preceptos, corresponde al Estado la legislación sobre pesas y medidas, y a la Generalidad de Cataluña la ejecución de dicha legislación. La Comunidad Autónoma recurrente entiende que tanto la atribución al Estado de la facultad de realizar determinadas funciones en la actividad de control metroológico (art. 7.4, de la Ley discutida en relación con el apartado 2.º del mismo art.), como la concesión a los órganos de la Administración central de la potestad sancionadora de las infracciones al régimen jurídico previsto en esta Ley (art. 13.6), entrañan una invasión en el ámbito de las competencias ejecutivas propias de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Abogado del Estado afirma, sustancialmente, que no puede mantenerse, que corresponde a las Comunidades Autónomas que ostenten competencia en esta materia toda actividad de ejecución de la legislación estatal, porque, por encima «de la pura literalidad de los términos incorporados a las normas constitucionales», están implícitas en esta materia actuaciones administrativas de alcance supraautonómico, e incluso supranacional, que justifican la intervención del Estado en fase de ejecución, tal y como se expuso en el debate parlamentario de la Ley; además, es preciso preservar un marco jurídico uniforme en todo el Estado mediante el ejercicio complementario de facultades legislativas y de ejecución con el fin de impedir discriminaciones entre los españoles por razón del territorio y de preservar la unidad del mercado, impidiendo su fragmentación. En beneficio de su tesis, trae a colación lo dispuesto en el art. 4 del Real Decreto 1384/1978, de 23 de junio, de traspaso de competencias de la Administración en materia de industria, donde se transfirieron a la Generalidad de Cataluña únicamente las funciones que realizaban en sus respectivos ámbitos territoriales las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía.

2. Determinado así el objeto del presente recurso de inconstitucional, es preciso partir de lo dispuesto en los arts. 149.1.12 de la Constitución y 11.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se establece el régimen de distribución de las competencias en esta materia de pesas y medidas, también llamada Metrología. Se reserva en la

Constitución al Estado la «legislación sobre pesas y medidas, y, consecuentemente, se asume en el Estatuto por la Administración autonómica la ejecución de la legislación del Estado. El alcance que debe concederse a estos conceptos de «legislación» y de «ejecución» como criterios de deslinde competencial es el que resulta de una reiterada jurisprudencia constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional 33/1981 y 18, 35 y 39, de 1982, entre otras muchas), elaborada en torno a otros preceptos constitucionales que emplean la misma técnica. Este Tribunal ha venido declarando que cuando la Constitución usa el término «legislación» y lo atribuye a la competencia estatal incluye los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo de la Ley y complementarios de la normativa en ella recogida, con la finalidad de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre Ley y Reglamento. Así se recoge en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al establecer en su art. 25.2 que el ejercicio de la ejecución de la legislación del Estado en las materias señaladas en el art. 11 de este Estatuto «deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado». Se trata, por tanto, de un concepto material de legislación, y no formal.

Esto sentado, la aplicación del referido criterio al presente caso exige determinar el carácter normativo o simplemente ejecutivo de las facultades reservadas al Estado en los preceptos impugnados.

3. En el art. 7, apartado 1.º, de la Ley impugnada se establece que los instrumentos, aparatos, medios y sistemas que sirvan para pesar, medir o contar no podrán ser fabricados, importados, comercializados o empleados mientras no hayan superado el control metroológico. Esta actividad de control se descompone en las siguientes fases (apartado 2.º del mismo precepto): a), la aprobación del modelo; b), la verificación primitiva; c), la verificación después de reparación o modificación; d), la verificación periódica, y e), la vigilancia e inspección. Según el apartado 4 del mencionado art. 7, corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos competencias en esta materia o, en su caso, a los Ayuntamientos, la realización de las fases de ejecución enunciadas en las letras c), d) y e), de acuerdo con las directrices técnicas y de coordinación señaladas por el Estado. Permanecen, *a sensu contrario*, excluidas de la competencia autonómica de ejecución y reservadas a la esfera estatal las fases denominadas de «aprobación del modelo» y de «verificación primitiva» del control metroológico.

La lectura del Real Decreto 1616/1985, de 11 de septiembre, por el que se establece el control metroológico que realiza la Administración del Estado, ayuda a comprender el contenido de las referidas fases del control metroológico que la Ley establece. La aprobación de modelo (título I del Real Decreto) de un instrumento, aparato, medio o sistema de medida supone la prueba de su conformidad con las exigencias metroológicas reglamentarias (art. 1), con el fin de que la serie de instrumentos que se fabriquen, de acuerdo con tal modelo, cumplan también estos requisitos; a la par, la aprobación del modelo comporta un plazo de validez y entraña la posibilidad de que se acuerde de forma sujeta a algunas restricciones, v. gr., una limitación del número de instrumentos a instalar, según se dice en los arts. 2.º y 3.º del citado Decreto. La denominada verificación primitiva (título II) es un conjunto de comprobaciones y ensayos dirigidos a constatar la conformidad del instrumento ya fabricado al modelo en su día aprobado y con la reglamentación específica, así como la permanencia de las características metroológicas y del límite máximo de error permitido (arts. 21 y ss.).

Esta descripción de ambas actividades o fases del control metroológico —aprobación de modelo y verificación primitiva, apartados a) y b) del art. 7.2, de la Ley— que se desprende de la Ley impugnada y resulta más explícita del Reglamento que la desarrolla (Real Decreto 1616/1985), hace evidente que nos encontramos ante unas funciones o actividades típicamente ejecutivas, pues no hay en ellas innovación normativa alguna y, aunque ciertamente —como alega el Abogado del Estado— no se trate de una aprobación o verificación automática, supone simplemente la comprobación de que bien los modelos o los instrumentos fabricados, según esos modelos, cumplen las características técnicas fijadas por la Administración del Estado, en las normas reglamentarias correspondientes. La aplicación de estas normas constituye, por tanto, un acto de ejecución que, como tal, corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia y, concretamente, en el caso ahora enjuiciado a la Comunidad Autónoma de Cataluña. No hay razón alguna, desde el punto de vista de su ejecución, para la distinción que resulta del núm. 4 del art. 7 de la Ley impugnada entre el control metroológico previsto en los apartados a) y b) del número 2 de dicho artículo y el comprendido en los apartados c), d) y e) del mismo número del art. 7. Todos estos controles por ser actos de ejecución podrán ser realizados por las Comunidades Autónomas con competencia sobre esta materia con sujeción a las normas reglamentarias correspondientes o, como dice el núm. 4 del art. 7, «de acuerdo con las directrices técnicas y de coordinación señaladas por la Administración del Estado».

4. Otro tanto cabe decir del ejercicio de la potestad sancionadora de las infracciones al régimen previsto en la Ley impugnada. El art. 13 dispone que acciones u omisiones tendrán la consideración de infracciones, cuando se calificarán como leves, graves y muy graves, y recoge

algunas garantías, relativas al procedimiento administrativo sancionador y a la prohibición de la doble sanción. En el apartado 6.º del citado art. 13 se establece que «las multas superiores a 2.000.000 de pesetas serán acordadas en Consejo de Ministros, las inferiores a dicha cuantía se impondrán por el Ministro de la Presidencia». Sin embargo, la atribución a los órganos centrales del Estado de la facultad de imponer multas en esta materia no se compadece con una doctrina jurisprudencial reiterada en diversas resoluciones de este Tribunal que califica indiscutiblemente como acto de ejecución la imposición de sanciones con arreglo a la normativa legal o reglamentaria que las regule o establezca.

En efecto, en la STC 87/1985, atinente a la Ley de Cataluña sobre Higiene y Control Alimentario, se expuso que las Comunidades Autónomas pueden adoptar medidas e incluso normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre una materia, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales del derecho sancionador (art. 25.1 de la Constitución), y no introduzcan divergencias «irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)» —fundamento jurídico 8.º—. Todavía con mayor relevancia para nuestros fines, en la STC 102/1985, sobre distribución de la potestad sancionadora entre los órganos de una Comunidad Autónoma en materia de trabajo y sanidad, se mantuvo, después de afirmarse en el fundamento jurídico 1.º «que la potestad sancionatoria así reclamada por ambas partes entra, indiscutiblemente, en el orden de la ejecución», que si nada cabía objetar a la existencia de una potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas que ostenten competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, menos aún puede discutirse el ejercicio de potestades autonómicas de ejecución que se concreten en actos de aplicación de una normativa estatal y sin merma posible, por lo tanto, de la igualdad entre los españoles (fundamento jurídico 2.º). Por su parte, la STC 249/1988, de 20 de diciembre, declara que «la imposición de las sanciones por incumplimiento de la legislación laboral en función de la gravedad de las infracciones, como ejecución de la legislación laboral corresponde, dentro de su territorio, a la Generalidad de Cataluña (fundamento jurídico 2.º)».

La aplicación a la Ley recurridos de la doctrina constitucional expuesta en las Sentencias citadas, resulta ineludible y obliga a concluir que, ostentada la Comunidad Autónoma catalana competencias de ejecución en Metrología, debe reconocerse a sus órganos autonómicos la facultad de imponer sanciones a las infracciones cometidas en esta materia, aplicando la normativa estatal, con rango legal o, en su caso, reglamentario, que se dicte.

5. Una vez sentado que las facultades que la Ley impugnada reconoce al Estado en sus arts. 7.4 y 13.6 son competencias ejecutivas y que, por ello, deben corresponder a la Comunidad Autónoma recurrente, a la luz de lo dispuesto en el art. 149.1.12 de la Constitución y en el art. 11.5 del Estatuto de Cataluña, es menester, no obstante, dar respuesta a los argumentos que el Abogado del Estado expone en el trámite de alegaciones en oposición a la demanda.

Ante todo hemos de decir que la posición del Abogado del Estado, en lo concerniente a los controles del art. 7, apartados 2 y 4, es un tanto contradictoria. Empieza por afirmar en el apartado III de sus alegaciones que cuanto pueda referirse al art. 7.4, «lo será a efectos puramente dialécticos, dado que, de su tenor literal no cabe deducir, *a sensu contrario*, que en la base de ejecución de los controles metroológicos relativos a las letras a) y b) del art. 7.2, de la Ley 3/1985, se excluye de plano la actividad de los servicios administrativos de la Generalidad de Cataluña». En principio no hay, pues, disformidad de fondo con la tesis mantenida por la recurrente, pero, pese a ello, conviene examinar las alegaciones del Abogado del Estado contrarias a la estimación del recurso:

a) Se aduce, en primer lugar, que, en sede parlamentaria, se enmendó el art. 7.4, de la Ley, resaltando que «la aprobación y rectificación inicial de los modelos [art. 7.2 a) y b)] implican la actuación de potestades administrativas de trascendencia supranacional, en orden a la importación y exportación de aparatos de medida que, por imperativo del art. 149.1.3.º corresponde con exclusividad a la Administración del Estado...». Esta alegación en apoyo de la competencia estatal no es admisible, porque es evidente, de un lado, que cuando entre en juego el comercio exterior (art. 149.1.10 de la C.E.), lo que no necesariamente ocurrirá en toda esta materia, el Estado puede ejercer esta competencia específica y prevalente [en este sentido la reciente STC 76/1991 (Pleno)], y por otro, que la certificación por el Estado del cumplimiento de unos requisitos del control metroológico a efectos de exportaciones no impide que la verificación de esos controles haya sido hecha por las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en la materia, pues son Administraciones públicas igualmente integrantes del Estado. En definitiva, no puede acogerse una interpretación expansiva del título competencial sobre comercio exterior de suerte que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que tenga una cierta incidencia en esa materia por remota que sea (STC 125/1984, fundamento jurídico 2.º).

b) No puede admitirse que la existencia de unas competencias estatales de legislación obligue —como se dice— a la permanencia en el

ámbito del Estado de algunas facultades de ejecución, para poder legislar «con conocimiento de causas», o para «coordinar» las Administraciones públicas implicadas. Esta argumentación no encuentra apoyo constitucional alguno, y, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que el Estado ostenta en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia, existen en nuestro ordenamiento jurídico medios de relación suficientes y de información recíproca entre las Administraciones públicas que hacen posible un buen uso de la técnica normativa, sin necesidad de transgredir las reglas de deslinde competencial. Tampoco puede decirse, como alega el Abogado del Estado, que sin estas competencias desaparecería «por completo» la Administración periférica, pues su subsistencia, ciertamente prevista por la Constitución (arts. 141 y 154), no justifica, en modo alguno, alterar la distribución competencial realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

c) En lo que atañe a la posible ruptura del principio de unidad del mercado (arts. 2 y 139.2 de la Constitución), a causa de su fragmentación, o al mantenimiento del principio de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, mediante la regulación de las condiciones básicas que lo garantizan (art. 149.1.1 de la Norma fundamental), debe recordarse lo siguiente: El Estado ostenta unas amplias facultades normativas en esta materia, facultades que le permiten garantizar, a través de la fijación con detalle de las características técnicas de los instrumentos de medida, que la forma en que las Comunidades Autónomas que ostentan competencias ejecutivas y realicen funciones de control metroológico no redunde en manifiestas e irrazonables diferencias. En este sentido, y contradictoriamente con lo que se denuncia, la propia Ley, en su art. 7.5, reconoce validez en todo el territorio del Estado a los controles metroológicos que efectúen en aplicación de la presente Ley los órganos de la Administración del Estado, o, en su caso, los de las Comunidades Autónomas. Y no hay razón alguna, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 3.º, para establecer la distinción que resulta del número 4 del art. 7 entre los controles de las diferentes fases que en el núm. 2 de dicho precepto se establecen. En todas ellas, por ser actos de ejecución, habrá de admitirse su realización por los órganos de la Generalidad de Cataluña que ella determina y con sujeción estricta a las normas reglamentarias y a las «directrices técnicas y de coordinación señaladas por la Administración del Estado».

d) Lo mismo cabe afirmar respecto del ejercicio de la potestad sancionadora por las Comunidades Autónomas que tengan competencias ejecutivas en Metrología y las ejerzan en aplicación de la normativa estatal, actividad que, sin necesidad de mayores razonamientos, no transgrede el art. 149.1.1 de la Norma fundamental (SSTC 102/1985, fundamento jurídico 2.º, y 87/1985, fundamento jurídico 8.º). Es conveniente recordar que los posibles sancionados tienen acceso a la tutela judicial para instar la revisión de las sanciones que se les impongan y por esa vía pueden defender sus derechos, incluido, naturalmente, el de no sufrir discriminaciones.

e) Finalmente, y por lo que respecta a la invocación del Real Decreto 1384/1978, de 23 de junio, de traspasos a la Generalidad de Cataluña en materia de industria y al supuesto alcance interpretativo de su art. 4.º, respecto de las normas de delimitación competencial,

tampoco esta invocación tiene relevancia para modificar la línea de razonamiento expuesta en los fundamentos jurídicos anteriores. En este precepto reglamentario se traspasaba a la Administración autonómica sólo las funciones ejecutivas que realizaban anteriormente las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria en su ámbito territorial. Pero es patente el carácter prestatutario de la disposición mencionada y, cualquiera que sea la posición que se mantenga sobre el valor interpretativo de estos decretos, no pueden sobreponerse a la regla de deslinde competencial determinada en el art. 11.5 del propio Estatuto. Por eso, el posterior Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, sobre traspasos en industria, reitera sustancialmente en el apartado B.I.3 de su anexo el contenido del Estatuto.

En definitiva, las alegaciones del Abogado del Estado no tienen apoyo en títulos competenciales autónomos que permitan alterar el resultado que se desprende con claridad de las reglas competenciales específicas de esta materia: los arts. 149.1.12 de la Constitución y 11.5 del Estatuto.

6. Resta por determinar el alcance de nuestro fallo, habida cuenta de que la Ley sólo ha sido impugnada por la Comunidad Autónoma de Cataluña, y que el Estado tiene competencias de ejecución en materia de Metrología en numerosas Comunidades Autónomas. Por tanto, y en virtud de lo razonado en los fundamentos anteriores, es procedente declarar la inaplicabilidad directa de los arts. 7.4, y 13.6 de la Ley recurrida a la Generalidad de Cataluña en cuanto, con exclusión de ésta, reserva al Estado la competencia ejecutiva del control metroológico previsto en los apartados a) y b) del núm. 2 del art. 7 y la competencia sancionadora del núm. 6 del art. 13. Una y otra competencias habrán de ser ejercidas por los órganos de la Generalidad de Cataluña que ella determine.

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 Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

2.º Declarar que los arts. 7.4 y 13.6 de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología, en cuanto reservan al Estado, con exclusión de la Generalidad de Cataluña, las competencias previstas en los mismos, no son de aplicación directa en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en los términos señalados en el fundamento jurídico 6.º de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid a trece de mayo de mil novecientos noventa y uno.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente, Francisco Rubio Llorente, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra.—Rubricados.

15519 Pleno. Sentencia 101/1991, de 13 de mayo. Recurso de inconstitucionalidad 993/1985. Promovido por el Defensor del Pueblo contra la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, Vicepresidente; 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 Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 993/85, promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 8 de noviembre de 1985, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad

contra el párrafo segundo de la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical —en adelante, LOLS—, por estimar que, al remitir a la determinación reglamentaria «lo que haya de entenderse por establecimientos militares», a los efectos de la restricción de la actividad sindical establecida en el párrafo primero, vulnera el art. 81.1 de la C.E. en relación con los arts. 53.1 y 28 de la misma.

Comienza el Defensor del Pueblo por analizar, en los «antecedentes» del recurso, el alcance normativo de la disposición cuya constitucionalidad se cuestiona, tanto en sus aspectos subjetivos como materiales. En el primer plano, destaca como la misma no afecta a los miembros de las Fuerzas Armadas excluidas del derecho de libertad sindical (art. 1.3 LOLS), sino al personal civil, funcionario o no, que presta sus servicios en establecimientos militares, detallando las diversas relaciones jurídicas que pueden articular esta pretensión. En el segundo, el Defensor del Pueblo analiza las limitaciones de la libertad sindical que, para este personal civil de establecimientos militares, consagra la Disposición adicional tercera de la LOLS. Dado que la misma se remite al art. 2.1 d) LOLS, parece claro que los derechos limitados son los reconocidos en los arts. 8.1, 9.1 c) y, quizá, art. 11, todos ellos de la citada Ley Orgánica. Por el contrario, en la medida en que se encuentran reconocidas en el art. 2.2 a) LOLS no quedan afectadas —más que de modo indirecto— los derechos de huelga, negociación colectiva, planteamiento de conflictos individuales y colectivos y pretensión de candidaturas en las elecciones «sindicales». Siempre dentro de los «antecedentes», el Defensor del Pueblo realiza después un análisis de los precedentes normativos y jurisprudenciales que enmarcan el problema. Este análisis arranca del Estatuto de los Trabajadores (Disposición final séptima) —desarrollado por el Real Decreto 2.205/1980, de 13 de junio—, pasa por la descripción de las