



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 28 de octubre de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de orden por la que se establece el procedimiento aplicable en la Comunidad de Castilla y León para efectuar el control metrológico de los sistemas de medidas de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación después de reparación o modificación y de verificación periódica y se fijan las condiciones y requisitos que deben reunir las entidades autorizadas para su ejecución*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de octubre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de orden por la que se establece el procedimiento aplicable en la Comunidad de Castilla y León para efectuar el control metrológico de los sistemas de medidas de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación después de reparación o modificación y de verificación periódica y se fijan las condiciones y requisitos que deben reunir las entidades autorizadas para su ejecución*.



Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de octubre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 657/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El proyecto de orden.

La propuesta de orden sometida a consulta consta de un preámbulo, 14 artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, a los que hay que añadir 4 anexos.

Esta propuesta contiene la regulación de diferentes aspectos relativos a la aplicación efectiva, en la Comunidad de Castilla y León, del control metrológico de los sistemas de medidas de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación después de reparación o modificación y de verificación periódica y se fijan las condiciones y requisitos que deben reunir las entidades autorizadas para su ejecución.

Viene así a posibilitar la ejecución efectiva por la Comunidad de Castilla y León de la normativa estatal sobre la materia, compuesta fundamentalmente por la Ley 8/1985, de 18 de marzo, de Metrología, el Real Decreto 914/2002, de 6 de septiembre, por el que se regula el Registro de Control Metrológico y la Orden FOM/3239/2002, de 12 de diciembre, por la que se regula el control metrológico del Estado sobre los sistemas de medida de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación después de reparación o modificación y de verificación periódica.

Después de un breve preámbulo, el artículo 1 establece el objeto de la presente propuesta de orden.

El artículo 2 determina diferentes actuaciones de los titulares de las estaciones de servicio.



El artículo 3 vincula la figura del reparador autorizado a la inscripción en el Registro de Control Metrológico.

El artículo 4 establece el procedimiento de inscripción de las personas radicadas en Castilla y León que pretendan realizar labores de reparación, modificación o precintado de aparatos surtidores.

El artículo 5 determina diferentes actuaciones de los reparadores autorizados.

El artículo 6 establece los requisitos que han de reunir las personas o entidades autorizadas para realizar el control metrológico, regulándose en el artículo 7 el procedimiento para la concesión de la autorización.

El artículo 8 contiene diferentes actuaciones de las personas o entidades autorizadas.

El artículo 9 establece los errores máximos permitidos por remisión a la Orden FOM/3239/2002, de 12 de diciembre.

Los artículos 10 y 11 disponen lo referente a los supuestos de conformidad y no conformidad respectivamente.

El artículo 12 establece diversas medidas de control respecto de las entidades autorizadas.

El artículo 13 establece la competencia de las actividades de vigilancia e inspección.

El artículo 14 contiene diferentes precisiones en materia de infracciones y sanciones.

La disposición transitoria primera mantiene la vigencia de las inscripciones practicadas en el Registro de Control Metrológico, conforme a la normativa existente, por el plazo que les reste de validez.



La disposición transitoria segunda mantiene la vigencia de las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la orden, por el plazo que les reste para completar su vigencia.

Por la disposición derogatoria queda derogada la Orden de 19 de mayo de 1999 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regulan las condiciones de las entidades autorizadas para la ejecución del control metrológico de los sistemas de medida de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación periódica y de verificación después de reparación o modificación.

La disposición final primera faculta al Director General de Industria e Innovación Tecnológica para dictar cuantas disposiciones e instrucciones sean necesarias en garantía de la aplicación, supervisión y ejecución de la orden.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la orden.

Asimismo, se recogen una serie de anexos al proyecto de orden:

- Anexo I, que contiene el modelo de solicitud de verificación.
- Anexo II, que contiene el modelo de certificado de verificación de surtidores.
- Anexo III, que contiene el modelo de etiqueta de verificación.
- Anexo IV, que contiene el modelo de etiqueta de inhabilitación.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña a la propuesta de orden, además de un índice de documentos que la conforman, figuran los siguientes:

- Las Órdenes de 17 de febrero y 19 de mayo de 1999 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.
- La Sentencia de 9 de marzo de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de



Castilla y León, por la que se anuló la Orden de 17 de febrero de 1999 anteriormente reseñada.

- Borrador inicial de la propuesta de orden, de fecha 13 de abril de 2004.

- Informe de la Secretaría General, Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento, de fecha 2 de junio de 2004.

- Propuesta de orden de fecha 14 de junio de 2004.

- Remisión de la propuesta de orden y trámite de audiencia al Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios y a la Federación Regional de Castilla y León de Asociaciones de estaciones de servicio.

- Escrito de alegaciones del Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios, de fecha 26 de julio de 2004.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo, de 8 de julio de 2004.

- Propuesta de orden sometida a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, de fecha 19 de agosto de 2004, acompañada de un informe sobre su necesidad, de 21 de agosto de 2004.

Procede señalar que constan todos los documentos exigidos por la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y que, aun no siendo preceptivo, a diferencia de lo dispuesto respecto de los Decretos en los artículos 75 y 76, hubiera sido conveniente remitir la propuesta a determinadas Consejerías, como la de Sanidad (competente en materia de consumidores y usuarios) y la de Presidencia y Administración Territorial (por afectar a Servicios Territoriales), pues no debe olvidarse que el artículo 39 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece como competencia de las Secretarías Generales de las respectivas Consejerías "informar los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general de otras Consejerías".



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Debe comenzarse analizando cuáles son las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de pesas y medidas.

El reparto competencial se realiza en la Constitución Española, cuyo artículo 149.1.12 dispone que el Estado tiene competencia exclusiva de legislación sobre pesas y medidas; y en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que en su artículo 36.5 dispone que corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en la materia de pesas y medidas.

De modo que corresponde al Estado, en materia de pesas y medidas, la competencia legislativa, y a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las competencias de ejecución.

Así, se hace preciso deslindar con claridad las competencias de legislación y las de ejecución. Al respecto el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 3 de junio de 1999, ha señalado con carácter general:

“Nuestra doctrina general en torno al deslinde entre «legislación» y «ejecución» (SSTC 33/1981, fundamento jurídico 4º; 18/1982, fundamento jurídico 3º; 35/1982, fundamento jurídico 2º; 7/1985, fundamento jurídico 4º; 24/1988, fundamento jurídico 2º; 100/1991, fundamento jurídico 2º y 360/1993, fundamento jurídico 4º) puede resumirse diciendo que la competencia de «legislación» ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los Reglamentos ejecutivos e, incluso, a las Circulares, si tienen naturaleza normativa (STC 249/1988, fundamento jurídico 2º). Por su parte, la competencia de «ejecución» se extiende generalmente a todos los actos



aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, «la de dictar Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa» (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 3º; 35/1982, fundamento jurídico 2º, y 39/1982, fundamento jurídico 8º). «En resumen», decíamos en la Sentencia 196/1997, «como es bien sabido, las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son, por regla general, aplicativas, llevando a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas» (fundamento jurídico 7º)».

El Tribunal Constitucional también ha tenido la oportunidad de pronunciarse, en concreto, respecto a la materia de pesas y medidas, en Sentencias de 13 de mayo de 1991 y 12 de diciembre de 1991, señalando:

“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 (...). Se trata, por tanto, de un concepto material de legislación, y no formal.

»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 (...). 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».

»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 ibidem. La unificación de la actividad de control metrológico debe garantizarse, conviene insistir, con una legislación estatal clara, uniforme y tan detallada como se desee, pero no alterando los criterios de deslinde competencial”.

Llegando a señalar, respecto de las Administraciones Autonómicas afectadas, que carecen “(...) 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.

»(...) de la invasión competencial que se deja apreciada procede excluir los arts. 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 permite interpretarlos en sentido negado de la competencia ejecutiva de aprobación de modelo que se deja reconocida a las Comunidades Autónomas que recurren al Decreto 1616/1985”.

En el fundamento de derecho undécimo, al fijar el alcance del fallo, señala “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.

»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 elimine 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 CC.AA. 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, diseña la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía”.

De la doctrina del Tribunal Constitucional se desprende que las competencias de ejecución, que en materia de pesas y medidas corresponden a la Comunidad de Castilla y León, no alcanzan competencia normativa alguna más allá de la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa, pues como el propio Tribunal Constitucional ha señalado, la ejecución 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.

2ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El presente caso requiere analizar las dos siguientes cuestiones:



- La primera de ellas relativa a si el rango de la norma proyectada tiene incidencia en la necesidad de mantener o no el carácter preceptivo del dictamen. Esta cuestión ya ha sido resuelta por este Consejo Consultivo en su Dictamen número 183/2004, en el que señaló que la necesidad del dictamen queda plenamente justificada al estar ante un reglamento de los llamados "ejecutivos", siendo indiferente, a tal efecto, que la disposición proyectada revista la forma de orden, pues es su condición de norma reglamentaria y su contenido los que determinan la necesidad de solicitar el dictamen, con independencia del rango jerárquico que le corresponda.

En este sentido podemos recordar lo mantenido por nuestro Tribunal Supremo, en Sentencias de 21 de julio de 2000 y 12 de febrero de 2001, en las que ha declarado que los llamados "reglamentos ejecutivos", a los efectos de la necesidad de dictamen del Consejo de Estado (en el presente caso del Consejo Consultivo de Castilla y León), no se circunscriben exclusivamente a las normas reglamentarias con rango de Real Decreto (Decreto en el ámbito de la Comunidad Autónoma), sino que se extienden a cualesquiera normas de rango inferior a la Ley que se dicten en ejecución o desarrollo inmediato y directo de la misma.

- La segunda cuestión consiste en determinar si se trata de un reglamento del que pueda predicarse su carácter ejecutivo o si, por el contrario, carece de éste. En principio, vistas las competencias normativas que la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene en materia de pesas y medidas, limitadas a la posibilidad de dictar reglamentos internos o de autoorganización, habría que concluir que, dado el carácter de la norma proyectada, el dictamen no resulta preceptivo.

En relación a ello el Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, ha señalado: "La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, a la que apunta la parte recurrente, fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco



de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término «legislación», a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos. Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa. Cuando la potestad ejecutiva ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en una materia cuya legislación corresponde al Estado, aquélla comprende los reglamentos organizativos. Estos carecen de significación desde el punto de vista reseñado. Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981)".

Ahora bien, no cabe desconocer que la complejidad técnica de la materia y la complejidad sustantiva y procedimental de la regulación estatal requieren que las atribuciones competenciales se hagan de forma precisa en cuanto a su alcance así como al momento procedimental en que han de ser ejercitadas, lo que requiere de una elaboración normativa más extensa y compleja de la que normalmente corresponde a reglamentos de dicha naturaleza. Esta circunstancia se ve agravada por el hecho de que haciendo uso de las previsiones recogidas en la normativa estatal se opte, a modo de gestión indirecta, por posibilitar que el control metrológico pueda ser realizado por



personas o entidades autorizadas, exigiendo una extensa y precisa regulación de todos los aspectos que ello conlleva.

En este sentido cabría señalar que el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado: “La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento.

»Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico



equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTS de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)".

Todo ello llevó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 9 de marzo de 2004, a señalar, con referencia a la Orden de 17 de febrero de 1999 de la Consejería de Industria Comercio y Turismo, que "en definitiva lo que hace la Orden impugnada es, en ejercicio de competencias de ejecución propias, aprobar la norma reglamentaria que regule la forma en que serán realizadas en su ámbito territorial esas fases del control metrológico, con independencia de que al hacerlo asuma en mayor o menor medida la forma en que la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1998 ha regulado el control metrológico del Estado en esas mismas fases. En conclusión, el alcance de la Orden autonómica es el mismo que el de la Orden Ministerial, ejecutar de previsiones de la Ley 3/1985 en el ámbito de sus respectivas competencias. (...). Estamos ante una disposición general que es un reglamento de ejecución de una Ley estatal".

Y acaba declarando la nulidad de la Orden recurrida por haberse omitido el preceptivo dictamen, entonces del Consejo de Estado, junto con la Orden de 19 de mayo de 1999, a las que viene a sustituir la sometida a dictamen.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera del Consejo Consultivo, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

3ª- Observaciones al articulado.

Cabe comenzar señalando que, vistas las competencias autonómicas en materia de pesas y medidas, el contenido natural y fundamental de una norma como la orden proyectada reside en los dos siguientes aspectos:



- Primero, realizar la atribución de competencias a los órganos de la Administración Autónoma que han de desempeñar las competencias de ejecución, precisando con claridad el alcance y el momento procedimental de su ejercicio. A estos solos efectos, en cuanto fuera necesario, resulta posible reproducir disposiciones contenidas en la normativa estatal.

- Segundo, adoptar todas las disposiciones que fuesen precisas para que el control metrológico pueda ser efectuado por personas o entidades autorizadas, si se optase por dicha posibilidad.

A dicho contenido, en esencia, responden la mayoría de las disposiciones generales aprobadas por otras Comunidades Autónomas como la de Aragón (Orden de 8 de enero de 2003), Cantabria (Orden de 27 de febrero de 2003) y Castilla-La Mancha (Orden de 18 de mayo de 1999).

Una vez estudiada la propuesta de orden sometida a consulta, cabe realizar las observaciones que a continuación se señalan sobre los siguientes extremos:

Rúbrica de la orden proyectada.

El título o rúbrica de la orden, en términos prácticamente idénticos a los de órdenes similares de otras Comunidades Autónomas (Aragón, Cantabria y Cataluña –Orden de 28 de octubre de 1998–), comienza del siguiente modo: “Orden por la que se establece el procedimiento (...)”. Este Órgano Consultivo considera que dicha expresión puede inducir a error, haciendo creer que se regula un procedimiento, cuando realmente no sucede así, puesto que su contenido es la regulación de diferentes aspectos que posibilitan efectuar el control metrológico en la Comunidad de Castilla y León en ejercicio de la competencia de ejecución autonómica, mediante los procedimientos regulados por la normativa estatal, fundamentalmente en la Orden FOM/3239/2002, de 12 de diciembre.

Por ello se considera conveniente sustituir la rúbrica de la orden por otra más clara, acorde con su contenido y conforme con las competencias autonómicas sobre la materia.



Preámbulo.

Respecto de su párrafo 5º, cabe señalar:

- Que adolece de la misma imprecisión que la ya comentada respecto de la rúbrica de la orden.

- Que no parece tener sentido la expresión “denominados en adelante aparatos surtidores”, ya que no hay una posterior mención en el preámbulo y para el articulado se realiza igual referencia en el artículo 1.

Artículo 1.- Objeto.

Debe tenerse en cuenta la misma observación que la formulada respecto del título o rúbrica de la orden.

Artículo 2.- Actuaciones de los titulares de las estaciones de servicio.

El artículo contiene una serie de deberes impuestos a los titulares de las estaciones de servicio, cuya regulación en principio se compadece mal con el hecho de que las competencias legislativas correspondan al Estado. Deberes que, por otra parte, en lo esencial han sido ya establecidos por la normativa estatal, fundamentalmente en la reiterada Orden FOM/3239/2002, de 12 de diciembre.

Cuestión diferente sería, no ya la regulación de dichos deberes, por la Orden autonómica como contenido normativo propio, sino la reproducción de los deberes ya establecidos por la normativa estatal en cuanto resulte necesaria para la determinación de las competencias de los órganos de la Administración Autonómica, para precisar el momento y alcance de su intervención en el procedimiento o para facilitar una mejor comprensión sistemática de la norma autonómica.

Las Comunidades Autónomas que han aprobado disposiciones generales sobre la materia, salvo el País Vasco, no contienen referencias específicas a deberes de dicha naturaleza (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha) o bien no lo hacen de forma autónoma sino como aspectos previos o



iniciales de las determinaciones relativas a los procedimientos a través de los cuales se efectúa el control metrológico (Cataluña).

Por todo ello este Órgano Consultivo considera que dicho precepto, en cuanto regulación autónoma de deberes impuestos a los titulares de las estaciones de servicio, no tiene cabida en las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículos 3 a 5, relativos a los reparadores autorizados.

Con carácter general cabe señalar que dichos preceptos contienen una serie de determinaciones que en su mayor parte, en esencia, suponen reproducir las ya establecidas por la normativa estatal, Real Decreto 917/2002, de 6 de septiembre, y Orden FOM/3239/2002, de 12 de diciembre, sin que parezcan encontrar cobertura competencial en las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

No obstante sí podría reproducirse alguna de ellas en cuanto fuese necesario para la adecuada y comprensiva regulación, que en ejercicio de las competencias autonómicas, ya vistas, pudiera realizarse, fundamentalmente vinculada a las disposiciones que se establezcan en conexión con la verificación después de reparación o modificación.

En particular, respecto de la regulación que se contiene en el artículo 4 relativa a la inscripción en el Registro de Control Metrológico, hay que observar que al respecto el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 12 de diciembre de 1991, señaló: "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. (...). 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 (...). b) la llevanza del Registro que, por ser actividad de ejecución, corresponde, en materia de metrología, a la competencia de aquellas CC.AA.



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 (...).

El precepto proyectado, al regular aspectos como los documentos y requisitos o la vigencia de la inscripción, incide en una actividad claramente normativa que excede de las competencias autonómicas y que ya se halla regulada por la normativa estatal mencionada.

Por último, procede señalar que las Comunidades Autónomas que han aprobado disposiciones generales sobre la materia no han incluido en éstas disposición alguna específica relativa a los reparadores autorizados a excepción de Cataluña, que realiza meras reproducciones de la normativa estatal si bien incardinadas en la regulación atinente a la verificación después de reparación o modificación.

Por todo ello este Órgano Consultivo considera que los mencionados preceptos deberían suprimirse, sin perjuicio de la conveniencia de reproducir alguno de los extremos en ellos recogidos cuando fuera necesario para un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas, fundamentalmente en relación con la verificación después de reparación o modificación.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículos 6 a 12, relativos a las personas o entidades autorizadas para realizar el control metrológico.

Toda vez que, conforme a la propia normativa estatal, la competencia de ejecución en la materia que nos ocupa puede ser ejercitada por la Comunidad Autónoma, bien mediante técnicas de gestión directa, bien mediante técnicas de gestión indirecta a través de personas o entidades autorizadas por aquélla, manteniendo la titularidad y responsabilidad de la gestión, parece razonable que la determinación de todos los aspectos relativos



a la intervención de estas personas o entidades autorizadas se incluyan en la norma organizativa de la prestación del servicio.

Así, cabe considerar, sin perjuicio de que determinadas reproducciones de disposiciones estatales puedan encontrar más dudosa justificación, como correcta la regulación que se proyecta relativa a los requisitos, actuaciones y control de las personas y entidades autorizadas y al procedimiento de autorización, constituyendo el contenido natural y fundamental de la orden sometida a dictamen.

No obstante cabe realizar las dos siguientes consideraciones:

- Que toda vez que la orden se proyecta en ejercicio de un título competencial específico, el recogido en el artículo 36.5 del Estatuto de Autonomía, pesas y medidas, y por la Consejería de Economía y Empleo que tiene atribuidas las competencias sobre la materia, como se desprende del Decreto 2/2003, de 3 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, y del Decreto 73/2003, de 17 de julio, por el que se establece lo estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo (artículo 7.i), no parecen precisas ni correctas técnicamente las referencias a "sin perjuicio de las competencias de los órganos competentes en materia de defensa de los consumidores y usuarios", referencia por otra parte obvia respecto de ésta o cualquier otra materia.

- Que dado que la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en su artículo 42.2 dispone que "cada Delegación Territorial, podrá estructurarse en una Secretaría Territorial y en Departamentos Territoriales, Secciones y Negociados. Excepcionalmente, por motivos de eficacia en la gestión administrativa, podrán existir uno o varios órganos con rango de Servicio Territorial dependientes de un mismo Departamento Territorial", y que el Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, dispone en su artículo 11 que "los Departamentos Territoriales son los órganos de gestión de las competencias de su respectiva Consejería, en el ámbito de la provincia, con las funciones que se les atribuyan o deleguen. Los Departamentos Territoriales, dependerán orgánica y funcionalmente, a través del Delegado Territorial, de los diversos órganos superiores y directivos de las Consejerías que correspondan



por razón de la materia o del contenido de sus atribuciones. Por motivos de eficacia en la gestión administrativa, podrán existir uno o varios órganos con rango de Servicio Territorial dependientes de un mismo Departamento Territorial” y en la disposición transitoria primera que “los órganos que forman la Administración Periférica de la Comunidad mantendrán la denominación, estructura y funciones existentes en tanto no sean aprobadas las correspondientes disposiciones de desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 42 y 45 de la Ley 3/2001”, parece más correcto sustituir la referencia a los Servicios Territoriales competentes en materia de metrología, por la de los Departamentos Territoriales competentes en materia de metrología, sin perjuicio de incluir una disposición transitoria con similar finalidad a la de la anteriormente mencionada o, si se prefiere, por una referencia genérica al órgano administrativo periférico competente en materia de metrología, de forma análoga a la expresión utilizada en el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Cooperativas de Castilla y León, sometido recientemente a dictamen de este Consejo Consultivo.

Artículos 13 y 14, relativos a la inspección y potestad sancionadora.

Ambos preceptos pueden enmarcarse dentro del contenido propio de la norma proyectada, si bien el segundo de ellos, desde una perspectiva global, de supremacía general, no tiene otro valor que el de determinar los órganos competentes por remisión al Decreto 31/2002, de 2 de febrero, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sin que pueda tener otro alcance dadas las garantías constitucionales que delimitan la potestad sancionadora de la Administración y las competencias de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional, en la ya mencionada Sentencia de 13 de mayo de 1991, señaló: “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. (...). 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, reglamentaria, que se dicte”.



No obstante, desde la perspectiva de la supremacía especial, con relación a las personas o entidades autorizadas, podrían servir de sustento de un régimen penalizador propio de las relaciones de dicha naturaleza.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones realizadas al artículo 2 y a los artículos 3 a 5, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”, y consideradas las demás, puede aprobarse la Orden por la que se establece el procedimiento aplicable en la Comunidad de Castilla y León para efectuar el control metrológico de los sistemas de medidas de líquidos distintos del agua destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación después de reparación o modificación y de verificación periódica y se fijan las condiciones y requisitos que deben reunir las entidades autorizadas para su ejecución.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.