

INFORME DE REGULACIÓ

Núm. Informe: IR 7/2010

Normes: Llei 12/2008, de 31 de juliol, de seguretat industrial i
Decret 30/2010, de 2 de març, pel qual s'aprova el reglament de desplegament de la Llei 12/2008, de 31 de juliol, de seguretat industrial

Data informe: 31 de maig de 2010

1. ANTECEDENTS

El present document constitueix l'Informe de Regulació de la Llei 12/2008, de 31 juliol, de Seguretat Industrial (en endavant, Llei 12/2008) i del Decret 30/2010, de 2 de març, pel qual s'aprova el reglament de desplegament de la Llei 12/2008, de 31 de juliol, de Seguretat Industrial (en endavant, Decret 30/2010), emès per l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO), en data 31 de maig del 2010, en base a les competències atribuïdes per la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, Llei 1/2009).

L'Informe té per objecte analitzar si la Llei 12/2008¹ i el Decret 30/2010 introdueixen restriccions a la competència i, si aquest és el cas, avaluar si les restriccions identificades s'adeqüen als principis de necessitat i proporcionalitat, i a la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.

Es tracta d'un Informe *ex post*, emès amb posterioritat a la publicació i entrada en vigor de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, encara que l'aprovació d'ambdues normes s'ha produït en un entorn de revisió de la normativa reguladora de l'accés i l'exercici de les activitats de serveis i, en particular, dels procediments d'autorització, per tal d'adaptar-la a les obligacions que es deriven de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, Directiva de Serveis) i de la seva normativa de transposició a l'ordenament jurídic estatal i català.

¹ Pel que fa a la Llei 12/2008, l'Informe analitza només aquells aspectes relatius a l'accés i a l'exercici a les activitats econòmiques del sector de la seguretat industrial (bàsicament, el títol IV). En aquest sentit, no són objecte d'anàlisi altres aspectes com, per exemple, tots aquells relatius a la creació de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial.

En relació amb la Llei 12/2008, tot i que la mateixa no figura entre les lleis identificades com a afectades per la Directiva de Serveis, a l'annex de la Llei 5/2010, de 26 de març, de bases de delegació en el Govern de la potestat legislativa per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (en endavant, Llei 5/2010), l'ACCO considera, tal i com s'exposarà més endavant, que a la mateixa li són plenament aplicables les prescripcions derivades de l'esmentada Directiva i que, per tant, aquesta llei hauria d'haver estat inclosa en aquest annex.

L'Informe s'ha emès principalment en base a l'anàlisi del text de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, així com a la consulta de normativa i d'altres documents públics sobre la matèria.

Així mateix, amb l'objecte de conèixer més a fons alguns aspectes de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, la Direcció General de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, DG de l'ACCO) va adreçar, en data 13 d'abril de 2010, un requeriment d'informació al Departament d'Innovació, Universitats i Empresa de la Generalitat de Catalunya.

2. FONAMENTS DE DRET

La Constitució Espanyola (en endavant, CE) configura un model econòmic en el qual es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, atribuint als poders públics la funció de garantir i protegir el seu exercici (art. 38 CE).

El fonament econòmic radica en que la competència és un element essencial que contribueix positivament en l'assoliment d'un desenvolupament econòmic i social òptim. Efectivament, en els sectors de lliure mercat, la competència efectiva garanteix l'assignació eficient dels recursos, fomenta la productivitat dels agents econòmics i incentiva la innovació. El resultat és una millora del benestar del conjunt de la societat doncs l'eficiència productiva es trasllada al consumidor en forma de preus inferiors i d'una major varietat i qualitat dels béns o serveis oferts.

Per aquest motiu s'ha d'evitar que sigui el propi poder públic el que, a través de les seves actuacions normatives o administratives, introdueixi restriccions injustificades a la competència que perjudiquin la llibertat d'empresa i redueixin el benestar del consumidor. És a dir, el que es pretén és que s'assoleixin eficaçment els objectius sectorials que persegueix la norma, però minimitzant els efectes negatius sobre la competència.

La Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència (en endavant, LDC), defineix el contingut material del dret de la competència i té en compte el sistema plural d'organismes de la competència derivat del marc competencial de la CE. En l'àmbit català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei Orgànica 6/2006, del 19 de juliol (en endavant, EAC) estableix, a l'article 154, les competències de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la promoció i defensa de la competència. El desenvolupament d'aquest precepte es troba a la Llei 1/2009, de creació de l'Autoritat Catalana de la Competència.

L'article 2.4 de la Llei 1/2009 estableix les funcions de l'ACCO. Aquestes es poden classificar en dos grans àmbits: funcions en l'àmbit de la defensa i funcions en l'àmbit de la promoció de la competència. Les activitats de foment i promoció de la competència tenen com a objectiu promoure un entorn competitiu per al desenvolupament de les activitats econòmiques. Entre elles, figura la funció d'Informe de regulació que consisteix a informar

(*ex ante* o *ex post*) sobre l'adequació de la regulació sectorial i de l'actuació de les administracions públiques als principis de la lliure competència. Les observacions que suggerirà la Direcció General de l'ACCO en aquest àmbit pretenen, doncs, contribuir a millorar la qualitat de la regulació des del punt de vista de la competència.

L'elaboració del present Informe forma part, doncs, de les competències que té l'ACCO, de conformitat amb l'objecte que la pròpia Llei 1/2009 li reconeix en l'article 2.1, i de les funcions que té atribuïdes d'acord amb els articles 2.4 i 8.1.b) de la mateixa Llei 1/2009.

3. LA LLEI 12/2008 I EL DECRET 30/2010

3.1. Marc normatiu

En relació al marc normatiu en el qual s'insereixen les normes analitzades cal tenir presents, en primer lloc, els preceptes de la CE relatius a la llibertat d'empresa, especialment:

- (i) L'article 38 CE, que reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat i atribueix la garantia i protecció de l'exercici d'aquella als poders públics.
- (ii) L'article 139.2 CE, que preveu que cap autoritat no podrà adoptar mesures que, directa o indirectament, obstaculitzin la llibertat de circulació i d'establiment de les persones, i la lliure circulació de béns en tot el territori espanyol.

En segon lloc, cal esmentar l'EAC, l'article 139.1 del qual atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria d'indústria, matèria que inclou, en tot cas, l'ordenació dels sectors i dels processos industrials a Catalunya, la seguretat de les activitats, de les instal·lacions, dels equips, dels processos i dels productes industrials, així com la regulació de les activitats industrials que puguin produir impacte en la seguretat o en la salut de les persones.

La Llei estatal 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria (en endavant, Llei 21/1992), que estableix les normes bàsiques d'ordenació de les activitats industrials per part de les Administracions Públiques, així com la regulació de l'actuació de l'Administració de l'Estat en relació amb el sector industrial. En virtut de l'article 149.1.13 de la CE, gran part de la Llei 21/1992 té caràcter bàsic. En aquest sentit, alguns dels seus preceptes (entre d'altres, els articles 9 a 18 relatius a la seguretat industrial), s'han adaptat² a les disposicions de la Directiva de Serveis i de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant, Llei 17/2009).

D'altra banda, també cal tenir present la normativa específica per a cada tipus d'activitat, instal·lació o producte inclosa en els reglaments tècnics de seguretat industrial que les administracions públiques dicten en l'àmbit de llurs competències. Aquest tipus de reglaments regulen, entre d'altres els requeriments tècnics obligatoris, les característiques i periodicitat de les inspeccions i les inscripcions obligatòries en els registres corresponents. En aquest sentit, la Disposició Transitòria Setena de la Llei 12/2008 estableix que, fins que el

² Article 13 de la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant, Llei 25/2009).

Govern de la Generalitat no aprovi els reglaments tècnics de seguretat industrial, són aplicables els reglaments corresponents a la normativa estatal en matèria de seguretat industrial en tot allò que no entri en contradicció amb el que estableix aquesta llei i la normativa que la desplega. En aquest sentit, recentment s'ha adoptat, a nivell estatal, el Reial Decret 560/2010, de 7 de maig, pel qual es modifiquen diverses normes reglamentàries en matèria de seguretat industrial per a adequar-les a la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i a la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (en endavant, Reial Decret 560/2010).

Així mateix, cal fer referència a la nombrosa normativa europea que afecta, directa o indirectament, la matèria de seguretat industrial. En aquest sentit, podem destacar, entre d'altres, la Directiva 1996/82/CE del Consell, de 9 de desembre de 1996, relativa al control dels riscos inherents als accidents greus en els quals intervinguin substàncies perilloses; la Directiva 2009/40/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de maig de 2009, relativa a la inspecció tècnica dels vehicles a motor i dels seus remolcs, que deroga la Directiva 1996/96/CE del Consell, de 20 de desembre de 1996, sobre l'aproximació de les legislacions dels Estats membres relatives a la inspecció tècnica dels vehicles a motor i els seus remolcs, o el Reglament (CE) 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CE) 339/93.

Finalment, en l'anàlisi de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, l'ACCO ha tingut en compte les prescripcions establertes per la Directiva de Serveis, així com les previsions contingudes a les seves normes de transposició, ja que l'ACCO considera que la matèria regulada per aquestes normes afecta plenament les dues normes objecte d'aquest Informe. Així mateix, també s'ha examinat la conformitat d'algunes de les restriccions a la competència identificades amb la Directiva 2005/36/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, relativa al reconeixement de qualificacions professionals.

3.2. Contingut de les normes

A) Llei 12/2008

La Llei 12/2008, desplegada pel Decret 30/2010, regula dins l'àmbit de les competències atribuïdes a la Generalitat de Catalunya, la seguretat industrial en el territori de Catalunya, incloent-hi la vigilància del mercat en aquesta matèria. Aquesta llei regula en un únic text tota la matèria sobre seguretat industrial establerta, fins al moment de la seva adopció, en diverses normes, entre les quals s'inclou el règim jurídic dels operadors que actuen en matèria de seguretat industrial³.

³ En les societats desenvolupades s'utilitzen permanentment, tant per a la producció com per al consum, una gran quantitat d'elements tècnics: ascensors, grues, instal·lacions i aparells elèctrics, instal·lacions i aparells de gas, calderes de vapor, instal·lacions de calefacció i de fred, vehicles, màquines diverses, etc. Tot aquest conjunt d'activitats, instal·lacions i productes pot esdevenir una font de risc. La seguretat industrial s'ocupa de prevenir els accidents i de mitigar les conseqüències que poden tenir lloc si es produeixen. L'essència de les polítiques públiques en matèria de seguretat industrial és organitzar aquest sistema de prevenció i de mitigació de riscos.

Aquesta llei defineix un model de gestió de la seguretat industrial que es basa en l'externalització dels serveis d'inspecció, els quals es sotmeten ara⁴, a un règim d'autorització administrativa prèvia, sota la supervisió i el control de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial, establint, en conseqüència, les característiques essencials d'aquest model de gestió, els requisits i obligacions aplicables als operadors de la inspecció, així com les funcions de control de l'Administració, les quals inclouen la potestat inspectora i sancionadora.

L'Agència Catalana de Seguretat Industrial és una entitat de dret públic, de nova creació, que exerceix les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat industrial.

L'exposició de motius de la Llei 12/2008 afirma que la voluntat és integrar de forma harmònica la necessària intervenció de l'Administració en allò que la llei defineix com a "servei públic d'interès general" amb l'establiment d'un règim de concurrència entre els operadors de la inspecció, subjectes ara a un règim d'autorització administrativa, tot això al servei de la millora de la seguretat industrial i de la qualitat en la prestació dels serveis d'inspecció.

La Llei 12/2008 s'estructura en cinc títols, set disposicions addicionals, vuit disposicions transitòries, una disposició derogatòria i quatre disposicions finals.

El títol I determina l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la Llei 12/2008. El títol II estableix els principis generals per a l'exercici de les activitats industrials que poden produir accidents greus, i habilita el Govern perquè fixi el valor del risc acceptable, estableixi els criteris per a determinar les distàncies mínimes de seguretat entre els establiments on es desenvolupen aquestes activitats i els elements vulnerables, i també el procediment d'adaptació total o parcial dels establiments existents a aquests paràmetres una vegada concretats. El Títol III crea l'Agència Catalana de Seguretat Industrial. El títol IV estableix el règim regulador dels operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial. Finalment, el Títol V regula el control de l'Administració en aquesta matèria, determina la potestat inspectora i la sancionadora en matèria de seguretat industrial, tipifica les infraccions i estableix el règim sancionador corresponent.

Així mateix, les disposicions addicionals regulen l'aplicació concurrent d'aquesta llei, el règim d'autorització dels operadors de la inspecció habilitats d'acord amb la Llei 10/2006, del 19 de juliol, de la prestació dels serveis d'inspecció en matèria de seguretat industrial (en endavant, Llei 10/2006), l'eficàcia dels actes dictats a l'empara del Decret 361/2001⁵, l'accés dels nous operadors de la inspecció a les dades dels registres, la cooperació i la coordinació amb l'autoritat laboral, la determinació com a recurs econòmic de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial dels ingressos obtinguts pel finiment dels contractes concessionals i de l'execució de les fiances constituïdes pels concessionaris, i també l'ús de mitjans electrònics, informàtics i telemàtics.

⁴ Amb anterioritat a la Llei 12/2008, els operadors de la inspecció (organismes de control i titulars d'estacions tècniques de vehicles) estaven sotmesos a un règim de concessió administrativa.

⁵ Decret 361/2001, de 18 de desembre, pel qual es regula el funcionament i activitats a desenvolupar per les estacions d'inspecció tècnica de vehicles.

Tal i com ja s'ha comentat, aguest Informe analitza només el títol IV de la Llei 12/2008, relatiu al règim jurídic dels operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial.

B) El Decret 30/2010

El Decret 30/2010, que desenvolupa la Llei 12/2008, desplega el règim jurídic aplicable als operadors de la inspecció, és a dir, als organismes de control⁶ i als titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles⁷.

Però també regula el règim jurídic aplicable a la resta d'agents que presten serveis en l'àmbit de la seguretat industrial, tot i que aquests no es troben regulats a la Llei 12/2008: les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials⁸, les entitats d'avaluació de riscos industrials⁹, els professionals¹⁰ i les empreses¹¹ d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials i els tallers de reparació de vehicles automòbils¹². Tots ells estan sotmesos a un règim jurídic d'autorització administrativa o de comunicació prèvia, segons el cas.

El Decret 30/2010 s'estructura en vuit títols, nou disposicions addicionals, set disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

El títol I conté disposicions generals relatives a l'objecte, la finalitat i defineix alguns conceptes. El títol II estableix les disposicions comunes als operadors de la inspecció, desplega les seves funcions, el règim jurídic aplicable a les autoritzacions administratives, els requisits que han de complir per tal d'ésser autoritzats i les obligacions comunes exigibles per l'Agència Catalana de Seguretat Industrial. El títol III regula específicament els organismes de control, desplegant les seves funcions i establint els requisits i obligacions específiques exigibles a aquest tipus d'agents de la seguretat industrial. El títol IV fa

⁶ Entitats constituïdes amb la finalitat de verificar el compliment obligatori de les condicions de seguretat de les activitats, les instal·lacions i els productes industrials establertes pels reglaments tècnics de seguretat industrial, per mitjà d'activitats de certificació, assajos, inspecció o auditoria, autoritzats per l'Agència Catalana de Seguretat Industrial (article 57 del Decret 30/2010).

⁷ El servei d'inspecció tècnica de vehicles és integrat pel conjunt de recursos humans i materials que tenen la finalitat de portar a terme les inspeccions tècniques que s'hagin de fer als vehicles i als seus components o els seus accessoris, en les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, d'acord amb la normativa aplicable (article 70 del Decret 30/2010).

⁸ Entitats constituïdes amb la finalitat d'avaluar el compliment de les especificacions tècniques obligatòries contingudes als reglaments tècnics de seguretat de productes industrials (article 83 del Decret 30/2010).

⁹ Entitats constituïdes amb la finalitat d'avaluar els informes de seguretat, les anàlisis quantitatives de risc i els plans d'emergència interior, que han d'elaborar els establiments industrials afectats per la normativa aplicable sobre prevenció d'accidents greus en els quals intervinguin substàncies perilloses que regula el títol II de la Llei 12/2008 (article 96 del Decret 30/2010).

¹⁰ Persones físiques que disposen de les competències professionals i dels requisits que estableixen els reglaments tècnics de seguretat industrial i la normativa aplicable per a realitzar les seves funcions (article 106 del Decret 30/2010).

¹¹ Persones físiques o jurídiques que disposen de la competència tècnica i dels requisits que estableixen els reglaments tècnics de seguretat industrial i la normativa aplicable per a realitzar les seves funcions (article 115 del Decret 30/2010).

¹² Són establiments industrials en els quals s'efectuen operacions de manteniment i de restitució de les condicions normals de l'estat i del funcionament dels vehicles automòbils o d'equips i components d'aquests (article 124 del Decret 30/2010).

referència als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, establint-ne les funcions, així com els requisits i obligacions específiques exigides per l'Agència Catalana de Seguretat Industrial.

El títol V regula les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials, definint la seva naturalesa i funcions, així com els requisits que han de complir per a ésser autoritzades. El títol VI estableix el règim de les entitats d'avaluació de riscos industrials, definint la seva naturalesa i funcions, així com els requisits exigibles per a la seva autorització per l'Agència Catalana de Seguretat Industrial. El títol VII regula els professionals i les empreses que intervenen en la instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials, en defineix la naturalesa i les funcions, i estableix un sistema de comunicació prèvia per tal de poder actuar a Catalunya. Finalment, el títol VIII es refereix als tallers de reparació de vehicles automòbils, establint també un règim de comunicació prèvia per a aquests agents.

Les disposicions addicionals despleguen el règim d'autorització dels operadors de la inspecció habilitats (organismes de control i titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles), l'accés dels nous operadors de la inspecció a les dades dels registres, el règim de béns i drets revertits a la Generalitat com a conseqüència de la finalització de les concessions anteriors. També es preveu el manteniment de la vigència de l'autorització i/o inscripció de les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials, les entitats d'avaluació de riscos industrials, els professionals i empreses i els tallers de reparació que a l'entrada en vigor del Decret 30/2010 estiguin autoritzats o inscrits. Així mateix, es crea el Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya, la voluntat del qual és convertir-se en el registre únic en la matèria.

La disposició transitòria segona estableix, per als operadors de la inspecció actualment autoritzats, l'obligació d'obtenir, en el termini d'un any des de l'entrada en vigor del Decret 30/2010, l'acreditació de la seva competència tècnica, la certificació del seu sistema d'assegurament de la qualitat i la certificació del seu sistema de gestió ambiental. Finalment, la disposició transitòria cinquena preveu, per als titulars de les estacions tècniques d'inspecció de vehicle, un règim per a la seva progressiva adaptació als criteris de quota màxima de mercat i a les distàncies mínimes de compatibilitat.

El Decret 30/2010 té una gran incidència en l'accés i l'exercici de les activitats de serveis en l'àmbit de la seguretat industrial. Conté diverses restriccions a la competència, algunes de les quals, tal i com es veurà més endavant, no tenen cobertura legal en la Llei 12/2008.

4. AVALUACIÓ DE L'IMPACTE COMPETITIU (AIC) DE LA LLEI 12/2008 I DEL DECRET 30/2010

4.1. Metodologia

L'anàlisi de competència de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, que s'exposa a continuació, s'ha realitzat sobre la base dels principis bàsics internacionalment acceptats per a establir una regulació eficient i afavoridora de la competència:

- (1) Principi de necessitat i proporcionalitat (justificació de la restricció)¹³
- (2) Principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats)¹⁴
- (3) Principi d'eficàcia¹⁵
- (4) Principi de transparència¹⁶
- (5) Principi de predictibilitat¹⁷

L'ACCO ha assumit aquests principis com a orientadors de la seva actuació en l'elaboració d'Informes de regulació i els ha incorporat en la seva Metodologia per a avaluar l'impacte competitiu de les normes (AIC)¹⁸.

L'Informe avalua l'impacte competitiu (en endavant, AIC) de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010 seguint l'esmentada Metodologia. Una AIC consta, bàsicament, de tres etapes:

- (i) Identificar les principals restriccions a la competència que conté la norma.
- (ii) Analitzar si les restriccions a la competència introduïdes estan justificades per a la consecució dels objectius que la norma persegueix, segons els principis de necessitat i proporcionalitat, i la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.
- (iii) En cas que les restriccions estiguin justificades, comprovar, aplicant el principi de mínima distorsió, que no existeixen alternatives menys restrictives de la competència que permetin assolir l'objectiu desitjat.

Un cop acreditada l'existència d'una restricció a la competència en el punt (i), caldrà distingir si es tracta de restriccions prohibides o bé avaluables. En cas de tractar-se de restriccions avaluables es procedirà a portar a terme les etapes (ii) i (iii). La no superació de les fases (ii)

¹³ El principi de necessitat implica que tota norma que introdueixi restriccions a la competència ha de venir precedida d'una definició dels seus objectius i d'una clara justificació de la introducció de les restriccions (existència d'una relació de causalitat entre la restricció a la competència i la consecució de l'objectiu).

El principi de proporcionalitat pretén evitar que els instruments en què es materialitza la restricció suposin només una millora relativa o marginal en termes de benestar social però que, al mateix temps, generin un greu dany en aquest degut a les importants restriccions a l'activitat econòmica que imposen.

¹⁴ El principi de mínima distorsió implica que, entre els instruments possibles per a assolir un objectiu determinat, s'ha d'escollir aquell que suposi la mínima afectació negativa a la competència.

¹⁵ El principi d'eficàcia suposa la capacitat de la norma d'assolir els objectius o efectes que es desitja.

¹⁶ El principi de transparència implica l'existència de transparència i claredat en el marc normatiu, en el procés d'elaboració de les normes i en la seva execució.

¹⁷ El principi de predictibilitat comporta oferir als operadors un marc estable i sòlid, sense incerteses, que els proporcionï seguretat jurídica.

¹⁸ Es tracta de la Metodologia d'Avaluació de l'Impacte Competitiu de les normes que l'ACCO aplica, principalment en l'elaboració dels Informes de Regulació, sens perjudici que també la pugui aplicar en els informes que realitzi sobre l'actuació de les administracions públiques. La Metodologia es pot consultar a la pàgina Web de l'ACCO (<http://acco.gencat.cat/avaluacio-regulacio/index.html>).

i /o (iii) comportarà la recomanació, per part de l'ACCO, de no establir o bé de suprimir aquella restricció.

L'objectiu final és, doncs, evitar la introducció de restriccions prohibides, innecessàries o desproporcionades, obtenint una regulació més eficient des del punt de vista de la competència, sense renunciar a les finalitats públiques perseguides per la norma.

En aquest Informe també s'esmenten aquells aspectes de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010 afectats, des del punt de vista de la competència, per la Directiva de Serveis i per les seves normes de transposició.

Les previsions sobre el lliure establiment i sobre la lliure prestació de serveis que contenen la Directiva de Serveis i les seves normes de transposició tenen uns efectes positius evidents sobre les condicions de competència en els mercats afectats. L'eliminació de restriccions o obstacles normatius a l'accés i exercici d'activitats en el sector dels serveis que no estiguin justificades suposa eliminar ineficiències que afecten de forma negativa el grau de competència en el mercat català. En conseqüència, hi ha una coincidència entre les finalitats de la Directiva de Serveis i la promoció de la competència que impulsa l'ACCO, pel que fa a la voluntat d'eliminar obstacles injustificats.

4.2. Consideracions generals sobre la matèria regulada per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010

Les activitats relacionades amb la seguretat industrial, regulades per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010, presenten unes característiques particulars.

Pel que fa a la demanda, el mercat de la prestació de serveis en matèria de seguretat industrial es caracteritza per:

- 1) Ser un mercat de demanda obligatòria per part dels contractants dels serveis d'inspecció i control, determinada per les obligacions imposades per l'Administració. En aquesta matèria, l'Administració s'ha decantat per una política pública de regulació directa de la seguretat industrial, mitjançant l'establiment d'estàndards de seguretat que es fixen en les lleis i els reglaments.
- 2) Existir una asimetria informativa entre els prestadors dels serveis d'inspecció i control i els demandants o contractants dels mateixos (empreses i particulars) ja que, en la majoria dels casos, aquests poden no tenir el suficient coneixement de les exigències tècniques i de seguretat dels diferents productes i instal·lacions, ni els elements de judici necessaris per valorar la qualitat rebuda. Per aquest motiu, l'Administració obliga els agents que presten aquests serveis a tenir una determinada qualificació tècnica, més o menys exigent, segons el risc potencial a examinar.
- 3) El fet que els diferents contractants dels serveis poden desitjar un grau de seguretat inferior al que és considerat com a òptim per al conjunt de la societat, degut a consideracions de diferent naturalesa com són, per exemple, el cost associat a aquests serveis, el fet que no sempre es tenen en compte les externalitats negatives que poden produir-se en cas d'accident per a persones que no han intervingut en la decisió del nivell de risc acceptat, o els danys produïts sobre béns privats o públics la titularitat dels quals no pertany a la persona que pren la decisió relativa al nivell de seguretat industrial necessari.

En un mercat on la demanda presenta, entre d'altres, aquestes característiques particulars, l'oferta d'aquests serveis es pot realitzar de diferents formes:

- 1) Gestió directa per part de l'Administració Pública, en la qual la inspecció és realitzada exclusivament per aquesta.
- 2) Establiment d'un mercat reservat, en el qual només poden operar un determinat nombre d'agents entre tots aquells que compleixin els requisits i condicions prèviament establerts per la normativa.
- 3) Mercat lliure condicionat, on tots els agents que reuneixen les condicions prèviament fixades poden prestar els serveis de seguretat industrial.
- 4) Mercat lliure, en el qual qualsevol agent, sense que la normativa imposi el compliment de condicions particulars, pugui prestar els serveis.

Com s'explica més endavant, l'ACCO és del parer que l'opció que millor conjuga els imperatius de seguretat pública, inherents a l'àmbit de la seguretat industrial, i els principis de lliure competència que han de regir el comportament dels diferents operadors econòmics, és l'establiment d'un mercat lliure condicionat, en el qual tots els operadors que compleixen amb els requisits i condicions prèviament determinats (sempre que aquests siguin necessaris, proporcionats i no discriminatoris) puguin prestar els serveis.

4.3. Aplicació de la Directiva de Serveis a la matèria regulada per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010

Tal i com ja s'ha indicat, la Directiva de Serveis imposa als Estats membres unes obligacions en el sentit d'eliminar barreres injustificades a la lliure prestació de serveis i a la llibertat d'establiment.

Efectivament, la Directiva de Serveis obliga els Estats membres a portar a terme un canvi de model regulatori pel que fa a les activitats incloses en el seu àmbit d'aplicació. Amb caràcter general, propugna l'establiment de règims de control administratius *ex post*, a través d'una comunicació, acompanyada o no d'una declaració responsable, un cop l'activitat ja s'ha iniciat, en lloc de controls *ex ante* de l'activitat, que actuen com a barreres d'entrada, sovint innecessaris i/o desproporcionats. Això suposa un control més eficient de la qualitat i de la seguretat dels serveis, reduint les barreres i els costos d'entrada a l'activitat econòmica.

Per aquest motiu, és important saber si la matèria regulada per les normes objecte d'anàlisi es troba dins l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis o no.

L'ACCO considera que la matèria regulada per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010 i, concretament, la regulació de l'accés i l'exercici de l'activitat de serveis en l'àmbit de la seguretat industrial, entra dins l'àmbit objectiu d'aplicació de la Directiva de Serveis. En conseqüència, considera que cal modificar aquestes dues normes per a adequar-les a la Directiva de Serveis.

Això no obstant, la Llei 12/2008 no s'ha inclòs a la Llei 5/2010, en l'annex amb la llista de normes amb rang de llei a modificar, per tal d'adequar-les a la Directiva de Serveis. Cal recordar que la Llei 12/2008 es va aprovar quan la Directiva de Serveis ja estava en vigor.

Així mateix, tal i com explica la Comissió Jurídica Assessora, en el Dictamen núm. 20/10 relatiu al Projecte de Decret 30/2010, el Govern de la Generalitat ha considerat que a les activitats de determinats operadors de la seguretat industrial inclosos en aquesta norma (els organismes de control, les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i les entitats d'avaluació de riscos industrials) no els són d'aplicació les obligacions derivades de la Directiva de Serveis, pel fet de considerar que es tracta d'activitats lligades a l'exercici d'autoritat pública, i això de conformitat amb l'article 2.2 de la Directiva¹⁹. Com veurem més endavant, la Comissió Jurídica Assessora no comparteix aquesta postura.

L'ACCO considera, tal i com s'exposarà més endavant, que tant la Directiva de Serveis com la Llei 17/2009 afecten plenament la matèria regulada per la Llei 12/2008 i, en conseqüència, el Reglament que la desplega (el Decret 30/2010). Per tant, l'ACCO procedirà a l'anàlisi de les possibles restriccions a la competència que puguin presentar aquestes dues normes tenint en compte les prescripcions de la Directiva de Serveis.

D'altra banda, l'ACCO vol posar de manifest que el Decret 30/2010 regula operadors de la seguretat industrial no contemplats a la Llei 12/2008. Tot i que la Llei 12/2008 només preveu la regulació de dos tipus d'operadors de la seguretat industrial (els organismes de control i els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles), el Decret 30/2010 estableix un règim d'intervenció administrativa a l'accés i exercici de l'activitat per a quatre tipologies més d'agents. Concretament, per a (i) les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials, (ii) les entitats d'avaluació de riscos industrials, (iii) els professionals i les empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials i (iv) els tallers de reparació de vehicles automòbils.

No obstant això, respecte els professionals i les empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials, així com pel que fa als tallers de reparació de vehicles automòbils, l'ACCO considera que el règim aplicable als mateixos és, en un bon nombre d'aspectes, procompetitiu i conforme a les prescripcions imposades per la Directiva de Serveis. Aquesta regulació ha comportat, entre d'altres, la simplificació de tràmits, la no obligatorietat per a les empreses de tenir una instal·lació en el territori de Catalunya i l'acceptació de documents equivalents d'altres Comunitats Autònomes o d'altres Estats membres de la Unió Europea.

Ara bé, l'ACCO considera que el Decret 30/2010 no ha establert una regulació procompetitiva, ni conforme a la Directiva de Serveis, de les activitats de determinats agents²⁰ de la seguretat industrial.

¹⁹ L'article 2.2 de la Directiva de Serveis disposa que la mateixa no s'aplicarà a "*les activitats vinculades a l'exercici de l'autoritat pública de conformitat amb l'article 45 del Tractat*". L'actual article 51 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (en endavant, "TFUE") estableix que les disposicions relatives al dret d'establiment "*no s'apliquen, en relació a l'Estat membre interessat, a les activitats que, en aquest Estat, estiguin relacionades, encara que sigui de manera ocasional, amb l'exercici del poder públic*".

²⁰ En particular, dels organismes de control, dels titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, de les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i de les entitats d'avaluació de riscos industrials.

(a) Interpretació restrictiva del concepte d'autoritat pública, d'acord amb la jurisprudència del TJUE

L'ACCO considera que l'anàlisi, des de l'òptica del dret comunitari, de la regulació dels agents de la seguretat, que s'acaba d'exposar, no és acurada ja que cal realitzar una interpretació restrictiva del concepte "autoritat pública" o "poder públic", d'acord amb la jurisprudència consolidada del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (en endavant, TJUE).

Aquesta jurisprudència no permet argumentar que activitats d'inspecció i control, similars a les regulades per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010, constitueixin un exercici de l'autoritat pública, en el sentit de l'article 51 TFUE. Per això, no podem considerar que aquest argument pugui ésser invocat per a justificar que no es compleixin les obligacions relatives a la lliure prestació de serveis i la no aplicació de la Directiva de Serveis.

Aquesta interpretació no ha canviat amb l'adopció del Reglament (CE) núm. 765/2008, del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància en el mercat relatius a la comercialització dels productes, el qual distingeix clarament els serveis dels organismes nacionals d'acreditació dels serveis dels organismes d'avaluació de conformitat. Respecte dels primers, el Reglament innova i reconeix la necessitat de dotar-los d'un caràcter d'autoritat pública, precisament per a facilitar la lliure prestació de serveis dels organismes d'avaluació de conformitat, però no atorga aquesta condició als organismes d'avaluació de conformitat.

Per tant, l'ACCO considera que l'activitat dels operadors de la inspecció (organismes de control i titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles) i les activitats pròpies de les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i les entitats d'avaluació de riscos industrials no constitueixen un exercici de l'autoritat pública, d'acord amb el dret comunitari. En conseqüència, entren plenament dins l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis.

En aquest sentit, la Comissió Europea, en el seu Manual per a la transposició de la Directiva de Serveis, ha establert que *"esta exclusión [de les activitats vinculades amb l'exercici de l'autoritat pública], de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, solo abarca actividades específicas, no profesiones enteras. La determinación de si ciertas actividades estan vinculadas o no de manera directa o específica al ejercicio de la autoridad pública no es cuestión que pueda decidir unilateralmente un Estado miembro, sino que ha de evaluarse con arreglo a los criterios generales establecidos por el TJCE. Así, el mero hecho de que un Estado miembro considere una actividad como ejercicio de autoridad pública, o que sea desempeñada por él, por un órgano administrativo o por una entidad a la que se hayan asignado tareas públicas, no significa que tal actividad encaje en lo dispuesto en el artículo 45 del Tratado CE. Cuando se enfrenten a casos en los que tengan que evaluar si una actividad de servicios cae dentro del artículo 45 del Tratado CE, con lo que quedaría excluída la Directiva de Servicios, los Estados miembros deberán tener en cuenta el estrecho ámbito de aplicación que el TJCE ha reconocido al referido artículo"* (el subratllat és nostre).

Per tant, cal recórrer a la interpretació donada pel TJUE a l'actual article 51 del TFUE, i no a interpretacions pròpies de dret intern, a fi i efecte de determinar si una activitat concreta pot ésser o no considerada com un exercici d'autoritat o poder públic.

Com a continuació s'exposa, la posició de l'ACCO, en el sentit que la matèria regulada tant per la Llei 12/2008 com pel Decret 30/2010 entren en l'àmbit objectiu d'aplicació de la Directiva de Serveis, es veu confirmada tant per l'abundant jurisprudència del TJUE existent en la matèria com per la pròpia Comissió Europea.

(b) Diferenciació entre les funcions de caràcter tècnic i les funcions estrictament públiques als efectes del Dret Comunitari

L'ACCO considera que la recent sentència de 22 d'octubre de 2009, en l'assumpte C-438/08, *Comissió/Portugal*, en la qual el Tribunal de Justícia entra a valorar si l'activitat d'inspecció tècnica de vehicles es pot considerar com una activitat relacionada amb l'exercici del poder públic, pot constituir una síntesis de la jurisprudència comunitària existent en la matèria.

En aquest sentit, el Tribunal de Justícia considera, en primer lloc, que *"el artículo 45 CE [actual article 51 del TFUE] por tratarse de una excepción a la regla fundamental a la libertad de establecimiento, debe ser interpretado de tal modo que su alcance quede limitado a lo estrictamente necesario"*. Així mateix, recorda que, segons reiterada jurisprudència²¹, *"la excepción prevista por dicho artículo debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder [...] lo cual excluye que se consideren "relacionadas con el ejercicio de poder público" a efectos de dicha excepción las funciones meramente auxiliares y preparatorias con respecto a la entidad que ejerce el efectivamente el poder público al adoptar la resolución final"* (el subratllat és nostre).

L'ACCO considera que, precisament aquestes funcions auxiliars i preparatòries, en base a la delimitació que en fa el TJUE, als efectes del Dret Comunitari, serien entre d'altres, les que realitzen els agents de la seguretat industrial, regulats per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010, que han estat considerats exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Directiva de Serveis: els organismes de control, els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i les entitats d'avaluació de riscos industrials.

Continua el Tribunal de Justícia dient que *"...la distinción que existe entre las actividades de los organismos privados que constituyen meras funciones preparatorias y las que constituyen una participación directa y concreta en el ejercicio del poder público señalando que, incluso cuando los organismos privados ejercen funciones de poder público extrayendo las consecuencias de los controles que llevan a cabo, la posibilidad de invocar el artículo 45 CE queda excluida cuando la normativa aplicable establece un encuadramiento de los citados órganos por la autoridad pública competente [...]. Efectivamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que los organismos privados que ejerzan su actividad bajo la supervisión activa de la autoridad pública competente responsable, en última instancia, de los controles y de las resoluciones de dichos organismos, no pueden considerarse "directa y específicamente relacionados" con el ejercicio del poder público" a efectos del artículo 45 CE"* (el subratllat és nostre).

²¹ Entre d'altres, la sentència de 21 de juny de 1974, assumpte 2/74, *Reyners*; la sentència de 13 de juliol de 1993, assumpte C-42/92, *Thijssen*; la sentència de 31 de maig de 2001, assumpte C-283/99, *Comissió/Itàlia*, i les sentències de 29 de novembre de 2007, assumptes C-393/05, *Comissió/Àustria*, i C-404/05, *Comissió/Alemanya*.

Finalment, el Tribunal de Justícia conclou que, en relació a l'activitat concreta de la inspecció tècnica de vehicles, cal distingir dues fases:

- (i) La fase d'inspecció tècnica pròpiament dita, que consisteix en la comprovació de la conformitat dels vehicles inspeccionats amb les normes tècniques aplicables, i
- (ii) La fase de certificació de la inspecció, que consisteix en la col·locació d'una vinyeta en el vehicle o bé en la denegació de la certificació.

Les activitats corresponents a la primera fase són exclusivament de caràcter tècnic i, en conseqüència, alienes a l'exercici de poder públic. En canvi, pel que fa a les activitats de la segona fase, relativa a la certificació de la inspecció tècnica, ens podríem plantejar si, en alguns casos, pot comportar l'exercici de facultats de poder públic, ja que consisteix en l'extracció de conseqüències jurídiques de la inspecció tècnica realitzada.

Ara bé, el Tribunal és del parer que la decisió de certificar o no es limita a la constatació dels resultats de la inspecció tècnica, sense que l'organisme privat gaudeixi, en aquest sentit, de l'autonomia decisòria pròpia de l'exercici de prerrogatives de poder públic. A més, les activitats de certificació s'adopten en el marc d'una supervisió directa per part de l'Administració.

Per tant, de conformitat amb la jurisprudència del TJUE, l'ACCO considera que l'actuació dels diferents operadors de la seguretat industrial, que regula la Llei 12/2008 i desenvolupa el Decret 30/2010, no suposa una completa delegació de funcions per part de l'Administració:

- Existeix, en primer lloc, el procediment d'acreditació i autorització de l'operador davant l'Administració Pública, que resulta de comprovar l'adequació dels mitjans tècnics i humans a disposició de la funció col·laboradora.
- Així mateix, l'Administració és, en part, responsable del bon funcionament del sistema de control, a través d'aquests operadors, ja que conserva la facultat de control i la potestat sancionadora, pròpia de l'exercici del poder públic. En aquest sentit, la Llei 12/2008, en el seu article 12, estableix que és funció de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial atorgar les autoritzacions dels organismes de control i dels titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles i també, si s'escau, revocar-les o suspendre-les, així com controlar-ne l'activitat. En el Decret 30/2010, s'amplia aquesta actuació a les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i a les entitats d'avaluació de riscos industrials.

L'ACCO considera que l'àmbit d'actuació dels operadors de la seguretat industrial, als efectes del Dret Comunitari, és el del control tècnic, i no el de la inspecció administrativa (aquest darrer àmbit sí que es configura com una veritable potestat pública inherent a l'Administració). Per tant, es pot parlar de l'exercici, per part d'aquests operadors, d'una funció centrada en l'obtenció de dades objectives i la comprovació de fets, però no d'una veritable inspecció (amb potestats de sanció o adopció de mesures cautelars).

En definitiva, l'ACCO considera que la matèria regulada per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010, relativa a l'accés i exercici d'activitats de serveis en l'àmbit de la seguretat industrial, es troba plenament afectada per les disposicions de la Directiva de Serveis i de les seves normes de transposició i, en aquest sentit, l'ACCO considera que cal avaluar-ne la compatibilitat, i modificar les dues normes en conseqüència.

Per aquest motiu, en la realització de l'avaluació de l'impacte competitiu, que realitza, en aquest Informe, la Direcció General de l'ACCO, de la Llei 12/2008 (que, segons l'ACCO, hauria d'haver estat inclosa en l'annex de la Llei 5/2010) i del Decret 30/2010, i en les recomanacions que se'n derivaran, es parteix de la plena aplicabilitat de la Directiva de Serveis i de les seves normes de transposició a les dues normes objecte d'anàlisi.

La posició de l'ACCO en la qüestió examinada, basada en la interpretació que fa tant la Comissió Europea com el propi TJUE del concepte "autoritat pública" o "poder públic", també és la que manifesta la Comissió Jurídica Assessora, en el Dictamen número 20/10 sobre el projecte de l'actual Decret 30/2010.

En el seu Dictamen, la Comissió Jurídica Assessora examina minuciosament l'aplicació de la Directiva de Serveis a la matèria regulada pel Decret 30/2010, recollint la interpretació estricta de l'excepció prevista a l'article 51 del TFUE que n'ha fet el TJUE:

- La Comissió Jurídica Assessora conclou que "el concepte restrictiu d'exercici de poder públic té com a conseqüència la plena aplicació de la directiva de serveis a tots els altres supòsits regulats en el Projecte". S'està referint, a part de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, a les quals considera que se'ls aplica la Directiva de Serveis, als organismes de control i, evidentment, per als qui tenen un caràcter més allunyat de l'exercici de l'autoritat pública: les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i les entitats d'avaluació de riscos industrials.
- Finalment, la Comissió Jurídica Assessora tanca aquesta qüestió recordant que "la directiva permet un ampli marge d'apreciació en l'adopció dels instruments possibles, però exigeix la justificació de la necessitat i la proporcionalitat de les mesures d'intervenció, així com la inexistència de discriminació (art. 9.1). En virtut d'això, l'Administració activa haurà de valorar en cada cas, en elaborar la norma, no només l'existència d'una raó imperiosa d'interès general (salut, medi ambient, etc.) sinó la connexió de l'opció triada amb aquest motiu, la proporcionalitat en relació amb els objectius i la cerca de la solució que menys interfereixi la llibertat. Aquesta exigència és aplicable al cas present".

4.4. Principals restriccions a la competència identificades

Tal i com s'exposa en la *Metodologia per a Avaluar l'Impacte Competitiu de les normes*, elaborada per l'ACCO, les restriccions estan classificades en tres categories²²:

- (i) Restriccions que limiten el nombre o varietat d'operadors en el mercat.
- (ii) Restriccions que limiten la capacitat dels operadors per competir.
- (iii) Restriccions que redueixen els incentius dels operadors per competir vigorosament.

La taula que figura a continuació conté les principals restriccions a la competència identificades en la Llei 12/2008 i en el Decret 30/2010, pel que fa als diferents operadors en matèria de seguretat industrial. Donat que la majoria de les restriccions a la competència identificades són comunes a més d'una tipologia d'operador, per tal de facilitar la lectura de l'informe, s'ha optat per realitzar l'anàlisi per tipologia de restricció i no per tipus d'operador. Ara bé, per a cada restricció, la taula indica a quins tipus d'operadors aplica aquella restricció.

La Llei 12/2008 i el Decret 30/2010 són normes que presenten un marcat caràcter intervencionista, que es materialitza en l'existència d'importants restriccions a la competència. La majoria de les restriccions identificades són relatives a l'accés a l'exercici de les activitats, és a dir, restriccions que actuen com a barreres d'entrada, limitant el nombre o varietat d'operadors en el mercat.

Així mateix, és necessari remarcar el fet que, tal i com s'ha indicat en l'apartat 4.3 anterior, en el procés d'adopció de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, no s'han tingut sempre en compte les prescripcions imposades per la Directiva de Serveis, sobre tot, pel que fa a determinades tipologies d'agents de la seguretat industrial.

²² No s'ha d'interpretar com una categorització rígida doncs, en alguns casos, una mateixa restricció pot produir efectes en més d'una categoria.

Restriccions a la competència identificades a la Llei 12/2008 i al Decret 30/2010

Restricció identificada ²³	Limita el nombre o varietat d'operadors en el mercat	Limita la capacitat dels operadors per a competir	Redueix els incentius dels operadors per competir vigorosament	Tipologia d'operador ²⁴					
				OC	ITV	EACPI	EARI	PEIM	TRVA
I. Règim d'intervenció administrativa									
(a) Autorització	XXX			X	X	X	X		
(b) Comunicació prèvia	X							X	X
II. Característiques del règim d'autorització									
(a) <i>Numerus clausus</i>	XXX			X	X				
(b) Vigència de les autoritzacions	XX			X	X				
(c) Silenci negatiu	XX			X	X	X	X		
(d) Tarifes màximes		XX	XX	X	X				
III. Requisits per a l'obtenció de l'autorització o comunicació prèvia									
(a) Àmbits d'actuació obligatoris	XXX			X					
(b) Desplegament territorial mínim	XXX			X					
(c) Requisits de solvència financera, assegurança i fiança	XXX			X	X				X
(d) Requisits de personal	XX			X	X				
(e) Competència tècnica i professional	XX			X	X	X	X	X	X
(f) Inscripció d'ofici al Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya.				X	X	X	X	X	X
IV. Règim de continuïtat dels operadors habilitats per la Llei 10/2006	XXXX			X	X				
V. Planificació sectorial de les estacions d'ITV amb elements de programació econòmica									
(a) Motius Pla territorial	XX				X				
(b) Quota màxima de mercat	XXX				X				
(c) Distàncies mínimes entre estacions d'ITV	XX				X				

²³ El nombre de "creuetes" indica la major o menor gravetat de la restricció a la competència identificada.

²⁴ Organismes de control ("OC"); titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles ("ITV"); entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials ("EACPI"); entitats d'avaluació de riscos industrials ("EARI"); professionals i empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials ("PEIM") i tallers de reparació de vehicles automòbils ("TRVA").

4.5. Consideracions sobre les restriccions a la competència identificades

I. El règim d'intervenció administrativa prèvia per a exercir activitats de serveis en l'àmbit de la seguretat industrial

El règim d'intervenció administrativa establert per la Llei 12/2008 per a exercir l'activitat a Catalunya, desenvolupat, i en alguns casos, ampliat pel Decret 30/2010, es concreta en:

(a) Una **autorització administrativa** prèvia per a exercir l'activitat, per als següents operadors:

- Organismes de control: art. 26 i 32 Llei 12/2008 i art. 66 a 68 Decret 30/2010
- Titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles: art. 26 i 37 Llei 12/2008 i art. 80 a 82 Decret 30/2010
- Entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials: art. 92 i 93 Decret 30/2010
- Entitats d'avaluació de riscos industrials: art. 104 i 105 Decret 30/2010

(b) Una **comunicació prèvia** a l'inici de l'activitat, per als següents operadors:

- Els professionals i les empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials: arts. 112 i 120 Decret 30/2010
- Tallers de reparació de vehicles automòbils: art. 131 Decret 30/2010

A continuació es comentaran diferents aspectes del règim d'intervenció administrativa que estableixen la Llei 12/2008 i el Decret 30/2010.

(a) Règim d'autorització administrativa

L'existència d'un règim d'autorització administrativa prèvia suposa una restricció a la competència doncs limita el dret o possibilitat dels operadors a accedir al mercat a aquells que efectivament obtenen l'autorització administrativa de l'autoritat competent.

Suposa, doncs, una barrera d'entrada per a potencials entrants en el mercat, que pot acabar limitant el nombre de possibles competidors i, en conseqüència, pot suposar la consolidació del poder de mercat dels operadors ja establerts. Així mateix, redueix la rivalitat competitiva a la qual els operadors ja implantats estan sotmesos, amb les conseqüències negatives que això comporta en termes de preus, qualitat del servei ofert, etc. per als consumidors.

Cal recordar que qualsevol restricció a la competència – com és en aquest cas el règim d'autorització i els requisits exigits- cal que tingui una empara legal. L'article 38 de la CE reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat com a dret fonamental, i, de conformitat amb l'article 53.1 de la CE, només per llei es podrà regular l'exercici de l'esmentada llibertat. Per aquest motiu, ha de ser una norma amb rang de llei la que estableixi un règim d'intervenció administrativa prèvia, la qual l'ACCO considera que ha d'especificar: (i) la raó imperiosa d'interès general que justifica el règim establert i (ii) el tipus de requisits que es podran exigir. L'ACCO considera que aquests dos aspectes constitueixen

el contingut mínim d'un règim d'intervenció administrativa prèvia, que ha d'estar present a la norma que estableix l'esmentat règim.

Així mateix, cal recordar que, en base a la Directiva de Serveis i a la Llei 17/2009, l'establiment d'un règim d'autorització per accedir o exercir una activitat de serveis té un caràcter excepcional (art. 9.1 de la Directiva de Serveis i art. 5 de la Llei 17/2009). Aquestes normes obliguen, com a regla general, a l'eliminació de tot tipus de règims d'autorització. Únicament permeten mantenir-los quan aquests (i) no siguin discriminatoris, (ii) siguin necessaris, és a dir, que estiguin justificats per una raó imperiosa d'interès general) i (iii) siguin proporcionals. Addicionalment, la Llei 17/2009 (art. 5), exigeix que l'establiment d'un règim d'autorització administrativa per a l'exercici d'una activitat, així com la seva motivació tinguin cobertura en una norma amb rang de llei.

En aquest sentit, és evident que seria la Llei 12/2008 la que hauria d'establir per a quins operadors s'estableix un règim d'autorització administrativa, així com el tipus de requisits exigits. No obstant això, la Llei 12/2008 només contempla aquest règim d'autorització en relació als organismes de control i als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, però no ho fa per a les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i per a les entitats d'avaluació de riscos industrials. En conseqüència, el Decret 30/2010 ha estès, sense la corresponent empara legal, el règim d'autorització administrativa a aquests dos altres agents.

Per tant, pel que fa al règim d'autorització de les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i a les entitats d'avaluació de riscos industrials, establert en el Decret 30/2010, caldria donar-li l'empara legal necessària en la Llei 12/2008, o bé eliminar-lo, sense perjudici que calgui modificar algun dels requisits establerts, tal i com s'exposarà més endavant.

Pel que fa als operadors de la inspecció (organismes de control i titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles), el règim d'autorització administrativa dels quals sí que es contempla a la Llei 12/2008, s'haurà de valorar la necessitat de la seva imposició basant-se en els motius que s'exposen a la Llei 12/2008. En aquest sentit, del preàmbul de la Llei es dedueix implícitament que els motius que podrien justificar el règim d'autorització implantat són: (i) la millora de la qualitat dels serveis i (ii) la seguretat pública, en el sentit que el règim d'autorització seria una condició necessària per tal de garantir el correcte compliment de les exigències legals i tècniques per part dels agents que intervenen en la seguretat industrial.

Això no obstant, l'ACCO recorda que només el segon dels motius esmentats (la seguretat pública) té la consideració de raó imperiosa d'interès general en l'ordenament jurídic comunitari, en virtut de la qual es podrien justificar determinades exempcions a l'economia de mercat i a la lliure competència. En conseqüència, **l'ACCO considera que només en base a l'objectiu de seguretat pública podria estar justificat l'establiment d'un règim d'autorització administrativa prèvia per a determinats operadors de la inspecció**. En canvi, l'objectiu de millora de la qualitat dels serveis prestats no justificaria un règim d'autorització.

A més, l'ACCO vol posar de manifest que, a banda de la barrera d'entrada que suposa un control *ex ante*, com és un règim d'autorització, en molts casos aquest no suposa una major garantia de seguretat ni de la qualitat dels serveis prestats. Un règim d'autorització prèvia només permet comprovar que el prestador compleix els requisits exigits abans de començar

l'activitat, però no garanteix que aquests requisits es compliran durant tot l'exercici de l'activitat.

Acceptada la justificació de la restricció (el règim d'autorització) per als operadors de la inspecció (organismes de control i titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles) en base a objectius o motius de seguretat pública, l'anàlisi radicaria, doncs, entorn al principi de proporcionalitat i de mínima distorsió. Efectivament, l'eficàcia d'una mesura restrictiva de la competència per assegurar la consecució d'un determinat objectiu (principi de necessitat) no és suficient per concloure que la proposta és satisfactòria des del punt de vista de la competència.

Així mateix, cal recordar que l'article 39 bis de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i procediment administratiu comú (en endavant, Llei 30/1992), introduït per la Llei 25/2009, estableix nous principis d'intervenció de les Administracions Públiques per al desenvolupament d'una activitat.

En aquest sentit preveu que les Administracions Públiques quan, en l'exercici de les seves respectives competències, estableixin mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius, o exigeixin el compliment de requisits per a l'exercici d'una activitat, (i) han d'escollir la mesura menys restrictiva, (ii) motivar-ne la necessitat per a la protecció de l'interès públic, i (iii) també justificar la seva adequació per a aconseguir els fins que es persegueixen, (iv) sense que en cap cas produeixin diferències de tracte discriminatòries.

És a dir, cal estar segurs que no existeix un mecanisme alternatiu menys restrictiu que permeti assolir el mateix objectiu, i que el règim plantejat s'hagi definit de manera que la restricció de la competència sigui la mínima possible i que, en conseqüència, també ho sigui l'afectació negativa de l'eficiència en l'assignació dels recursos (principis de proporcionalitat i de mínima distorsió). Per tant, **només es podrà aplicar un règim d'autorització administrativa prèvia si no es poden utilitzar mesures menys restrictives com la comunicació prèvia, acompanyada o no d'una declaració responsable, amb la possibilitat d'intensificar els controls a posteriori²⁵ per part de l'Administració**

Ara bé, el caràcter més o menys accentuat de la restricció que suposa el règim d'autorització administrativa i el seus efectes negatius sobre la competència dependran (i) de les característiques específiques del règim que s'estableixi (*numerus clausus* o no, vigència de l'autorització, etc.) i (ii) dels requisits concrets exigits per a l'obtenció de l'autorització.

Per últim, respecte la lliure prestació ocasional de serveis, la qual no es pot predicar en el cas de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles per raons d'infraestructura tècnica evidents, l'ACCO considera que caldrà revisar el sistema d'autoritzacions administratives establert a la Llei 12/2008 i al Decret 30/2010, per tal d'adequar-lo a les previsions de la Directiva de Serveis i de la Llei 17/2009. L'ACCO recomana una referència expressa al règim aplicable als prestadors ocasionals de serveis d'altres Estats membres de la Unió Europea relacionats amb la seguretat industrial, suprimint aquelles exigències no emparades per l'ordenament jurídic comunitari, als operadors i professionals originaris d'altres Estats membres que ja exerceixen aquestes activitats legalment en el seu territori.

²⁵ De fet, el propi Decret 30/2010 estableix un estricte règim de verificacions i controls periòdics per als operadors sotmesos al règim d'autorització administrativa.

En definitiva, en relació amb el règim d'intervenció administrativa previst a la Llei 12/2008 i al Decret 30/2010, l'ACCO considera que:

(a) L'obligació d'obtenir una autorització administrativa per a exercir l'activitat es podria trobar justificada per una raó imperiosa d'interès general (la seguretat pública). Això no obstant, per a considerar-lo conforme, cal que s'hagi analitzat la possible introducció de règims menys restrictius de la competència de conformitat amb els principis de proporcionalitat i mínima distorsió²⁶.

(b) Pel que fa al règim d'autorització de les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i a les entitats d'avaluació de riscos industrials, establert en el Decret 30/2010, caldrà donar-li l'empared legal necessària en la Llei 12/2008, o bé eliminar-lo, sense perjudici que calgui modificar algun dels requisits establerts, tal i com s'exposarà més endavant.

(c) Respecte la lliure prestació de serveis, caldrà afegir una referència expressa al règim aplicable a la prestació ocasional d'aquests serveis per part d'operadors provinents d'altres Estats membres de la Unió Europea, suprimint aquelles exigències no permeses per l'ordenament jurídic comunitari a aquells operadors que ja exerceixen aquestes activitats legalment en el seu territori.

(b) Règim de comunicació prèvia

En relació amb els professionals i les empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials (articles 112 i 120) i els tallers de reparació de vehicles automòbils (article 130), el Decret 30/2010 estableix un règim d'intervenció basat en l'obligació de realitzar una comunicació prèvia a l'inici de l'activitat.

Com ja s'ha indicat anteriorment, aquest règim d'intervenció administrativa prèvia, per a aquests tipus d'operadors, no es preveu a la Llei 12/2008, sinó que s'instaura directament en el Decret 30/2010. Això implica que aquest règim no té la necessària cobertura legal, requerida per la restricció a la competència que comporta.

Ara bé, és evident que un règim de comunicació prèvia és molt menys restrictiu de la competència que un règim que imposi l'obligació d'obtenir una autorització davant l'autoritat competent i que subjecti l'inici de l'activitat al pronunciament de l'administració. És a dir, comparat amb un règim d'autorització, un règim de comunicació prèvia té efectes positius des del punt de vista de la reducció de terminis i costos necessaris per a iniciar una activitat, però caldrà estar atents a quin tipus de requisits s'exigeixen, doncs, segons com es configuren aquests, pot ser que no es redueixin les barreres a l'accés o a l'exercici d'una activitat econòmica.

Per aquest motiu, l'ACCO considera que les lleis que estableixin un règim d'intervenció administrativa prèvia, han de contenir una previsió explícita sobre: (i) les raons d'interès general que emparen l'exigència dels requisits i (ii) el tipus de requisits que es podran exigir

²⁶ Pel que fa el Decret 30/2010, sembla que no s'ha avaluat la necessitat i la proporcionalitat del règim d'autorització administrativa prèvia per als operadors anteriorment esmentats, en base a les obligacions que imposa la Directiva de Serveis i la Llei 17/2009, la qual cosa ha estat posada clarament de manifest per la Comissió Jurídica Assessora en el seu Dictamen número 20/10.

(per exemple, de formació, de mitjans materials, etc.), que han de ser inequívocs i objectius, i guardar una relació clara i directa amb les raons d'interès general esmentades.

Finalment, pel que fa al termini de presentació de la comunicació prèvia davant l'autoritat competent, l'ACCO vol posar de manifest que, si no s'especifica aquest termini, s'ha de considerar que l'operador pot realitzar la comunicació en el moment immediatament anterior a l'inici de l'activitat.

Ara bé, a banda del caràcter més procompetitiu, en termes generals, del règim de comunicació prèvia establert, com a forma d'intervenció administrativa, alguns dels requisits exigits per a poder exercir l'activitat suposen restriccions injustificades a la competència, que seran analitzades en els següents apartats d'aquest Informe. Així, podem avançar que l'establiment de determinats requisits de solvència financera o de competència tècnica i professional, exigits a aquests operadors, poden ser considerats injustificadament restrictius de la competència i contraris a les obligacions imposades per la Directiva de Serveis.

En definitiva, el règim de comunicació prèvia establert per als professionals i les empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials, i per als tallers de reparació de vehicles automòbils és menys restrictiu de la competència, i s'adequa més a les prescripcions de la Directiva de Serveis, que un règim d'autorització administrativa. Però cal relativitzar aquesta primera consideració fins haver analitzat, amb detall, els requisits exigits per a veure si és plenament conforme amb els principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència i amb les exigències de la Directiva de Serveis.

Ara bé, caldria dotar aquest règim de comunicació prèvia per als professionals i les empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials, i per als tallers de reparació de vehicles automòbils de cobertura legal, ja que no està previst a la Llei 12/2008.

II. Característiques del règim d'autorització administrativa establert per als organismes de control, els titulars d'estacions d'ITV, les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials i les entitats d'avaluació de riscos industrials

(a) Establiment d'un *numerus clausus* per als organismes de control i els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles

El Decret 30/2010, fent ús de la possibilitat establerta per la Llei 12/2008 (articles 31 i 37.2), estableix una limitació en el nombre d'operadors que poden exercir la seva activitat:

1. Pel que fa als organismes de control, estableix un nombre màxim de 6 operadors (art. 65).
2. En relació als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, fa referència a un Pla Territorial d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles, la qual cosa comporta també, indirectament, l'establiment d'un nombre màxim d'operadors (art. 73).

L'establiment d'un nombre limitat d'autoritzacions afavoreix, òbviament, els operadors que ja estan establerts en el mercat i crea una barrera d'entrada insalvable per aquells que volen entrar-hi. Per aquest motiu, la no limitació del nombre d'operadors en un mercat és un principi bàsic de la lliure competència.

Això no obstant, en casos excepcionals, aquesta restricció pot existir i estar justificada. En particular, la Directiva de Serveis permet la limitació del nombre d'autoritzacions per a la realització d'una determinada activitat de serveis en aquells supòsits en que ho justifiqui (i) l'escassetat de recursos naturals, (ii) les capacitats tècniques que es poden utilitzar, o (iii) quan concorri una raó imperiosa d'interès general. En aquest mateix sentit es manifesta l'article 8 de la Llei 17/2009.

En relació amb aquesta restricció, algunes Comunitats Autònomes de l'Estat espanyol han optat (ja molt abans de l'entrada en vigor de la Directiva de Serveis) per no establir limitacions en el nombre d'operadors autoritzats, pel que fa als organismes de control. En aquest sentit, i a títol merament enunciatiu, podem mencionar les Comunitats Autònomes d'Andalusia²⁷, Aragó²⁸ o Navarra²⁹.

Així mateix, cal insistir en el fet que l'establiment d'un *numerus apertus*, enlloc d'un *numerus clausus*, que comporta un augment del nombre de competidors en el mercat, no té perquè implicar una disminució de la qualitat dels serveis de seguretat industrial prestats. En aquest sentit, és evident que, per a assegurar la qualitat dels serveis, existeix la possibilitat d'exigir als prestadors del servei criteris relacionats amb la qualitat, que hauran d'estar objectivament definits.

1. Organismes de control

Pel que fa als organismes de control, tant la Llei 12/2008 (art. 31) com el Decret 30/2010 (art. 65) justifiquen l'establiment d'un *numerus clausus* amb la finalitat "*d'assegurar una bona prestació del servei amb relació al parc d'instal·lacions existents i garantir l'objectivitat i la qualitat de la inspecció*".

Cap d'aquests motius té la consideració de raó imperiosa d'interès general de conformitat amb l'ordenament jurídic comunitari. L'ACCO no considera probable que l'establiment d'un *numerus clausus* en lloc de, per exemple, un *numerus apertus*, pugui acomplir d'una manera més satisfactòria les finalitats esmentades.

L'ACCO considera que tampoc concorren en el present supòsit cap dels supòsits d'excepció establerts per la Directiva de Serveis, que s'han descrit. Per tant, l'ACCO considera que, en aquest cas, l'establiment d'un *numerus clausus* és una mesura contrària al principi de

²⁷ Decret 25/2001, de 13 de febrer, pel qual es regulen les actuacions dels organismes de control en matèria de seguretat dels productes i instal·lacions industrials.

²⁸ Llei 12/2006, de 27 de desembre, de regulació i foment de l'activitat industrial a l'Aragó i Decret 67/1998, de 31 de març, del Govern d'Aragó, pel qual es regula l'exercici de les funcions en matèria de vigilància del compliment de la legislació vigent sobre seguretat de productes, equips i instal·lacions industrials assignat als Organismes de Control en l'àmbit de la Comunitat Autònoma d'Aragó.

²⁹ Decret Foral 326/1998, de 9 de novembre, pel qual es regulen les actuacions en matèria de seguretat industrial i control reglamentari en l'àmbit de la Comunitat Foral de Navarra.

necessitat, ja que no existeix una relació de causalitat entre la restricció a la competència que suposa i la consecució de l'objectiu desitjat.

Si bé amb anterioritat a l'entrada en vigor del Decret 30/2010 només operaven 2 organismes de control, cal insistir en el fet que un sistema de seguretat industrial tan restrictiu que, tal i com estableix l'article 65 del Decret 30/2010, només autoritza a 6 operadors no permet l'existència d'una competència efectiva, doncs limita injustificadament el nombre d'operadors en el mercat i, per tant, no permet obtenir els beneficis fruit d'una competència intensa. Aquest nombre de 6, tal i com veurem més endavant, en realitat, ha quedat reduït a 4, ja que els organismes de control presents en el mercat amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, podran continuar prestant els seus serveis, sense sotmetre's al mateix procediment d'autorització que els nous organismes de control³⁰.

2. Titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles

Pel que fa a les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, si bé ni la Llei 12/2008 (art. 37.2) ni el Decret 30/2010 (art. 73) limiten directament el nombre d'autoritzacions existents per a aquest tipus d'operador de la inspecció, sí que ho fan de manera indirecta.

Efectivament, l'article 73 del Decret 30/2010 estableix que "*per a garantir un adequat servei al públic i un servei d'inspecció d'acord amb la demanda existent i d'acord amb el que estableix l'apartat a) de l'article 36.1 de la Llei de seguretat industrial, els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles hauran d'adequar-se al que determini el pla territorial d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles vigent*". Aquest pla, que és objecte d'una anàlisi més específica en aquest mateix Informe (secció V), al determinar el nombre necessari d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles i el de línies d'inspecció que ha de tenir cada comarca, limita indirectament els operadors que podran ésser autoritzats per l'autoritat competent.

L'ACCO, en aquest cas, tampoc comprèn com aquesta limitació assegura l'adequada prestació del servei d'inspecció, motiu que, en cap cas, es considera una raó imperiosa d'interès general, que justifiqui la introducció de la restricció.

En definitiva, establir un sistema de numerus clausus constitueix una restricció a la competència i, com a tal, ha de ser necessària i proporcional ja que constitueix una excepció al principi general de la llibertat d'empresa. En el cas que ens ocupa, l'ACCO considera que aquestes condicions no es compleixen.

És més, de la mateixa manera que amb els organismes de control, el nombre d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles noves autoritzades és, en realitat, molt restrictiu³¹, ja que les

³⁰ Veure secció IV posterior.

³¹ En aquest sentit, del total de 60 estacions d'inspecció tècnica de vehicles que preveu el nou Pla Territorial d'Estacions d'Inspecció Tècnica de Vehicles 2010-2014, 44 estacions continuaran en mans dels operadors habilitats per la Llei 10/2006, i només 16 podran ser adjudicades, per concurs públic, a nous operadors.

Ara bé, com l'adjudicació s'acostuma a realitzar per lots d'estacions, el nombre de nous operadors serà inferior a aquesta xifra (a 16). Això ho confirma la primera convocatòria que s'ha realitzat, mitjançant l'Ordre IUE/279/2010, de 7 de maig, per la qual s'obre la convocatòria i s'aproven les bases que regulen el concurs públic per accedir a l'autorització de noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles, previstes en el Pla territorial, aprovat pel Decret 45/2010, de 30 de març (en endavant, Ordre IUE/279/2010). En aquesta Ordre surten a licitació 6 estacions

estacions d'inspecció tècnica de vehicles que operaven amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, podran continuar prestant els serveis d'inspecció, sense necessitat de sotmetre's al mateix procediment d'autorització que els nous operadors que vulguin entrar en el mercat³².

En conseqüència, l'ACCO considera que s'hauria d'eliminar tant de Llei 12/2008 com del Decret 30/2010 la limitació, directa o indirecta, del nombre d'autoritzacions (*numerus clausus*) relatives tant als organismes de control com als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles.

(b) Vigència limitada de les autoritzacions dels organismes de control i dels titulars de les estacions d'ITV

El Decret 30/2010 només limita temporalment les autoritzacions administratives atorgades als organismes de control i als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles:

- Pel que fa als organismes de control, l'autorització tindrà una vigència de 20 anys per als nous operadors (art. 66.1). Si es tracta d'operadors ja habilitats segons la Llei 10/2006 la vigència serà de 10 anys (art. 66.2).
- Respecte els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, la vigència de l'autorització serà de 30 anys per als nous operadors (art. 80.1). Si es tracta d'operadors ja habilitats segons la Llei 10/2006, la vigència serà de 25 anys (art. 80.2).

La limitació de la vigència de les autoritzacions és una restricció de la competència, que dificulta l'exercici de les activitats de serveis ja que, depenent de la seva durada, pot impedir que els prestadors desenvolupin una estratègia a llarg termini i, en termes generals, introdueix un element d'inseguretat en l'activitat empresarial. Llevat excepcions particulars, un cop un prestador ha demostrat que compleix els requisits, *a priori*, no existeix cap necessitat de limitar l'autorització en el temps.

És per això que l'article 11 de la Directiva de Serveis estableix, com a principi general, la no limitació de la vigència de les autoritzacions concedides. Preveu que, excepcionalment, les autoritzacions podran limitar-se temporalment quan:

- (i) Es renovin automàticament o només restin subjectes al compliment continuat dels requisits.
- (ii) El nombre d'autoritzacions disponibles sigui limitat per una raó imperiosa d'interès general o
- (iii) La limitació temporal estigui justificada per una raó imperiosa d'interès general.

A priori, la limitació temporal que estableix el Decret 30/2010 per als organismes de control i per als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, podria ser conforme a les

agrupades en 2 lots. Per tant, pel que fa a aquesta Ordre, l'adjudicació comportarà l'entrada en el mercat de, com a màxim, 2 nous operadors.

³² Veure secció IV posterior.

prescripcions imposades per la Directiva de Serveis, ja que en ambdós casos s'ha limitat, directa o indirectament, el nombre d'autoritzacions que pot concedir l'Administració competent. En aquest mateix sentit s'ha manifestat la Comissió Jurídica Assessora en el Dictamen núm. 20/10, sobre el Projecte del Decret 30/2010. Així, aquest òrgan recomanava la limitació de la vigència de les autoritzacions en el cas que es mantingués un nombre màxim d'autoritzacions.

Això no obstant, tal i com s'ha indicat en l'apartat anterior, l'ACCO és del parer que l'establiment d'un *numerus clausus* en relació als operadors de la inspecció (organismes de control i titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles) autoritzats no compleix el principi de necessitat, doncs no es troba justificat per raons imperioses d'interès general. En conseqüència, un cop s'elimini la limitació del nombre d'autoritzacions que estableix el Decret 30/2010, deixarà de ser admissible la limitació temporal de la vigència de les autoritzacions atorgades per l'Agència Catalana de Seguretat Industrial.

De fet, els objectius que es persegueixen limitant temporalment les autoritzacions atorgades es poden aconseguir també mitjançant mesures menys restrictives, com ara la supervisió continuada del prestador del servei, combinada amb la possibilitat de revocar l'autorització atorgada en cas d'incompliment dels requisits exigits.

En aquest sentit, si bé l'article 46 del Decret 30/2010 estableix, per als operadors de la inspecció, l'obligació de justificar el compliment dels requisits exigits davant l'Agència Catalana de Seguretat Industrial, com a màxim cada quatre anys, la qual cosa contribuiria a facilitar la supervisió *a posteriori* i continuada per part de l'Administració, aquest requisit, combinat amb (i) la necessitat d'obtenir una autorització per poder operar i (ii) la limitació d'aquesta temporalment, comporta un augment considerable de les càrregues administratives que els operadors de la inspecció es veuen obligats a suportar.

(c) Silenci administratiu negatiu per a tots els supòsits d'autorització

El Decret 30/2010 estableix un règim de silenci administratiu negatiu en el procediment d'atorgament de les autoritzacions administratives que permeten l'exercici d'activitats en matèria de seguretat industrial a Catalunya.

En conseqüència, aquest règim afecta (i) els organismes de control (art. 69.7), (ii) el titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles (art. 82.9), (iii) les entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials (art. 93.7) i (iv) les entitats d'avaluació de riscos industrials (art. 105.6).

Així mateix, aquest règim de silenci administratiu negatiu també s'estableix (i) per als organismes de control habilitats segons la Llei 10/2006 (Disposició Addicional Tercera, apartat 7) i (ii) per als titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles habilitats segons la Llei 10/2006 (Disposició Addicional Quarta, apartat 7) que sol·licitin la corresponent autorització per a continuar prestant els serveis d'inspecció.

Pel que fa al valor del silenci, cal tenir presents les prescripcions de la Directiva de Serveis i de la Llei 17/2009 relatives als procediments d'autorització. La Llei 17/2009 estableix el silenci administratiu positiu com a norma general (art. 6).

La Directiva de Serveis i la Llei 17/2009 només permeten un règim de silenci administratiu negatiu, amb caràcter excepcional, quan estigui justificat per una raó imperiosa d'interès general, inclosos els legítims interessos de tercers. A més, l'article 6 de la Llei 17/2009 disposa que els supòsits de silenci administratiu negatiu han de constituir excepcions previstes en una norma amb rang de llei. Finalment, la instauració d'un silenci negatiu hauria d'estar suficientment justificada, no només pel que fa a la seva necessitat, sinó també respecte la seva proporcionalitat.

Així, en primer lloc, s'ha de posar de manifest que la Llei 12/2008 no conté cap disposició expressa en aquest sentit. Per tant, en el cas que ens ocupa, l'establiment d'un règim de silenci administratiu negatiu no té l'empara legal que exigeix la Llei 17/2009 per a les excepcions a la regla general del silenci positiu. Addicionalment, si l'establiment d'un silenci negatiu es trobés previst a la Llei 12/2008, aquest hauria d'estar justificat per una raó imperiosa d'interès general de conformitat amb l'ordenament jurídic comunitari. Així mateix, del Decret 30/2010 no es desprèn quina és la raó imperiosa d'interès general que justificaria el caràcter negatiu del silenci administratiu.

En definitiva, el silenci administratiu negatiu dels procediments d'autorització establerts en el Decret 30/2010 no disposa de cobertura legal ni està justificat per una raó imperiosa d'interès general. En conseqüència, l'ACCO considera que caldria modificar el sentit del silenci i introduir un règim de silenci administratiu positiu.

(d) Tarifes màximes per als serveis prestats pels organismes de controls i per les estacions d'ITV

En relació als serveis prestats pels organismes de control i per les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, l'article 51 del Decret 30/2010, habilita al/ a la conseller/a del departament competent en matèria de seguretat industrial a establir l'import màxim de les tarifes que, amb independència de les taxes que els hi siguin aplicables, han d'abonar els destinataris dels serveis de control del compliment reglamentari de la seguretat industrial i de la inspecció tècnica de vehicles als operadors de la inspecció. Aquesta previsió troba la corresponent cobertura legal en l'article 28 i en l'apartat 4 de la Disposició Final Tercera de la Llei 12/2008.

Així mateix, s'estableix que les tarifes hauran de ser iguals per a tot el territori de Catalunya, i que no podran ser inferiors als costos mínims reals existents al mercat, tenint en compte el temps mínim promig d'inspecció establert per a cada àmbit corresponent als reglaments tècnics de seguretat industrial, i pel servei d'inspecció tècnica de vehicles, per part de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial.

D'acord amb l'article 15.2 de la Directiva de Serveis, s'haurà d'examinar la conformitat amb els principis de no discriminació, necessitat i proporcionalitat, de l'establiment de tarifes mínimes i/o màximes a respectar per part del prestador del servei de què es tracti.

La Comissió Europea³³ considera que la fixació de tarifes mínimes o màximes fixes constitueix un greu obstacle al mercat interior, ja que priva els operadors de la capacitat d'actuar lliurement sobre una variable clau de competència com és el preu, i això pot

³³ Manual per a la transposició de la Directiva de Serveis.

comportar que l'establiment en un determinat Estat membre resulti menys atractiu. Es tracta, per tant, de restriccions que limiten la capacitat dels operadors per competir, i que alhora suposen una reducció dels incentius que aquests tenen per tal de competir vigorosament. Per això, els Estats membres han de trobar mitjans més apropiats per a protegir els objectius d'interès general en joc, com és, per exemple, la protecció dels consumidors.

L'ACCO és del parer que aquest règim de tarifes màximes, establert per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010, constitueix una restricció de la competència, ja que el preu deixa de ser una variable de competència en el mercat, alterant, en conseqüència, el joc de l'oferta i la demanda. Aquesta previsió no troba justificació possible en cap raó imperiosa d'interès general, de conformitat amb l'ordenament jurídic comunitari. A més, no ha quedat acreditada en quina mesura la fixació de tarifes màximes pot incidir en una millor consecució de l'objectiu de seguretat pública que afirma perseguir el règim establert per les normes objecte d'aquest Informe.

Per tant, l'ACCO considera que s'hauria d'eliminar de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010 qualsevol referència a l'establiment dels preus màxims que poden fixar els operadors de la inspecció (organismes de control i els titulars de les estacions tècniques de vehicles).

En definitiva, l'ACCO considera que les següents característiques del règim d'autorització administrativa són injustificadament restrictives de la competència, i contràries a les prescripcions de la Directiva de Serveis i de la Llei 17/2009:

(a) L'establiment d'un numerus clausus per als organismes de control i per als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles no es troba justificat ni per l'escassetat de recursos naturals o de les capacitats tècniques que poden utilitzar-se, ni per raons imperioses d'interès general. Per tant, l'ACCO considera que aquesta limitació del nombre màxim d'operadors autoritzats hauria de ser eliminada de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010.

(b) Així mateix, un cop s'elimini el numerus clausus, la limitació de la vigència de les autoritzacions atorgades no complirà amb els principis de necessitat, proporcionalitat i mínima distorsió, motiu pel qual s'haurà d'eliminar també aquesta previsió de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010.

(c) També caldria modificar el sentit del silenci i introduir un règim de silenci administratiu positiu.

(d) Finalment, l'ACCO considera que s'hauria d'eliminar de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010 qualsevol referència als preus màxims que poden fixar els operadors de la inspecció, doncs constitueix una restricció de la competència que no està justificada.

III. Requisits exigits per a l'obtenció de l'autorització o per a la comunicació prèvia

A banda de la restricció a la competència que suposa l'exigència d'una autorització administrativa per a exercir l'activitat, aquesta ho serà en menor o major grau en funció del tipus de requisits exigits.

A continuació s'analitzen els requisits, que estableixen la Llei 12/2008 i el Decret 30/2010, que l'ACCO ha considerat que poden plantejar problemes de competència:

- a) Àmbits d'actuació obligatoris
- b) Desplegament territorial mínim
- c) Requisits de solvència financera, assegurança i fiança
- d) Requisits de personal
- e) Competència tècnica i professional
- f) Inscripció d'ofici al Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya

Cal recordar que, donat que els requisits exigits constitueixen restriccions a la competència, que suposen una barrera d'entrada en el mercat, s'han de tenir en compte les previsions de la Directiva de Serveis i de la Llei 17/2009. Aquestes normes disposen:

1. Que els requisits que s'estableixin per a la concessió d'una autorització no poden ser discriminatoris, han de trobar-se justificats per una raó imperiosa d'interès general i no han d'anar més enllà del que resulti necessari (ser proporcionats).
2. Que aquests requisits han de ser clars i inequívocs, objectius, transparents i accessibles, i que s'hauran d'haver fet públics amb suficient antelació (art. 10.2 de la Directiva de Serveis).

(a) Àmbits d'actuació obligatoris imposats als organismes de control

L'article 61 del Decret 30/2010, de conformitat amb l'article 30.1 c) de la Llei 12/2008, estableix que els organismes de control "han d'actuar obligatòriament en els àmbits corresponents als reglaments tècnics de seguretat industrial que es relacionen en l'annex 2". Aquests àmbits són els següents: aparells elevadors; aparells a pressió; alta tensió, baixa tensió; emmagatzematge de productes químics; gasos combustibles; instal·lacions frigorífiques; instal·lacions tèrmiques en els edificis; instal·lacions petrolíferes, i instal·lacions de protecció contra incendis.

L'ACCO és del parer que l'establiment d'una obligació d'aquest tipus és injustificada i desproporcionada en relació amb l'objectiu d'interès general que, segons el Decret 30/2010, persegueix l'establiment d'un sistema de seguretat industrial basat en un règim d'autorització administrativa. Només trobaria la seva justificació en el fet que, a l'establir un numerus clausus tant restrictiu (només 6 operadors) en relació amb els organismes de control autoritzats, el Govern de la Generalitat hauria volgut assegurar la prestació de serveis en tots els àmbits relacionats amb la inspecció i control determinats pels reglaments tècnics.

Un requisit d'aquest tipus constitueix una forta barrera d'entrada en el mercat, ja que només aquells operadors que puguin assegurar la prestació dels serveis de control en tots els àmbits exigits pel Decret 30/2010 i, indirectament, per la Llei 12/2008, podran participar en el concurs públic per a obtenir l'autorització, excloent, en conseqüència, aquells operadors.

bàsicament petits i mitjans, que només tenen capacitat d'actuació en alguns dels àmbits relacionats a l'annex 2 del Decret 30/2010, però que en aquests àmbits poden ser molt eficients i competitius, i capaços d'oferir serveis d'alta qualitat, precisament, entre d'altres, per la via de l'especialització.

A més, cal recordar que els articles 11.1. h) de la Llei 17/2009 i 15.2. h) de la Directiva de Serveis disposen que s'avaluarà l'adequació als principis de no discriminació, necessitat i proporcionalitat de la normativa que imposi “*l'obligació que el prestador realitzi, juntament amb el seu servei, altres serveis específics*”. Tal i com ho considera la Comissió Europea en el seu Manual per a la transposició de la Directiva de Serveis, una obligació d'aquest tipus pot resultar desproporcionada en molts casos.

En definitiva, tal i com ja s'ha exposat anteriorment, l'ACCO considera que l'establiment d'un nombre màxim d'organismes de control autoritzats no troba justificació en cap raó imperiosa d'interès general, de conformitat amb l'ordenament jurídic comunitari, ni en l'escassetat de recursos naturals o de les capacitats tècniques existents que poden utilitzar-se, tal i com exigeixen la Directiva de Serveis i la Llei 17/2009.

En conseqüència, l'ACCO considera que la imposició de determinats àmbits d'actuació obligatoris als organismes de control és una restricció a la competència que no estaria justificada, doncs no compleix els principis de necessitat i proporcionalitat que exigeix la Directiva de Serveis per a la seva conformitat. Per tant, aquest requisit hauria de ser eliminat.

(b) Desplegament territorial mínim exigít als organismes de control

L'article 60 del Decret 30/2010, la cobertura legal del qual es troba a l'article 30.1 a) de la Llei 12/2008, imposa, en relació als organismes de control, un desplegament territorial mínim. Així, segons la citada disposició, “*els organismes de control han de tenir un desplegament territorial mínim, per comarques, per garantir un adequat servei al públic i un servei d'inspecció d'acord amb la demanda existent. En aquest sentit, han de tenir, com a mínim, una oficina o dependència d'atenció al públic en cadascuna de les comarques que es relacionen en l'apartat 1 de l'annex 1. Així mateix, han de tenir, com a mínim, dues dependències d'atenció al públic repartides en dues de les comarques que s'especifiquen a l'apartat 2 de l'annex 1*”.

Una exigència d'aquestes característiques podria trobar la seva justificació en el fet que el Decret 30/2010 ha establert un nombre màxim d'organismes de control autoritzats molt reduït, fet que comporta la necessitat d'assegurar que aquests prestin els serveis que tenen encomanats a tot el territori de Catalunya. En conseqüència, l'ACCO considera que l'exigència d'un desplegament territorial mínim per als organismes de control és una restricció possiblement derivada de l'establiment d'un *numerus clausus* tant restrictiu (només 6 operadors).

Tal i com l'ACCO ha posat de manifest anteriorment en aquest mateix Informe, l'establiment d'un numerus clausus no compleix els principis de necessitat, proporcionalitat i mínima distorsió, ni els altres principis d'una regulació eficient i afavoridora de la competència. Tampoc compleix aquests principis, el requisit de desplegament territorial mínim, imposat per la Llei 12/2008 o el Decret 30/2010, conseqüència molt possiblement de l'establiment d'un numerus clausus tant reduït.

Per tant, l'ACCO considera que aquest requisit de desplegament territorial mínim hauria d'ésser eliminat tant de la Llei 12/2008 com del Decret 30/2010, juntament amb el numerus clausus.

(c) Requisits de solvència financera, assegurança i fiança per als organismes de control, les estacions d'ITV i els tallers de reparació de vehicles automòbils

El Decret 30/2010 preveu l'exigència d'una determinada solvència financera, la subscripció d'una pòlissa d'assegurança i la constitució d'una fiança d'una determinada quantia, per a algunes tipologies d'operadors (organismes de control, estacions d'inspecció tècnica de vehicles i tallers de reparació de vehicles automòbils).

Pel que fa als organismes de control i titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles, aquests requisits es troben emparats legalment en els articles 30.1 k), l) i m), i 36.1 k), l) i m) de la Llei 12/2008, concretant-se el seu contingut en el Decret 30/2010.

1. Solvència financera

El Decret 30/2010 imposa determinats requisits de solvència financera als operadors de la inspecció. En concret:

1. Als organismes de control els exigeix la presentació d'estats comptables auditats on hi figurin uns fons propis mínims (capital social més reserves) de 10.000.000 € (art. 63.1.a).
2. Als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles se'ls exigeix uns fons propis mínims de 300.000 € per línia d'inspecció autoritzada precisant que, en el seu conjunt, la solvència financera exigida no superarà els 10.000.000 € (art. 78.1.a).

L'ACCO considera que ens trobem davant un requisit no proporcionat, que pot suposar una forta barrera d'entrada al mercat, ja que limita l'accés dels operadors petits i mitjans.

Així mateix, la Directiva de Serveis (art. 15.2) estableix, com a requisit a avaluar, aquelles condicions que imposa una norma relatives a la possessió de capital d'una societat. Si s'identifica l'existència d'un requisit d'aquest tipus, se n'haurà d'avaluar la conformitat amb els principis de no discriminació, necessitat i proporcionalitat.

Per tant, l'ACCO considera que el requisit de solvència financera exigida als operadors de la inspecció és desproporcionat i, en conseqüència, s'haurien de reduir substancialment les quanties exigides o bé s'hauria d'eliminar aquest requisit.

2. Pòlissa d'assegurança i fiança

El Decret 30/2010 també imposa altres requisits de caràcter econòmic:

1. Als organismes de control els exigeix la subscripció d'una pòlissa d'assegurança de responsabilitat civil per danys a tercers amb una quantia mínima de 2.000.000 €, i la constitució d'una fiança amb una quantia de 1.000.000 € (art. 63.1.b i c).

2. Als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles els exigeix disposar d'una pòlissa d'assegurança de responsabilitat civil per danys a tercers amb una quantia mínima de 350.000 € per línia d'inspecció autoritzada en estació fixa, i la constitució d'una fiança amb una quantia de 10.000 €, també per línia d'inspecció autoritzada en estació fixa (art. 78.1. b i c).
3. Als tallers de reparació de vehicles automòbils els exigeix disposar d'una pòlissa d'assegurança per danys a tercers amb una quantia mínima de 250.000 € per als tallers de fins a 10 treballadors, o de 500.000 € per als tallers de més de 10 treballadors (art.127 b).

Respecte l'exigència d'una pòlissa d'assegurança als organismes de control, als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles i als tallers de reparació de vehicles automòbils, l'ACCO considera que pot estar justificada. Ara bé:

1. De conformitat amb el que disposa l'article 23 de la Directiva de Serveis i l'article 21 de la Llei 17/2009, cal tenir cura que les quantitats que s'exigeixen no siguin desproporcionades, ja que podrien limitar l'accés al mercat per als operadors petits i mitjans. En aquest sentit, les quantitats exigides han de ser adequades a la naturalesa i abast del risc.
2. D'altra banda, caldrà respectar les previsions que estableix la Directiva de Serveis i la normativa de transposició en aquest àmbit. L'article 14.7 de la Directiva i l'article 10 de la Llei 17/2009 estableixen, com a requisit prohibit, supeditar l'accés a una activitat de serveis a la constitució d'un aval financer o a la subscripció d'una assegurança amb un prestador o organisme establert en el territori nacional.
3. Respecte la pòlissa d'assegurança que l'article 127 b) del Decret 30/2010 exigeix als tallers de reparació de vehicles automòbils, aquesta no disposa de cobertura legal en la Llei 12/2008, exigida tant pel fet de ser una restricció a la competència com per l'article 21 de la Llei 17/2009. Per tant, l'ACCO considera que caldria dotar-la de l'empara legal necessària en la Llei 12/2008, o bé eliminar-la.

Pel que fa a l'exigència d'una fiança als organismes de control i als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, per fer front a les possibles responsabilitats derivades en cas d'extinció de l'autorització, l'ACCO considera que aquesta és, en tot cas, desproporcionada, ja que només pot trobar justificació en l'establiment d'un nombre limitat d'operadors autoritzats i en la necessitat d'assegurar la prestació del servei d'inspecció en el supòsit en què un dels pocs operadors autoritzats vegi la seva autorització revocada.

En la mesura en què l'ACCO recomana l'eliminació del *numerus clausus*, la fiança perdria la seva raó de ser, i també hauria de ser suprimida.

(d) Requisits de personal exigits als organismes de control i als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles

1. Nombre mínim de personal

El Decret 30/2010, desenvolupant les previsions contingudes als articles 30.1 h) i 36.1 h) de la Llei 12/2008, introdueix obligacions respecte el nombre mínim de personal que han de tenir tant els organismes de control (art. 62) com els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles (art. 77). En ambdós casos es preveu que aquest nombre mínim de personal sigui el necessari per cobrir els camps reglamentaris pels quals s'estigui autoritzat, els compromisos assumits a la seva carta de serveis per atendre, satisfactòriament i amb un temps de resposta adequat, les demandes d'inspecció que els siguin presentades així com la cobertura territorial i la resta d'obligacions.

Aquests requisits suposen una restricció a la competència i no compleixen, de manera manifesta, els principis de predictibilitat i de transparència. És a dir, no són requisits clars i inequívocs, objectius, públics i transparents, de conformitat amb el què disposa l'article 10 de la Directiva de Serveis, ja que l'operador, en el moment de sol·licitar la corresponent autorització administrativa o de presentar la comunicació prèvia, no està en condicions de determinar quin és aquest personal mínim necessari per a desenvolupar una activitat de serveis quan aquesta no s'ha iniciat encara.

Així mateix, també s'exigeix un nombre mínim de personal qualificat. En aquest sentit, s'estableix que els operadors han de tenir un director o directora tècnica i un o una responsable, per a cadascuna de les seves dependències d'atenció al públic, respecte dels organismes de control, o per a cadascuna de les estacions d'inspecció, en relació als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles.

Aquests requisits suposen una càrrega administrativa desproporcionada per als operadors, en particular per a les petites i mitjanes empreses les quals, o bé podrien veure's obligades a ampliar les seves plantilles per a poder prestar els seus serveis, o bé es podrien trobar excloses del mercat. Addicionalment, un requisit d'aquestes característiques constitueix un supòsit d'intervenció administrativa en matèries pròpies de l'àmbit de la gestió empresarial.

Segons l'article 15 de la Directiva de Serveis, els requisits per a l'obtenció d'una autorització que obliguin a tenir un número mínim de personal han d'ésser avaluats per determinar si compleixen les condicions de no discriminació, necessitat i proporcionalitat. Per tant, estem davant d'un requisit d'aplicació excepcional, subjecte a avaluació prèvia.

També cal fer esment a la nombrosa jurisprudència comunitària existent en la matèria. Així, el Tribunal de Justícia, en la sentència 26 de gener de 2006³⁴, ha establert que "*las disposiciones que fijan una plantilla mínima para las empresas de seguridad [empreses de seguretat privada] han de analizarse como un obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, en la medida en que hacen más onerosa la constitución de sucursales o filiales en España y disuaden a las empresas de seguridad privada extranjera de ofrecer sus servicios en el mercado español. (...) Con la salvedad del transporte de explosivos, el Gobierno español no ha acreditado suficientemente que la plantilla mínima exigida por la normativa en vigor no va más allá de lo necesario para conseguir el objetivo*".

³⁴ Sentència del Tribunal de Justícia, de 26 de gener de 2006, en l'assumpte C-514/03 *Comissió/ Espanya*.

perseguido, que es el de garantizar un determinado nivel de seguridad en materia de transporte de objetos valiosos y peligrosos y de instalacion y mantenimiento de sistemas de seguridad y alarma (...)

En definitiva, en el present cas, l'ACCO considera que és un requisit innecessari, doncs no està justificat per cap raó imperiosa d'interès general. Per tant, l'ACCO considera que el requisit relatiu a un nombre mínim de personal hauria de ser eliminat tant de la Llei 12/2008 com del Decret 30/2010.

2. Personal inspector autoritzat

L'article 38 del Decret 30/2010 disposa que “*el personal inspector que desenvolupa la seva activitat a Catalunya, ha de ser autoritzat prèviament per l'Agència Catalana de Seguretat Industrial*”. Aquesta autorització, que s'ha de referir a un operador de la inspecció concret, ha de fer-se extensiva a tots els àmbits i nivells corresponents als reglaments tècnics de seguretat industrial on el personal inspector ha de desenvolupar la seva activitat, i s'extingirà quan el personal inspector sigui baixa en la plantilla de l'operador de la inspecció. Així mateix, la sol·licitud d'autorització del personal inspector correspon al propi operador de la inspecció que el tingui contractat.

Aquesta exigència suposa una càrrega administrativa per a l'operador, el qual, a part d'obtenir una autorització per a poder iniciar la seva activitat haurà d'obtenir una autorització per a cadascuna de les persones inspectores que tingui contractades. Al mateix temps, per al personal inspector, aquesta exigència suposa una barrera en la realització de les seves tasques laborals, doncs aquest necessitarà obtenir una nova autorització cada cop que canviï d'empresa, la qual cosa és una restricció a la competència injustificada, segons l'ACCO.

A més, aquesta autorització del personal inspector no té la cobertura legal requerida pel fet de (i) ser una restricció a la competència, que dificulta la competència pel que fa a la qualitat dels serveis entre operadors de la inspecció, i (ii) per complir amb les previsions de la Llei 17/2009 (art. 5), doncs la Llei 12/2008 no contempla cap previsió en aquest sentit.

Per tant, l'ACCO considera que s'hauria d'eliminar l'autorització administrativa del personal inspector dels operadors de la inspecció vinculada a l'empresa on treballa cada inspector.

(e) Competència tècnica i professional

El Decret 30/2010 conté diferents preceptes relatius a requisits de competència tècnica i professional dels diferents agents de la seguretat industrial:

- i. Personal inspector dels organismes dels organismes de control i de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles: article 37 del Decret 30/2010.
- ii. Entitats d'avaluació de conformitat dels productes industrials: article 86 del Decret 30/2010.
- iii. Entitats d'avaluació de riscos industrials: article 99 del Decret 30/2010.

- iv. Professionals i empreses que intervenen en la instal·lació, manteniment, la reparació i l'operació d'instal·lacions i productes industrials: articles 109 i 118 del Decret 30/2010.
- v. Tallers de reparació de vehicles automòbils: article 128 del Decret 30/2010.
- vi. Responsables tècnics dels tallers de reparació de vehicles automòbils: article 129 del Decret 30/2010.

En relació amb les qüestions relatives a l'acreditació de la competència tècnica i professional, que en la majoria de casos es basa en l'acreditació de determinats coneixements de conformitat amb diverses normes internacionals, l'ACCO considera que caldria incloure, en cada un dels articles indicats, una previsió relativa al reconeixement de les qualificacions obtingudes en d'altres Estats membres de la Unió Europea, de conformitat amb el què disposa la Directiva 2005/36/CE³⁵, del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, relativa al reconeixement de qualificacions professionals. I tot això, amb la finalitat de garantir que no s'instaurin restriccions injustificades o prohibides, tant a l'establiment com a la lliure prestació de serveis per part de prestadors d'altres Estats membres.

(f) Inscripció d'ofici al Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya

El Decret 30/2010 preveu, per a tots els operadors de la seguretat industrial, l'obligació d'estar inscrits al Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya:

- Organismes de control: art. 69.8
- Titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles: art. 82.10
- Entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials: art. 93.8
- Entitats d'avaluació de riscos industrials: art. 105.7
- Professionals i empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials: arts. 112.1 i 120.1
- Tallers de reparació de vehicles automòbils: art. 131.1

Aquest registre es crea a través de la Disposició Addicional Novena, amb la voluntat de convertir-se en el registre únic en la matèria, el qual ha de substituir les actuals inscripcions

³⁵ El Reial Decret 1837/2008, de 8 de novembre pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2005/36/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de setembre de 2005, i la Directiva 2006/100/CE, del Consell, de 20 de novembre de 2006, relatives al reconeixement de qualificacions professional, així com a determinats aspectes de l'exercici de la professió d'advocat. (en endavant "Reial Decret 1837/2008").

El Reial Decret 1837/2008 preveu que els professionals d'altres Estats membres de la Unió Europea podran prestar lliurement els seus serveis a Espanya, amb els mateixos drets que els ciutadans espanyols, sense que l'esmentada prestació es pugui impedir o restringir per raons de qualificació professional, sempre que aquests professionals es trobin establerts legalment en un altre Estat membre per exercir en ell la mateixa professió que pretenguin exercir a Espanya.

Únicament en cas de desplaçament temporal o ocasional, s'estableix l'obligació de realitzar una declaració prèvia a l'autoritat competent nacional informant de la prestació que es pretén realitzar. El Reial Decret 1837/2008 estableix que es dispensarà als prestadors de serveis d'altres Estats membres de les obligacions imposades als professionals establerts en territori espanyol relatives a l'autorització, inscripció, col·legiació o adhesió a una organització o col·legi professional.

en el Registre d'Establiments Industrials de Catalunya, així com en els registres específics d'empreses instal·ladores, mantenidores i reparadores, i els que contenen dades sobre els diferents tipus de carnets professionals.

Tot i que la creació del Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya no té empara legal a la Llei 12/2008, aquest suposa la unificació en un sol registre dels diferents registres existents, fins ara, en aquesta matèria. A més, tal i com s'explica més endavant, la inscripció en aquest registre és d'ofici i no suposa cap obstacle a l'inici de l'activitat empresarial.

Efectivament, el Decret 30/2010 estableix que la inscripció en el Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya s'efectua d'ofici, per part de l'Administració competent, un cop atorgada la corresponent autorització o realitzada la comunicació pertinent, segons el cas, i sense que es condicioni l'inici de l'activitat a l'efectiva realització d'aquesta inscripció per part de l'Administració.

Per tant, l'ACCO considera que el règim d'inscripció d'ofici en el Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya, que preveu el Decret 30/2010 no suposa cap restricció a la competència, s'adequa plenament a les obligacions derivades de la Llei 17/2009 i de la Directiva de Serveis, i no implica cap càrrega administrativa suplementària per als operadors.

En definitiva, pel que fa als requisits exigits per a l'obtenció de l'autorització administrativa o per a la comunicació prèvia, l'ACCO considera que:

(a) L'establiment d'àmbits obligatoris d'actuació per als organismes de control, com a restricció que deriva possiblement de l'establiment d'un *numerus clausus*, és un requisit restrictiu de la competència, injustificat i desproporcionat en relació amb l'objectiu d'interès general que afirma perseguir la normativa analitzada. Per tant, aquest requisit haurà de ser eliminat.

(b) L'exigència d'un desplegament territorial mínim per als organismes de control, com a restricció que també deriva possiblement de l'establiment d'un *numerus clausus*, tampoc reuneix els principis de necessitat, proporcionalitat i mínima distorsió i, per tant, hauria de ser eliminada de la normativa analitzada.

(b) Així mateix, s'haurien de reduir substancialment les quanties exigides per acreditar la solvència financera, o be eliminar aquest requisit, perquè es consideren desproporcionades. Pel que fa a l'exigència d'una assegurança, cal que sigui adequada a la naturalesa i abast del risc. Respecte la fiança, un cop suprimit el *numerus clausus*, aquesta perdria la seva raó de ser, i també hauria de ser suprimida.

(c) La mateixa opinió mereix l'exigència d'un nombre mínim de personal que és una restricció de la competència que, a part de no trobar justificació en cap raó imperiosa d'interès general, pot constituir una càrrega administrativa desproporcionada per a l'operador, en particular, per a les petites i mitjanes empreses i, en aquest sentit, hauria de ser eliminat.

També s'hauria d'eliminar l'autorització administrativa del personal inspector dels operadors de la inspecció vinculada a l'empresa on treballa cada inspector.

(e) Respecte els requisits relatius a la competència tècnica i professional, aquests haurien d'ésser modificats per tal de respectar les obligacions derivades de les Directives sobre reconeixement de qualificacions professionals.

(f) Finalment, el règim d'inscripció d'ofici al Registre d'Agents de la Seguretat Industrial de Catalunya s'adequa plenament a les obligacions derivades de la Directiva de Serveis i la Llei 17/2009, no suposant cap càrrega administrativa suplementària per als operadors.

IV. Règim de continuïtat dels operadors de la inspecció habilitats per la Llei 10/2006 (organismes de control i titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles)

Un cop analitzades les principals característiques del règim d'intervenció administrativa, establert amb caràcter general per als nous agents de la seguretat industrial, cal examinar el règim previst per als operadors de la inspecció (organismes de controls i titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles) que estaven habilitats en virtut de l'article 2 de la Llei 10/2006 i que, per tant, es trobaven en el mercat prestant aquests serveis³⁶ amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010.

El règim dels operadors de la inspecció ja habilitats es regula a la Disposició Addicional Segona de la Llei 12/2008 i a les Disposicions Addicionals Primera a Quarta del Decret 30/2010.

Aquest sistema estableix, en termes generals, un nou règim de continuïtat per a aquests operadors de la inspecció (organismes de control i titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles) habilitats per la Llei 10/2006, que ja van ser beneficiaris, amb caràcter excepcional, d'un règim de continuïtat al juliol del 2006³⁷, moment en què finalitzava el termini de les seves concessions administratives.

Un cop aprovat el Decret 30/2010, aquests operadors, si volen continuar prestant els serveis d'inspecció, poden fer-ho sempre que compleixin els requisits exigits:

- Pel que fa als organismes de control, hauran de complir els requisits establerts per l'article 30.1 de la Llei 12/2008, i seguir el procediment d'autorització de la disposició addicional tercera del Decret 30/2010 (art. 66.2 del Decret 30/2010).

³⁶ Pel que fa als organismes de control, els operadors actuals són ECA (Bureau Veritas) i ICICT (TÜV Rheinland Ibèrica). Pel que fa a les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, a finals d'abril hi havia 44 estacions d'ITV. Segons informació apareguda en premsa, al març del 2010, Applus+ controlava aproximadament un 82% del mercat en nombre d'estacions (36 estacions) i Rvsa ITV (Grup Preven Control) el 18% restant. Applus+ disposava de dues filials: Applus ECA-ITV i Applus Iteuve Technology. Applus ECA-ITV tenia previst escindir-se i dissoldre's, i crear la societat Menta ITV (que controlarà 10 estacions d'ITV, la qual cosa suposa una quota de mercat aproximada del 20%). La resta d'estacions d'Applus ECA-ITV quedarien en mans d'Applus (*Expansión*, 12 març 2010).

³⁷ En virtut de l'article 2 de la Llei 10/2006, de 19 de juliol, de la prestació dels serveis d'inspecció en matèria de seguretat industrial, "les empreses amb concessions finides han d'ésser habilitades per a utilitzar els béns i drets de la concessió, amb caràcter excepcional i amb les mateixes condicions i obligacions establertes pel règim de concessió anterior, fins que no s'hagi definit un nou marc normatiu i no s'hagin atorgat els títols corresponents al nou règim jurídic aplicable als operadors en matèria de seguretat industrial."

- Respecte les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, han de complir els requisits de l'article 36.1 de la Llei 12/2008, i seguir el procediment d'autorització de la disposició addicional quarta del Decret 30/2010 (art. 80.2 del Decret 30/2010).

A continuació es resumeixen les característiques del procediment d'autorització particular que tenen aquests operadors habilitats:

- La Disposició Addicional Primera del Decret 30/2010 estableix, en termes generals, que els operadors de la inspecció habilitats, per tal d'ésser autoritzats a l'empara del nou règim de prestació dels serveis de seguretat industrial, han de complir, prèviament a la seva autorització, totes les obligacions imposades per la finalització de llurs concessions anteriors i pel procés de reversió dels béns i drets corresponents.
- Pel que fa als organismes de control habilitats d'acord amb la Llei 10/2006, la Disposició Addicional Tercera del Decret 30/2010 estableix:
 - (i) Comunicació, en el termini de 6 mesos des de l'entrada en vigor del Decret 30/2010, de la voluntat de continuar prestant els serveis d'inspecció, a l'Agència Catalana de Seguretat Industrial. S'acompanya de la sol·licitud d'autorització i dels documents acreditatius del compliment del requisits exigits per a tots els organismes de control (art. 30.1 Llei 12/2008 i art. 69 Decret 30/2010, amb l'excepció del que preveu la lletra v, que fa referència al concurs).
 - (ii) Resolució de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial, mitjançant la qual s'atorga o es denega l'autorització.
 - (iii) L'autorització té una vigència de 10 anys (art. 66.2 Decret 30/2010),
- Respecte els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles habilitats d'acord amb l'article 2 de la Llei 10/2006, la Disposició Addicional Quarta del Decret 30/2010 estableix el següent:
 - (i) Comunicació, en el termini de 6 mesos des de l'entrada en vigor del Decret 30/2010, de la voluntat de continuar prestant els serveis d'inspecció, a l'Agència Catalana de Seguretat Industrial. Aquesta comunicació ha d'anar acompanyada de la sol·licitud d'autorització i dels documents acreditatius del compliment dels requisits exigits per a tots els titulars d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles (art. 36.1 Llei 12/2008 i art. 82.1 del Decret 30/2010, amb excepció dels previstos a la lletra t, que fa referència al concurs).
 - (ii) Resolució de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial, mitjançant la qual s'atorga o es denega l'autorització.
 - (iii) L'autorització té una vigència de 25 anys (art. 80.1 Decret 30/2010).
- En ambdós casos, s'estableix un règim de silenci administratiu negatiu. Aquest aspecte ja ha estat examinat per l'ACCO en l'apartat II (c) anterior.

- Tant pel que fa als organismes de control com per als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles habilitats, la Disposició Addicional Segona del Decret 30/2010 estableix el règim aplicable al béns i drets revertits. Així, els operadors de la inspecció habilitats que siguin autoritzats podran continuar prestant els seus serveis amb els béns i drets de les concessions anteriors. En aquest sentit, s'estableixen diferents mecanismes per a l'ús d'aquests béns i drets.

Un cop exposat el règim aplicable als operadors de la inspecció habilitats, l'ACCO vol posar de manifest les característiques d'aquest règim, que considera injustificadament restrictiu de la competència, donat que és un règim que atorga un tracte preferencial als operadors que ja es trobaven prestant els serveis d'inspecció amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010.

L'ACCO considera que aquest règim no respecta el principi d'igualtat entre els diferents operadors, concretament, entre els nous operadors i els operadors habilitats per la Llei 10/2006, que operaven en el mercat amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, la qual cosa el fa especialment restrictiu de la competència, doncs estableix una preferència a favor d'aquests últims operadors.

Recordem que els operadors que prestaven serveis amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, ja van ser objecte d'una "pròrroga" excepcional l'any 2006, que ha tingut una durada de 4 anys, fins el 2010 (art. 2 Llei 10/2006).

Els avantatges o beneficis, que l'ACCO considera injustificadament atorgats als operadors habilitats per la Llei 10/2006, es poden resumir en:

1. Els operadors habilitats per la Llei 10/2006, que compleixin els requisits exigits, podran continuar prestant el servei (sempre que manifestin aquesta intenció) sense necessitat de sotmetre's al procediment d'adjudicació per concurs que estableix, amb caràcter general, el Decret 30/2010 per als nous operadors de la inspecció que vulguin entrar en el mercat.

Per tant, els operadors habilitats per la Llei 10/2006 es beneficien d'un "dret preferent", que els permet continuar prestant els seus serveis, doncs ocupen, directament, una de les "places" del numerus clausus previst, sense entrar en concurrència amb altres operadors. En aquest sentit, s'està vulnerant el principi de lliure concurrència i el d'igualtat de tracte entre tots els possibles competidors, la qual cosa constitueix una greu restricció a la competència.

2. Aquesta autorització directa dels operadors habilitats per la Llei 10/2006, sense sotmetre'ls a un concurs públic, limita, encara més, el numerus clausus, que estableix el Decret 30/2010 per als nous operadors. És a dir, al numerus clausus al que estan sotmesos els nous operadors, caldrà restar el nombre d'operadors habilitats per la Llei 10/2006 que desitgin continuar prestant els serveis.

- a. En el cas dels organismes de control, si descomptem els operadors habilitats per la Llei 10/2006, el *numerus clausus* de 6 operadors passa a ser de 4 operadors³⁸.
 - b. En el cas de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, si descomptem els operadors habilitats per la Llei 10/2006, el *numerus clausus* de 60 estacions (44 estacions actuals + 16 estacions noves, d'acord amb la informació del Decret 45/2010) es reduirà a 16 estacions. Ara bé, com l'adjudicació s'acostuma a realitzar per lots d'estacions, el nombre de nous operadors serà inferior a aquesta xifra (a 16). Així ho confirma la primera convocatòria que s'ha realitzat, mitjançant l'Ordre IUE/279/2010. En aquesta ordre surten a licitació 6 estacions, agrupades en 2 lots. Per tant, l'adjudicació comportarà l'entrada en el mercat de, com a màxim, 2 nous operadors.
3. Els operadors habilitats per la Llei 10/2006 poden utilitzar els béns i drets revertits a favor de l'Administració, a canvi d'una sèrie de contraprestacions econòmiques. Això implica que la prestació dels serveis d'inspecció per part d'aquests operadors no té el mateix cost econòmic d'entrada que la dels nous operadors, ja que no es veuen obligats a dotar-se de la infraestructura necessària per tal de prestar els serveis d'inspecció. La reversió dels béns i drets a favor de l'Administració ho és, per tant, només a nivell formal.
 4. Als operadors habilitats per la Llei 10/2006 se'ls atorga un règim de continuïtat de 10 anys per als organismes de control i 25 anys per als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, sense cap justificació expressa.

Aquest fet prorroga de facto, una altra vegada, les concessions administratives de les que ja van gaudir històricament, doncs aquestes concessions ja van ser prorrogades a través de la Llei 10/2006. En aquest sentit, cal destacar que no s'ha posat de manifest, ni a la Llei 12/2008 ni al Decret 30/2010, cap motiu que justifiqui la necessitat de la pròrroga de les concessions dels operadors de la inspecció habilitats. De fet, les inversions inicials en local i equipament tècnic ja estan amortitzades doncs les anteriors concessions ja havien finalitzat i, per tant, no constitueixen una justificació.

L'ampliació dels terminis de les antigues concessions, ja prorrogades per la Llei 10/2006 per un total de 4 anys (2006-2010), suposa una molt greu restricció a la competència que, en combinació amb l'establiment d'un *numerus clausus*, reforça el tancament parcial del mercat durant tot aquest nou temps de pròrroga (10 anys en el cas dels organismes de control i 25 anys pel que fa a les estacions d'inspecció tècnica de vehicles).

Així mateix, l'ACCO considera desproporcionat el termini d'ampliació (10 i 25 anys, respectivament, segon el tipus d'operador), termini durant el qual aquests "antics concessionaris" no se sotmeten a la competència d'altres operadors per a accedir al

³⁸ En data 16 d'abril de 2010, es va publicar al DOGC l'ordre IUE/227/2010, de 7 d'abril, per la qual s'obre la convocatòria i s'aproven les bases que regulen el concurs públic per accedir a l'autorització d'organismes de control en matèria de seguretat industrial, pel que fa a quatre nous operadors.

mercat (estan exempts del concurs públic per adjudicar les autoritzacions). Una pròrroga dels antics concessionaris només podria estar justificada per tal de garantir la prestació del servei, en absència d'interès de tercers.

En definitiva, tal i com configuren la Llei 12/2008 i el Decret 30/2010 l'accés a l'exercici dels serveis d'inspecció, pel que fa als organismes de control i a les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, la competència pel mercat es veurà molt limitada. Temporalment, primer s'atorgaran les autoritzacions als operadors que prestaven serveis amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, que desitgin continuar prestant els serveis i, posteriorment, per als *numerus clausus* que restin disponibles, es realitzarà el concurs públic per decidir a quins nous operadors s'adjudiquen els serveis. Per tant, la competència pel mercat dels serveis d'inspecció dels nous operadors es veurà limitada de forma injustificada.

El quadre a continuació resumeix les principals diferències entre el règim d'autorització administrativa aplicable als operadors de la inspecció habilitats segons la Llei 10/2006 i l'aplicable als futurs nous operadors.

Diferències en el règim d'autorització d'operadors habilitats per la Llei 10/2006 (organismes de control i titulars d'estacions tècniques de vehicles) vs. nous operadors (2010)

Característiques del règim d'autorització	Operadors de la inspecció habilitats en virtut de la Llei 10/2006	Nous operadors de la inspecció (2010)
Procediment d'adjudicació de l'autorització	Directa (si compleixen els requisits)	Per concurs públic
Concurrencia amb altres operadors per a obtenir l'autorització	NO	SI ³⁹ (tants com operadors participin en el concurs públic)
Ús de béns i drets de l'Administració	SI	NO

És evident, doncs, que tant la Llei 12/2008 com el Decret 30/2010 estableixen un sistema que atorga una preferència injustificada als operadors de la inspecció habilitats segons la Llei 10/2006, que ja es trobaven operant amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, la

³⁹ Pel que fa als organismes de control, el *numerus clausus* de 6 operadors, queda convertit en 4 si descomptem els dos operadors anteriors a l'aprovació del Decret 30/2010, que poden ser autoritzats per a continuar prestant els serveis (si compleixen els requisits exigits), sense necessitat de participar en el concurs.

Pel que fa a les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, els nous operadors podran participar en els concursos d'adjudicació de les 16 noves estacions d'ITV que es preveu que es poden construir segons el nou Pla Territorial d'Estacions d'Inspecció Tècnica de Vehicles 2010-2014. A l'igual que en el cas dels organismes de control, també en aquest cas els operadors habilitats per la Llei 10/2006, que prestaven serveis amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, poden sol·licitar continuar prestant els serveis, sense necessitat de participar en el concurs pel que fa a les 44 estacions d'ITV actuals. Ara bé, la quota màxima exigida del 50% per a un operador obliga a Applus + a escindir en dues la filial ECA ITV, de forma que un cop finalitzada l'operació, a Catalunya existiran 3 operadors en el mercat de les ITVs (els dos anteriors més la nova companyia, fruit de l'escissió d'Applus+).

qual cosa dificulta encara més l'entrada de nous operadors en el mercat, entrada ja per si mateixa restringida pel *numerus clausus* existent.

Aquest tracte preferent, no equitatiu, també ha estat posat de manifest per la Comissió Jurídica Assessora, en el seu Dictamen número 20/10 sobre el Projecte del Decret 30/2010, que fa una observació essencial a la previsió que els actuals prestadors del servei estiguin exempts de participar en el concurs públic:

- Així, la Comissió Jurídica Assessora recorda la importància de l'existència d'un nombre limitat d'autoritzacions "sobretot *tenint en compte que els actuals concessionaris tenen una situació diferenciada que els pot situar en una posició d'avantatge*". (el subratllat és nostre)
- Així mateix, en relació amb l'exclusió d'aquests operadors del procediment d'adjudicació per concurs de les autoritzacions, la Comissió Jurídica Assessora s'ha manifestat en els següents termes: "El Projecte ha entès que aquesta continuïtat els exclouïa de la necessitat de participar en un procediment de concurrència pública. Ara bé, l'article 12 de la Directiva 2006/123/CE exigeix per a l'adjudicació de les autoritzacions limitades en nombre un procediment de selecció amb totes les garanties d'imparcialitat i de transparència i publicitat adequada. El fet de la prestació actual del servei pot ser tingut en compte en el procediment per a determinar el compliment de les característiques exigides, però no pot significar, en el cas d'una concurrència exigida per la limitació d'autoritzacions, estar exempt del procediment concurrencial i tenir un major dret respecte a tots els que després hi participaran. La directiva de serveis impedeix una solució que eviti el concurs dels concessionaris prorrogats per a gaudir d'unes autoritzacions limitades per temps indefinit o perpetu".
- Pel que al règim dels béns i drets revertits, la Comissió Jurídica Assessora s'ha manifestat en els següents termes: "... aquests béns i drets que es qualifiquen de revertits, en realitat no ho són, ja que els sequiran utilitzant els antics concessionaris."

L'ACCO ja ha posat de manifest la incompatibilitat amb la Directiva de Serveis del *numerus clausus* fixat per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010. Ara bé, el que no té cap tipus de justificació és actuar de forma no igualitària, sotmetent a uns operadors a un procediment de concurs públic amb *numerus clausus* (els nous operadors) i no a la resta (els actuals operadors), que gaudeixen d'una adjudicació directa. En aquest sentit, l'ACCO considera que tots els operadors s'haurien de sotmetre al mateix procediment d'adjudicació de les autoritzacions.

Per tant, és evident que el règim establert per la Llei 12/2008 i pel Decret 30/2010, per als operadors de la inspecció habilitats per la Llei 10/2006 (organismes de control i estacions d'inspecció tècnica de vehicles), que prestaven serveis amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010, constitueix una molt greu restricció a la competència, que afavoreix, injustificadament, aquests operadors, en detriment dels nous operadors.

En conseqüència, l'ACCO considera que és necessària l'eliminació d'aquest règim d'autorització específic, que atorga un tracte preferencial injustificat als operadors habilitats per la Llei 10/2006.

V. Planificació sectorial de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles amb elements de programació econòmica

La Llei 12/2008 i, molt especialment, el Decret 30/2010, són normes que presenten un marcat caràcter intervencionista en els aspectes que s'acaben de comentar, la majoria d'ells relatius al règim d'autorització administrativa, així com als requisits exigits per a determinats operadors de la seguretat industrial.

Pel que fa al règim d'autorització administrativa establert per a les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, aquest conté, indirectament, un *numerus clausus* d'operadors autoritzats per a prestar el servei, doncs, d'acord amb l'art. 36.1a) i 37.2 de la Llei 12/2008, i l'art. 73.1 del Decret 30/2010, els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles hauran d'adequar-se al Pla territorial d'estacions que estableixi el Govern⁴⁰.

L'ACCO considera que la Llei 12/2008 i el Decret 30/2010 introdueixen elements que permeten deduir que la planificació sectorial de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, que pot tenir òbviament objectius lícits que justifiquin la seva raó de ser com és garantir la cobertura universal del servei, va més enllà de l'àmbit i de les funcions pròpies de la planificació, i s'endinsa en l'àmbit de la planificació econòmica. En aquest sentit, actua com una restricció a la competència, la qual hauria de contenir, en la pròpia Llei, la justificació de la seva necessitat i proporcionalitat.

Una planificació sectorial de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, sense elements de programació econòmica, podria estar justificada en base a la lliure competència i a la Directiva de Serveis. Ara bé, cal (i) que el legislador concreti, en una norma de rang legal, les raons imperioses d'interès general que justifiquen cadascuna de les restriccions a l'accés i a l'exercici de l'activitat que es deriven de la planificació, així com (ii) que es justifiqui la necessitat, proporcionalitat i mínima distorsió de les restriccions en base a l'objectiu perseguit. Les normes objecte d'anàlisi són particularment restrictives de la competència i no semblen complir amb aquestes exigències.

Però, a més a més, la Directiva de Serveis estableix límits taxatius als possibles continguts de les programacions sectorials. Concretament, la Directiva de Serveis estableix expressament, a l'article 14.5 que és un requisit prohibit supeditar l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici a "l'aplicació, cas per cas, d'una prova econòmica consistent en supeditar la concessió de l'autorització a que es demostrï l'existència d'una necessitat econòmica o d'una demanda en el mercat, a que s'avaluïn els efectes econòmics, possibles o reals, de l'activitat o a que es faci una apreciació de si l'activitat s'ajusta als objectius de programació econòmica fixats per l'autoritat competent...".

L'ACCO considera que la planificació sectorial de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, que realitza el Decret 30/2010, i que és concreta en el Decret 45/2010, de 30 de

⁴⁰ Recentment ha estat aprovat el Decret 45/2010, de 30 de març, pel qual s'aprova el Pla territorial de noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles de Catalunya per al període 2010-2014.

març, pel qual s'aprova el Pla territorial de noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles de Catalunya per al període 2010-2014 (en endavant, Decret 45/2010) conté alguns elements de prova econòmica, prohibits per la Directiva de Serveis.

Des del punt de vista de la competència, els efectes immediats d'aquesta regulació són l'establiment de barreres d'entrada que (i) limiten l'accés de potencials operadors en el mercat, (ii) redueixen la rivalitat competitiva a la que estan sotmesos els operadors ja implantats i (iii) consoliden el poder de mercat d'aquests últims.

A continuació es comenten els aspectes d'aquesta planificació que plantegen problemes des de l'òptica de la lliure competència.

(a) Motius al·legats per a justificar l'existència del Pla territorial

L'article 73 del Decret 30/2010 preveu que, *"per garantir un adequat servei al públic i un servei d'inspecció d'acord amb la demanda existent i d'acord amb el que estableix l'apartat a) de l'article 36.1 de la Llei de seguretat industrial, els titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles hauran d'adequar-se al que determini el pla territorial d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles vigent"*.

Segons l'exposició de motius del Decret 45/2010, el Pla territorial d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles determina la futura ubicació de les noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles a construir, així com el nombre de línies d'inspecció de cada una d'aquestes, d'acord amb el que s'anomenen "necessitats existents"⁴¹, tant en relació a (i) la cobertura d'àmbits territorials actualment deficitaris per aconseguir un apropament del servei a les persones usuàries com (ii) per a reduir el dèficit de servei existent en àrees cobertes per estacions d'inspecció tècnica de vehicles més saturades i amb temps d'espera més alts.

Així mateix, es justifica l'establiment del Pla territorial en la conveniència:

"d'evitar que, per raons purament de rendibilitat del servei, l'oferta es concentri excessivament en una determinada zona, en detriment d'altres àrees del territori que per tal com tenen un parc mòbil més reduït queden sense cobertura, amb el conseqüent perjudici de les persones usuàries. D'altra banda, en les zones on la demanda és més gran per la densitat de vehicles, una elevada concentració d'estacions podria comportar una tendència dels operadors a competir reduint el seu nivell d'exigències i, en conseqüència, a la disminució de la qualitat del servei".

De la lectura del paràgraf anterior, que prové de l'exposició de motius del Decret 45/2010, es desprèn que el Pla territorial està dissenyat posant en relació oferta i demanda, doncs tant el càlcul de les estacions i línies d'inspecció autoritzades com llur ubicació (l'oferta) es determina en funció de la demanda d'aquest tipus de serveis existent en cada zona. En conseqüència, l'ACCO considera que del Pla es desprenen funcions que poden entrar en el terreny de la "planificació econòmica", la qual cosa seria contrària als principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència, així com a la pròpia Directiva de Serveis i a la Llei 17/2009.

⁴¹ Tal i com consta en el propi preàmbul del Decret 45/2010.

Per tant, a banda de l'objectiu de cobertura universal del servei, que l'ACCO comparteix, qualsevol altre aspecte que pretengui anar més enllà i posar en relació oferta i demanda seria considerat injustificadament restrictiu de la competència (actuaria impedit o dificultant l'accés al mercat dels potencials entrants) i, al mateix temps, seria contrari a la Directiva de Serveis.

En efecte, sempre que es donin les condicions suficients, la determinació de l'oferta i la demanda, i els resultats de la seva confrontació, han de resoldre's a través de mecanismes de mercat, com a conseqüència de les decisions dels agents econòmics, i no veure's influïts per la programació econòmica de les autoritats públiques.

En aquest sentit, l'ACCO considera que existeixen altres formes menys distorsionadores del funcionament del mercat que permeten garantir que es presti el servei en les zones de demanda més feble com, per exemple, donar incentius als operadors que atenguin aquestes zones.

De la mateixa manera, en cas que existeixi un alt nombre d'ofers a una zona, en lloc d'establir limitacions al nombre d'operadors que poden competir en aquella zona concreta, es poden establir mecanismes per a garantir que s'ofereixin serveis d'alta qualitat, mitjançant la instauració de polítiques de qualitat. En qualsevol cas, l'ACCO manifesta la seva disconformitat amb la consideració, que conté el Decret 45/2010, relativa a que la competència entre els operadors podria reduir el nivell de qualitat en la prestació dels serveis.

(b) Fixació d'una quota màxima de mercat

Els articles 36.1 b) de la Llei 12/2008 i l'article 74 del Decret 30/2010 estableixen que la quota de mercat de cada empresa o grup d'empreses autoritzades per a la prestació del servei d'inspecció tècnica de vehicles a Catalunya no pot ser superior al 50%. L'article 74.4 del Decret 30/2010 estableix que aquesta quota es determinarà en funció del nombre de línies d'inspecció autoritzades per a estacions fixes de què disposi cada titular respecte del total d'aquestes línies existents a Catalunya.

Establir una quota màxima de mercat implica la realització d'un test econòmic, basat en posar en relació el nombre de línies d'inspecció autoritzades per a estacions fixes de cada un dels titulars amb el mercat total. Des de l'òptica de la lliure competència, no és acceptable posar límits injustificats al creixement natural d'una empresa. En conseqüència, aquest requisit de quota màxima hauria de ser eliminat tant de la Llei 12/2008 com del Decret 30/2010.

Caldrà buscar, doncs, altres formes d'aconseguir un mercat plural, que funcioni en lliure competència, a través de mesures que facilitin o incentivin l'entrada de nous operadors en el mercat, però no establint quotes de mercat màximes als operadors. En particular, l'ACCO considera que caldrà eliminar els "drets de preferència" en l'adjudicació de les noves autoritzacions de què gaudeixen els operadors habilitats per la Llei 10/2006, que operaven amb anterioritat a l'aprovació del Decret 30/2010.

(c) Fixació de distàncies mínimes entre estacions d'inspecció tècnica de vehicles d'una mateixa empresa o grup d'empreses

Com a darrera característica de la planificació sectorial de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles que l'ACCO analitzarà, l'article 75 del Decret 30/2010, en compliment d'allò establert per l'article 37.3 de la Llei 12/2008, estableix un sistema de distàncies mínimes de compatibilitat.

Així, aquest article disposa que “per garantir una competència efectiva entre els operadors, d'acord amb l'apartat 3 de l'article 73 d'aquest Decret i l'apartat c) de l'article 36.1 de la Llei de seguretat industrial, les distàncies reals existents entre estacions d'inspecció tècnica de vehicles autoritzades en una mateixa empresa o grup d'empreses no poden ser inferiors a: [...]”

No obstant la vessant pro competitiva que es podria deduir d'aquest precepte, en el sentit que intenta evitar la creació d'una posició de domini local, en un mercat geogràfic molt acotat, aquesta previsió suposa una limitació a la llibertat d'empresa, que no estaria justificada, segons l'ACCO.

Recentment el Tribunal de Justícia ha entrat a examinar la qüestió de la compatibilitat de la fixació de distàncies mínimes entre establiments i l'actual article 49 del TFUE, relatiu al dret d'establiment. En concret, en la sentència d'11 de març de 2010, en l'assumpte C-384/08 *Atanasio Group Srl i Commune di Carbognano*, el Tribunal de Justícia estableix que una normativa d'aquestes característiques és clarament restrictiva del dret d'establiment.

En aquest cas, el Tribunal manifesta que una mesura d'aquest tipus ha de trobar-se justificada per una raó imperiosa d'interès general, i ha de ser adequada, necessària i proporcional per aconseguir l'objectiu que persegueix. No obstant això, l'òrgan jurisdiccional considera que els objectius al·legats per justificar la mesura (seguretat vial, protecció de la salut i del medi ambient, i la racionalització del servei prestat) poden aconseguir-se d'una altra manera més idònia que amb la introducció d'aquesta restricció, considerant, per tant, que la mesura adoptada (la introducció de distàncies mínimes de compatibilitat) va més enllà del que és necessari per aconseguir els objectius que pretén aconseguir.

En el mateix sentit que la sentència comentada, l'ACCO considera que si l'objectiu és incrementar la competència entre els operadors, el que caldria és adoptar altres tipus de mesures, que incentivin o facilitin l'entrada de nous operadors en el mercat, i no introduir límits “artificials” que limiten el creixement natural de les empreses.

La planificació sectorial amb elements de programació econòmica, que es deriva de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, pel que fa al Pla Territorial de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, concretat en el Decret 45/2010, mereix la qualificació de:

(i) Injustificadament restrictiva de la competència, perquè es tradueix en l'establiment de limitacions injustificades a l'accés de nous operadors en el mercat i

(ii) No conforme amb les prescripcions de la Directiva de Serveis i de la Llei 17/2009 pel que fa a l'establiment de quotes màximes de mercat i de distàncies mínimes entre estacions d'inspecció tècnica de vehicles d'una mateixa empresa o grup d'empreses.

En definitiva, l'ACCO considera que els preceptes de la Llei 12/2008 i del Decret 30/2010, relatius a la planificació sectorial de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, haurien de ser objecte d'una reformulació per tal d'eliminar qualsevol element de planificació econòmica i buscar mesures menys restrictives de la competència que permetin assolir els objectius fixats.

5. CONCLUSIONS

L'ACCO considera que tant la Llei 12/2008 com el Decret 30/2010 presenten un caràcter marcadament restrictiu de la competència i, al mateix temps, no compleixen, en alguns aspectes, amb les prescripcions imposades per la Directiva de Serveis i la Llei 17/2009. Val a dir que l'ACCO considera que les dues normes es troben plenament afectades per les disposicions de la Directiva de Serveis i de les seves normes de transposició i, en aquest sentit, considera que cal avaluar-ne la seva compatibilitat, i modificar-les en conseqüència.

En aquest sentit, en relació amb cadascuna de les tipologies d'operadors regulades per les normes objecte d'anàlisi, l'ACCO indica, a continuació, els aspectes que considera que són especialment restrictius de la competència, respecte els quals vol realitzar una sèrie de consideracions:

Primer - Pel que fa als aspectes comuns dels **organismes de control i dels titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles:**

- i. L'ACCO considera que el règim d'autorització administrativa que preveu la Llei 12/2008, i desenvolupa el Decret 30/2010, es podria trobar justificat per una raó imperiosa d'interès general: la seguretat pública.
- ii. L'ACCO considera que caldria afegir una referència expressa al règim aplicable a la prestació ocasional dels serveis d'inspecció industrial per part d'operadors provinents d'altres Estats membres de la Unió Europea que ja exerceixen legalment l'activitat al seu territori, suprimint aquelles exigències no permeses per l'ordenament jurídic comunitari.
- iii. Pel que fa a algunes de les característiques del règim d'autorització administrativa establert, que són especialment restrictives de la competència, l'ACCO considera que:

- Caldria eliminar l'establiment, de manera directa o indirecta, d'un nombre màxim d'operadors que poden exercir l'activitat (numerus clausus), ja que aquesta limitació no es troba justificada ni per l'escassetat de recursos naturals o de les capacitats tècniques que poden utilitzar-se, ni per raons imperioses d'interès general.
 - Un cop eliminada la limitació en el nombre d'autoritzacions atorgades (el *numerus clausus*), caldria suprimir la limitació de la vigència de les autoritzacions.
 - Caldria modificar també el règim de silenci administratiu negatiu establert en el Decret 30/2010, per manca de justificació i de cobertura legal en la Llei 12/2008, introduint un règim de silenci administratiu positiu.
 - Caldria suprimir l'establiment d'unes tarifes màximes pel que fa als serveis que ofereixen els organismes de control i els titulars de les estacions tècniques de vehicles.
- iv. Pel que fa als requisits exigits per a l'obtenció de l'autorització administrativa, l'ACCO considera, en el sentit indicat al llarg d'aquest Informe, que:
- Caldria reduir substancialment les quanties exigides pel que fa a la solvència financera o bé eliminar aquest requisit, doncs l'ACCO considera que és desproporcionat.
 - L'exigència relativa a l'assegurança hauria d'ésser adequada a la naturalesa i a l'abast del risc. Pel que fa a la constitució d'una fiança per fer front a les possibles responsabilitats derivades en cas d'extinció de l'autorització, l'ACCO considera que és desproporcionada i que, eliminat el *numerus clausus*, la fiança perd la seva raó de ser i, per tant, ha de ser suprimida.
 - Caldria eliminar el requisit relatiu a un nombre mínim de personal i l'autorització administrativa del personal inspector dels operadors de la inspecció vinculada a l'empresa on treballa cada inspector.
 - Caldria modificar els requisits relatius a la competència tècnica i professional d'aquests operadors, per tal de respectar les obligacions derivades de les Directives sobre reconeixement de qualificacions professionals.
- v. S'hauria de suprimir el règim de continuïtat establert per als organismes de control i les estacions d'inspecció tècnica de vehicles, habilitats per la Llei 10/2006, el qual atorga un tracte preferencial injustificat a aquests operadors en detriment dels nous operadors i, en aquest sentit, constitueix una molt greu restricció a la competència.

Aquest és un dels aspectes restrictius de la competència més rellevants, de les normes analitzades, que l'ACCO vol posar de manifest.

Segon - Addicionalment, respecte els **organismes de control**, l'ACCO considera que s'haurien d'eliminar de les normes analitzades els preceptes relatius a (i) l'establiment d'àmbits obligatoris d'actuació i a (ii) l'exigència d'un desplegament territorial mínim, doncs constitueixen requisits restrictius de la competència injustificats i desproporcionats. Es tracta de restriccions que deriven possiblement de l'establiment d'un *numerus clausus*.

Tercer - Així mateix, en relació únicament amb les **estacions d'inspecció tècnica de vehicles**, l'ACCO considera necessari reformular els preceptes relatius a la planificació sectorial d'aquests operadors, per tal d'eliminar qualsevol element de planificació econòmica i buscar mesures menys restrictives de la competència que permetin assolir els objectius fixats.

En concret, aquests elements de programació econòmica és desprenen de: (i) els motius al·legats en el Decret 45/2010, per a justificar l'existència del Pla territorial d'estacions d'inspecció tècnica de vehicles; (ii) la fixació d'una quota màxima de mercat, que haurà de ser eliminada i (iii) la fixació de distàncies mínimes entre estacions d'inspecció tècnica de vehicles d'una mateixa empresa o grup d'empreses, que també hauran de ser suprimides.

Quart - Respecte les **entitats d'avaluació de conformitat de productes industrials** i les **entitats d'avaluació de riscos industrials**, l'ACCO considera que:

- i. Pel que fa al règim d'autorització administrativa prèvia establert en el Decret 30/2010, caldria donar-li l'empara legal necessària en la Llei 12/2008, o bé eliminar-lo. Addicionalment, aquest règim només podria estar justificat en base a l'objectiu de seguretat pública.
- ii. Caldria afegir una referència expressa al règim aplicable a la prestació ocasional dels serveis d'inspecció industrial per part d'operadors provinents d'altres Estats membres de la Unió Europea que ja exerceixen legalment l'activitat al seu territori, suprimint aquelles exigències no permeses per l'ordenament jurídic comunitari.
- iii. Pel que fa a les característiques del règim d'autorització administrativa, caldria modificar també el règim de silenci administratiu negatiu establert en el Decret 30/2010, per manca de justificació i de cobertura legal en la Llei 12/2008, introduint un règim de silenci administratiu positiu.
- iv. Caldria modificar el requisit relatiu a la competència tècnica i professional d'aquestes entitats, de tal manera que s'inclogui en les normes analitzades el respecte de les obligacions derivades de les Directives sobre reconeixement de qualificacions professionals.

Cinquè- Respecte els **professionals i les empreses d'instal·lació, manteniment, reparació i operació d'instal·lacions i productes industrials** i els **tallers de reparació de vehicles automòbils**, l'ACCO considera que:

- i. Caldria dotar de cobertura legal, en la Llei 12/2008, el règim de comunicació prèvia establert per a aquests operadors en el Decret 30/2010.



- ii. Caldria modificar el requisit relatiu a la competència tècnica i professional d'aquestes entitats, de tal manera que s'inclogui en les normes analitzades el respecte de les obligacions derivades de les Directives sobre reconeixement de qualificacions professionals.

Sisè - Finalment, en relació amb els **tallers de reparació de vehicles automòbils**, l'ACCO considera que caldria dotar d'empara legal, a la Llei 12/2008, l'exigència de disposar d'una pòlissa d'assegurança, o bé eliminar-la.

Barcelona, 31 de maig de 2010