

# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

VII legislatura

Sisè període



Número 340

Dimecres, 24 de maig de 2006

## S U M A R I

### 3. TRAMITACIONS EN CURS

#### 3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

##### 3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei de seguretat industrial (tram. 200-00031/07). Termini de presentació d'esmenes subsegüents al Dictamen del Consell Consultiu. p. 3

Projecte de llei de serveis socials (tram. 200-00045/07). Tramitació pel procediment d'urgència. p. 3

Projecte de llei de creació del Consell de Relacions Laborals de Catalunya (tram. 200-00046/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a l'articulat. p. 3

Projecte de llei de modificació de l'article 81 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (tram. 200-00049/07). Tramitació pel procediment d'urgència. Termini per a proposar compareixences. p. 3

Projecte de llei del Memorial Democràtic (tram. 200-00050/07). Tramitació pel procediment d'urgència. Termini per a proposar compareixences. p. 3

Projecte de llei del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (tram. 200-00052/07). Tramitació pel procediment d'urgència. Termini de presentació d'esmenes a la totalitat. p. 4

Projecte de llei del dret a l'habitatge a Catalunya (tram. 200-00053/07). Tramitació pel procediment d'urgència. Termini de presentació d'esmenes a la totalitat. p. 4

Projecte de llei pel qual es crea el Centre d'Estudis d'Opinió i se'n regulen els procediments i el funcionament (tram. 200-00054/07). Tramitació pel procediment d'urgència. Termini de presentació d'esmenes a la totalitat. p. 4

#### 3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

##### 3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre la construcció d'un institut d'educació secundària a Collbató (Baix Llobregat) (tram. 250-01129/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 5

Proposta de resolució sobre l'eliminació dels barracons de l'IES El Cairat, d'Esparregue-

ra (Baix Llobregat) (tram. 250-01130/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 5

Proposta de resolució sobre les taxes no cobrades pel Departament de Salut i la supressió del recàrrec autonòmic en l'impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs (tram. 250-01131/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 5

Proposta de resolució sobre l'establiment de la normativa tècnica per a la construcció i la instal·lació de passos elevats de vianants i bandes de reducció de velocitat (tram. 250-01132/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 6

Proposta de resolució sobre la garantia de la neutralitat fiscal de les indemnitzacions i els ajuts que han rebut les persones i els comerços afectats pels fets del barri del Carmel, de Barcelona (tram. 250-01133/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 6

Proposta de resolució sobre la garantia de l'accessibilitat de les persones amb mobilitat reduïda a les estacions de tren de Renfe i Ferrocarrils de la Generalitat (tram. 250-01134/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 6

Proposta de resolució sobre la protecció dels drets dels animals en el cas dels llebrers del canòdrom de Barcelona (tram. 250-01135/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 6

Proposta de resolució sobre la regulació de les teràpies naturals (tram. 250-01136/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 6

Proposta de resolució sobre la continuïtat del servei de ginecologia i dels altres serveis assistencials a la Terra Alta (tram. 250-01137/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 7

Proposta de resolució sobre la creació de l'àmbit funcional de planificació territorial corresponent a l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i els municipis de l'Anoia que ho decideixin, en el marc de la revisió del Pla general territorial de Catalunya (tram. 250-01138/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 7

Proposta de resolució per la qual s'instaura el Govern a incorporar el projecte de construcció del camí verd del Vallès Occidental en les seves previsions d'actuació (tram. 250-01139/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 7

Proposta de resolució sobre la continuïtat del servei del Laboratori d'Anàlisis Clíniques del Maresme, de Mataró (tram. 250-01140/07). Pròrroga del termini de presentació d'esmenes. p. 7

#### 4.75. Dictàmens del Consell Consultiu

Projecte de llei de seguretat industrial (tram. 200-00031/07). Dictamen del Consell Consultiu. p. 7

#### NOTES

*Els documents publicats en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.*

*La numeració del Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya no està necessàriament vinculada a una sola data.*

*Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.*

## 3. TRAMITACIONS EN CURS

## 3.01. PROJECTES I PROPOSICIONS DE LLEI I ALTRES PROPOSTES DE NORMA

## 3.01.01. PROJECTES DE LLEI

**Projecte de llei de seguretat industrial**  
Tram. 200-00031/07

Termini de presentació d'esmenes subsegüents al Dictamen del Consell Consultiu

Termini: 8 dies hàbils (del 25.05.2006 al 06.06.2006).

Finiment del termini: 07.06.2006; 9:30 h.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

**Projecte de llei de serveis socials**  
Tram. 200-00045/07

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi, Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41621).

Tràmits afectats: a partir de les compareixences.

Reducció de terminis: a la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

**Projecte de llei de creació del Consell de Relacions Laborals de Catalunya**  
Tram. 200-00046/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a l'articulat

Sol·licitud: Grup Parlamentari de Convergència i Unió (reg. 41718).

Pròrroga: atesa la tramitació d'urgència acordada, 4 dies hàbils (del 26.05.2006 al 31.05.2006).

Finiment del termini: 01.06.2006; 9:30 h.

Acord: Mesa del Parlament, 23.05.2006.

**Projecte de llei de modificació de l'article 81 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya**  
Tram. 200-00049/07

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Sra. Marta Camps i Torrens, juntament amb 27 altres diputats del Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi (reg. 41737).

Tràmits afectats: a partir del debat a la totalitat.

Reducció de terminis: a menys de la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

Termini per a proposar compareixences

Termini: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 26.05.2006; 9:30 h.

**Projecte de llei del Memorial Democràtic**  
Tram. 200-00050/07

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Sr. Joan Boada i Masoliver, juntament amb 7 altres diputats del Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa, Sra. Flora Vilalta Sospedra, juntament amb 21 altres diputats del Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi (reg. 41670).

Tràmits afectats: a partir del debat a la totalitat.

Reducció de terminis: a la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

Termini per a proposar compareixences

Termini: 3 dies hàbils (del 25.05.2006 al 29.05.2006).

Finiment del termini: 30.05.2006; 9:30 h.

---

**Projecte de llei del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques**

Tram. 200-00052/07

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Govern de la Generalitat (reg. 41386).

Tràmits afectats: des de l'inici de la tramitació.

Reducció de terminis: a la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

---

Termini de presentació d'esmenes a la totalitat

Termini: atesa la tramitació pel procediment d'urgència acordada, 5 dies hàbils (del 25.05.2006 al 31.05.2006).

Finiment del termini: 01.06.2006; 9:30 h.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

---



---

**Projecte de llei del dret a l'habitatge a Catalunya**

Tram. 200-00053/07

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Govern de la Generalitat (reg. 41387).

Tràmits afectats: des de l'inici de la tramitació.

Reducció de terminis: a la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

---

Termini de presentació d'esmenes a la totalitat

Termini: atesa la tramitació pel procediment d'urgència acordada, 5 dies hàbils (del 25.05.2006 al 31.05.2006).

Finiment del termini: 01.06.2006; 9:30 h.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

---



---

**Projecte de llei pel qual es crea el Centre d'Estudis d'Opinió i se'n regulen els procediments i el funcionament**

Tram. 200-00054/07

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Sra. Marta Camps i Torrens, juntament amb 28 altres diputats del Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi (reg. 41738).

Tràmits afectats: des de l'inici de la tramitació.

Reducció de terminis: a la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

---

Termini de presentació d'esmenes a la totalitat

Termini: atesa la tramitació pel procediment d'urgència acordada, 5 dies hàbils (del 25.05.2006 al 31.05.2006).

Finiment del termini: 01.06.2006; 9:30 h.

Acord: Mesa del Parlament, sessió del 23.05.2006.

---

3.10. PROCEDIMENTS QUE ES CLOUEN AMB L'ADOPCIÓ DE RESOLUCIONS

**3.10.25.** PROPOSTES DE RESOLUCIÓ

**Proposta de resolució sobre la construcció d'un institut d'educació secundària a Collbató (Baix Llobregat)**

Tram. 250-01129/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41700).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 24.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 23.05.2006.

**Proposta de resolució sobre l'eliminació dels barracons de l'IES El Cairat, d'Esparreguera (Baix Llobregat)**

Tram. 250-01130/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41700).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 24.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 23.05.2006.

**Proposta de resolució sobre les taxes no cobrades pel Departament de Salut i la supressió del recàrrec autonòmic en l'impost sobre les vendes minoristes de determinats hidrocarburs**

Tram. 250-01131/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

---

**Proposta de resolució sobre l'establiment de la normativa tècnica per a la construcció i la instal·lació de passos elevats de vianants i bandes de reducció de velocitat**

Tram. 250-01132/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (reg. 41671).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 22.05.2006.

---



---

**Proposta de resolució sobre la garantia de l'accessibilitat de les persones amb mobilitat reduïda a les estacions de tren de Renfe i Ferrocarrils de la Generalitat**

Tram. 250-01134/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (reg. 41671).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 22.05.2006.

---



---

**Proposta de resolució sobre la garantia de la neutralitat fiscal de les indemnitzacions i els ajuts que han rebut les persones i els comerços afectats pels fets del barri del Carmel, de Barcelona**

Tram. 250-01133/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

---



---

**Proposta de resolució sobre la protecció dels drets dels animals en el cas dels llebrers del canòdrom de Barcelona**

Tram. 250-01135/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

---

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41700).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 24.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 23.05.2006.

---



---

**Proposta de resolució sobre la regulació de les teràpies naturals**

Tram. 250-01136/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (reg. 41671).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 22.05.2006.

---

— **Proposta de resolució sobre la continuïtat del servei de ginecologia i dels altres serveis assistencials a la Terra Alta**

Tram. 250-01137/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

— **Proposta de resolució sobre la creació de l'àmbit funcional de planificació territorial corresponent a l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i els municipis de l'Anoia que ho decideixin, en el marc de la revisió del Pla general territorial de Catalunya**

Tram. 250-01138/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41700).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 24.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 23.05.2006.

— **Proposta de resolució per la qual s'instaura el Govern a incorporar el projecte de construcció del camí verd del Vallès Occidental en les seves previsions d'actuació**

Tram. 250-01139/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

— **Proposta de resolució sobre la continuïtat del servei del Laboratori d'Anàlisis Clíniques del Maresme, de Mataró**

Tram. 250-01140/07

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (reg. 41660).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 23.05.2006; 9:30 h.

Acord: Presidència del Parlament, 19.05.2006.

4.75.

DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU

— **Projecte de llei de seguretat industrial**

Tram. 200-00031/07

Dictamen del Consell Consultiu

Reg. 41701 / Coneixement: Mesa del Parlament, 23.05.2006

DICTAMEN NÚM. 272

Barcelona, 19 de maig de 2006

El Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, amb assistència dels senyors Joaquim Borrell i Mestre, president accidental, Agustí M. Bassols i Parés, Pere Jover i Presa, Jaume Vernet i Llobet, Jaume Camps i Rovira, i Marc Carrillo, secretari accidental, ha acordat d'emetre el següent

## DICTAMEN

a sol·licitud del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Indústria, Energia, Comerç i Turisme sobre el Projecte de llei de seguretat industrial (BOPC núm. 320, de 12 d'abril de 2006).

## ANTECEDENTS

1. La Mesa del Parlament de Catalunya, en la sessió del dia 18 d'abril de 2006, a instància de més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, va acordar de sol·licitar dictamen, d'acord amb els articles 8. Primer i 9.1 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, respecte al Dictamen de la Comissió d'Indústria, Energia, Comerç i Turisme sobre el Projecte de Llei de seguretat industrial i les esmenes reservades per defensar en el Ple; i en especial, d'acord amb la petició, pel que fa a la jurisprudència constitucional, específicament la Sentència del Tribunal Constitucional 332/2005, de 15 de desembre, així com en relació amb aquells articles que per la seva remissió excessivament àmplia i vaga a un futur desenvolupament reglamentari (art. 8, 13, 22, 26, 31, 32, 34, 37 i 39, entre d'altres) comporten inseguretat jurídica per als destinataris de la Llei. Així mateix, es demana dictamen sobre determinats preceptes, atès que no determinen de manera expressa que la normativa aplicable és la de la Generalitat, fet que podria implicar una minva de l'autogovern en la matèria objecte de la regulació (art. 31, 35 i 37, entre d'altres).

L'escrit de sol·licitud va tenir entrada en el Registre d'aquest Consell el dia 21 d'abril de 2006 (Reg. 14156).

2. El Consell Consultiu, en la sessió del dia 25 d'abril de 2006, un cop examinada la sol·licitud formulada, es va declarar competent per emetre el dictamen i va nomenar ponent el conseller senyor Jaume Camps i Rovira.

3. En la mateixa sessió va acordar de demanar informació i documentació complementàries als portaveus dels Grups Parlamentaris de Convergència i Unió, Socialistes-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya, Partit Popular de Catalunya i Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa, i al conseller de Treball i d'Indústria de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'article 15 del Reglament del Consell.

## FONAMENTS

## I

El Projecte de llei de seguretat industrial (en endavant Projecte de llei), que se sotmet a dictamen d'aquest Consell i que es publica en el BOPC núm. 320, de 12 d'abril de 2006, s'estructura en cinc títols, sis disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals. Segons expressa el preàmbul que el precedeix, té com a objecte regular, dins de l'àmbit de les competències de la Generalitat i en un text únic, el conjunt de la matèria sobre seguretat industrial al territori de Catalunya (incloent-hi la vigilància de mercat), que fins ara s'establia en una dispersa normativa. Respecte al seu contingut, se'n destaca l'aplicació dels models regulats per l'Adminis-

tració europea, la de l'Estat i la de Catalunya per controlar els riscos i aconseguir un nivell de seguretat raonable en els productes industrials no alimentaris, afectats per la legislació tècnica i, d'altra banda, l'execució del control metrològic.

El títol I, «Disposicions generals», determina l'objecte del Projecte de llei, tot considerant que la seguretat industrial és un servei públic d'interès general que té per finalitat prevenir i limitar els riscos industrials i evitar els accidents i els sinistres que puguin produir danys o perjudicis a les persones, als béns o al medi ambient com a conseqüència de l'activitat industrial; de la utilització, del funcionament i del manteniment de les instal·lacions industrials, i de la producció, de l'ús, del consum, de l'emmagatzematge o del rebuig dels productes industrials. En aquest servei s'inclou, a més, el règim d'inspecció tècnica dels vehicles (art. 1). Seguidament, estableix l'àmbit d'aplicació de la llei (art. 2) i el seu caràcter concurrent amb altres normes sectorials i amb altres activitats que es regeixen per llur normativa específica (art. 3). Defineix també els principals conceptes a què fa referència el Projecte (art. 4), i enumera les condicions generals de la seguretat industrial (art. 5) així com les responsabilitats mínimes dels agents que hi intervenen (art. 6).

El títol II, «De la seguretat de les activitats que poden produir accidents greus i de la limitació d'urbanitzar-hi a l'entorn», estableix la normativa aplicable a l'exercici de les activitats industrials que poden produir accidents greus (art. 7). Seguidament, remet al Govern el desenvolupament de les distàncies mínimes de seguretat i les prohibicions d'urbanitzar i edificar en determinades zones, properes a aquestes activitats (art. 8), així com també la fixació del risc industrial tolerable i el procediment d'adaptació total o parcial dels establiments ja existents a aquests condicionaments (art. 9).

El títol III, que crea l'Agència Catalana de Seguretat Industrial, se subdivideix en quatre capítols. El primer, que regula les seves disposicions generals, la defineix com l'autoritat que exerceix les competències de la Generalitat en matèria de seguretat industrial i que té naturalesa d'entitat de dret públic, l'activitat de la qual s'ajusta amb caràcter general a les normes de dret privat aplicables a cada cas, llevat dels actes que impliquin l'exercici de potestats públiques, que es regulen pel dret administratiu (art. 10). Per dur a terme la seva comesa, li assigna una sèrie de funcions i de competències (art. 11 i 13) i preveu que articuli les seves relacions amb el departament competent en matèria de seguretat industrial mitjançant un contracte programa (art. 12). El segon s'ocupa d'establir els seus òrgans de govern, d'orientació i de consulta i la composició i les funcions de cadascun (art. 14 a 17). El capítol III fa referència al seu personal, patrimoni, recursos econòmics i pressupost (art. 18 a 21). I el quart i darrer preveu el règim jurídic dels seus actes, que tenen la naturalesa administrativa, el seu règim de contractació i el de comptabilitat i control econòmic i financer (art. 22 a 25). A l'últim, es contempla la possibilitat de dissoldre l'Agència per llei, que haurà d'establir el procediment de liquidació (art. 25).

El títol IV, relatiu al «Règim jurídic dels operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial», s'es-

estructura en tres capítols. El capítol I estableix quins són aquests operadors (art. 26) i quines són les seves obligacions (art. 28). Així mateix, substitueix el règim de concessió vigent fins avui per un règim d'autorització administrativa, en el qual es prohibeix la subcontractació a un tercer (art. 27) i, a l'últim, estableix l'obligació d'abonar les tarifes pels serveis de control del compliment reglamentari de la seguretat industrial i de la inspecció tècnica de vehicles (art. 29). El següent capítol conté dues seccions. Una primera, que estableix les condicions generals dels organismes de control, com ara les seves funcions (art. 30) i els requisits que han d'acreditar per poder actuar dins el territori de Catalunya (art. 31). La segona regula àmpliament el règim d'autorització que s'ha esmentat abans, tant pel que fa a l'inici de l'activitat, com a l'actuació d'organismes autoritzats en altres comunitats autònomes i a l'extinció de l'autorització (art. 32 a 34). El capítol III, dedicat al servei d'inspecció tècnica de vehicles, defineix aquest servei i estableix les funcions dels seus titulars, el règim d'atorgament i, en el seu cas, de denegació, de l'autorització i els supòsits d'extinció (art. 35 a 39).

El títol V, referit a la «Intervenció administrativa i la potestat sancionadora en matèria de seguretat industrial», inclou tres capítols. El capítol I atorga a l'Agència Catalana de Seguretat Industrial el control administratiu de la seguretat industrial, delimita l'abast d'aquest control, el personal inspector que el durà a terme, les facultats que els hi corresponen i els efectes de l'activitat inspectora (art. 43). El segon regula la potestat sancionadora de l'esmentada Agència i, a aquest efecte: estableix quins són els subjectes que poden incórrer en responsabilitat; tipifica i classifica les infraccions; descriu les corresponents sancions; indica els terminis de prescripció d'aquelles i assenjala quina és l'afectació o destinació de les sancions econòmiques (art. 44 a 48). Finalment, el darrer capítol esmenta els òrgans competents per imposar les sancions i els principals trets del procediment sancionador, que es regirà per la normativa estatal i catalana aplicable en aquesta matèria (art. 49 i 50).

Les disposicions addicionals regulen l'execució del control metrològic (Primera); l'accés dels nous operadors en seguretat industrial a les dades dels registres (Segona); la cooperació i la coordinació amb l'autoritat laboral (Tercera); la determinació com a recurs econòmic de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial de les fiances constituïdes pels concessionaris de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles (Quarta); l'ús de mitjans electrònics, informàtics i telemàtics (Cinquena) i el personal laboral de l'Agència Catalana de Seguretat Industrial (Sisena).

La disposició transitòria primera regula la reversió dels béns i els drets de les concessions administratives vigents del servei d'inspecció tècnica de vehicles i del control reglamentari, i estableix l'habilitació de les concessionàries actuals per a l'ús dels béns i els drets de les concessions fins que s'atorguin les autoritzacions noves, amb la finalitat de garantir que els serveis en matèria de seguretat industrial es prestin sense solució de continuïtat. La segona regula un sistema de lots dels béns i dels drets revertits de les concessions del servei d'ITV que han d'ésser adjudicats als nous operadors,

amb un màxim de sis estacions, per complir el requisit de quota de mercat que determina el Projecte de llei. La tercera faculta el departament competent en matèria de seguretat industrial per a l'exercici de les funcions atribuïdes a l'Agència Catalana de Seguretat Industrial fins que no es compleixin els requisits establerts per l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana. I la darrera i quarta regula la comunicació d'accidents en instal·lacions industrials de conformitat amb el que disposa l'Ordre de 21 de novembre de 1989.

La disposició derogatòria enumera una sèrie de disposicions sobre seguretat industrial en general i sobre el servei d'ITV que resten expressament derogades, així com també incorpora una clàusula de derogació genèrica que afecta qualsevol disposició que s'oposi al Projecte de llei.

Entre les disposicions finals, la primera modifica les taxes dels serveis de seguretat industrial que estableix la Llei 15/1997, de 21 de desembre, de taxes i preus públics de Catalunya; la segona contempla tres previsions relatives al desplegament del Projecte de llei: la inclusió de les taxes tot just esmentades en el text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya; la regulació, per ordre del conseller competent, de la forma de pagament d'aquestes taxes, i la remissió genèrica a la potestat reglamentària del Govern per desplegar la llei. Finalment, la tercera prescriu l'entrada en vigor de la llei l'endemà de la seva publicació.

2. Abans de tancar aquesta descripció general sobre el contingut del Projecte de llei, cal insistir en alguns dels seus aspectes destacats, tal com el legislador mateix els ha considerat en la seva exposició de motius. En primer lloc, en el fet que la seva elaboració obeeix a la necessitat que hi ha en el sector industrial català d'un marc normatiu general, que finalitzi amb la fragmentació normativa existent en aquesta matèria i que completi la regulació sobre la protecció i la minimització del risc industrial.

Seguidament, en la innovació que suposa el títol IV del Projecte de llei objecte de dictamen, en la mesura que substitueix el règim de concessió administrativa per als operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial (també de les ITV) pel règim d'autorització administrativa, que s'atorgarà sempre que aquests compleixin una sèrie de requisits i condicions fixades legalment (aquest canvi ja s'apunta en altres sectors específics com és el cas, per exemple, del Decret 363/2004, de 24 d'agost, pel qual es regula el procediment administratiu per a l'aplicació del Reglament electrotècnic per a baixa tensió). Per tant, la col·laboració tècnica de les entitats privades en el control i en la inspecció de la seguretat de les instal·lacions, els equipaments i els productes industrials amb l'Administració de la Generalitat, que en l'actualitat s'articula mitjançant la tècnica concessional, experimentarà un canvi qualitatiu important. En tot cas, però, és evident que es tracta d'executar activitats que són responsabilitat de l'Administració que, en un determinat moment, pot assumir-les i desenvolupar-les directament. En aquest sentit, ja siguin entitats concessionàries o autoritzades, es pot dir que els organismes de control exerceixen funcions delegades per l'Administració.

Respecte a l'autorització, com a tècnica d'intervenció administrativa en aquest àmbit de la seguretat industrial, i concretament respecte a l'opció del legislador per la seva liberalització, cal apuntar que l'Administració haurà d'assegurar igualment que l'activitat a desenvolupar pel particular reuneixi tots els requisits i les condicions fixades legalment i que no s'oposi a l'interès general. Així mateix, com explicita el preàmbul del Projecte de llei objecte de dictamen, si la iniciativa privada no actua en l'àmbit del servei de l'ITV, ho farà l'Administració directament o mitjançant societats mixtes en les quals hi participa. El canvi de règim exposat determinarà, previsiblement, que el nombre d'entitats controladores resti ampliat, com a possible resultat de la lliure iniciativa privada i de la potencialitat mateixa del mercat.

Finalment, cal posar en relleu en aquest comentari general que el Projecte de llei crea l'Agència Catalana de Seguretat Industrial (en endavant ACSI), que es configura, com s'ha dit, en l'autoritat que exerceix les competències de la Generalitat en matèria de seguretat industrial. L'aparició d'un ens instrumental per gestionar la política de seguretat industrial és una novetat des del punt de vista organitzatiu. És clar que la Generalitat, en virtut de la seva potestat d'organització, no solament pot crear òrgans propis integrats a les unitats administratives, sinó que també pot dur a terme una descentralització funcional, mitjançant la creació d'un ens instrumental, que té com a objectius les pretensions d'assolir una administració més eficaç, eficient i flexible; la de descongestionar l'organització ordinària de l'Administració matriu; i, en definitiva, les d'especialitzar i tecnificar determinats sectors materials.

Aquesta potestat discrecional de la Generalitat d'ordenació de la seva pròpia organització, troba el seu recolzament estatutari en l'article 54 EAC, que disposa que: «La Generalitat podrà constituir empreses públiques com a mitjà d'execució de les funcions que siguin de la seva competència, segons allò que estableix el present Estatut». En aquest cas, atesa la manca d'una certa sistemàtica en el precepte, hem d'interpretar que el terme «empresa pública» abastaria totes les tipologies d'ens instrumentals que posteriorment ha sistematitzat la legislació autonòmica, a la qual remet expressament el Projecte de llei, que es dictamina (Decret legislatiu 2/2002, del 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana) i que inclou la categoria de «entitats de dret públic sotmeses al dret privat», tipologia a la qual pertany l'ACSI segons el Projecte de llei, malgrat que també pot exercir potestats públiques, regulades pel dret administratiu.

Com indica el Projecte de llei que dictaminem, regeixen el règim jurídic d'aquesta Entitat: la llei de creació, els seus estatuts, el citat Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, i la resta de lleis i disposicions aplicables.

Aquest Consell Consultiu s'ha pronunciat en altres ocasions sobre la creació d'una entitat de tipus semblant. En aquest sentit, en relació amb l'Agència Catalana de l'Aigua en el Dictamen núm. 210, de 28 de desembre de 1998, sobre el Projecte de llei de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro (F. III.15), va dir el següent:

«Sobre els avantatges i inconvenients de servir-se d'aquesta mena d'entitats instrumentals s'han produït veritables rius de tinta que han avaluat des de quasi tots els punts de vista les conseqüències polítiques, econòmiques i administratives de l'esmentada forma de procedir.

Pel que aquí ens interessa, hem d'indicar que la doctrina més actual acostuma a destacar tota una sèrie de notes en relació amb les administracions o autoritats especialitzades. Procedirem a examinar-les breument.

La primera nota ve constituïda per l'assignació d'un objecte o finalitat específica determinant del seu reconeixement o creació legal. Aquesta condició els confereix una situació d'estabilitat o permanència en relació amb l'administració o administracions generals de les quals són ens instrumentals, les quals, per tant, no podran suprimir-les o minorar les seves competències o funcions. Aquesta nota, doncs, aconsella que les administracions o autoritats de què parlem siguin creades per llei.

Un segon aspecte versa sobre la seva eventual autonomia o capacitat de gestió, respecte a la qual el legislador pot decidir allò que estimi més adient d'acord amb els objectius a assolir.

Una tercera nota ve donada per un efectiu exercici d'autoritat en relació amb la finalitat que constitueix el seu objecte, manifestada pels poders de què apareixen investides encara que no s'estenguin a tot el conjunt de potestats administratives.

A l'últim, aquesta classe d'administracions o d'autoritats solen tenir garantit un patrimoni i una font o disponibilitat de recursos a fi de complir la pròpia finalitat, ja que en cas contrari no podrien desenvolupar amb eficàcia i responsabilitat les actuacions que tenen confiades.

En canvi, no sembla un requisit essencial que la seva actuació s'hagi d'ajustar, en tot o en part, al Dret públic o al Dret privat, ja que avui la subjecció a un determinat ordenament ha deixat d'ésser una qüestió apriorística i s'acostuma a habilitar aquesta mena d'entitats perquè puguin actuar tant en relacions de Dret públic com de Dret privat, en funció d'allò que es requereixi en cada supòsit.»

I també, en el mateix sentit i recollint l'argumentació anterior, el Dictamen núm. 241, de 15 de juliol de 2003 (F III) que, entre d'altres qüestions, feia referència a l'Entitat d'Acreditació Ambiental de la Generalitat de Catalunya.

3. A l'últim, cal indicar que la sollicitud de dictamen sobre el Projecte de llei de seguretat industrial específica que el nostre parer ha de fer referència, essencialment, als aspectes següents:

a) A l'adequació del citat Projecte a la jurisprudència constitucional continguda en la Sentència 332/2005, de 15 de desembre.

b) A aquells preceptes del Projecte que per la seva remissió excessivament àmplia i vaga a un futur desenvolupament reglamentari comporten inseguretat jurídica per als destinataris de la llei. I concretament, als articles 8, 13, 22, 26, 31, 32, 34 37 i 39, entre d'altres.

c) Als preceptes que, en no indicar de manera expressa que la normativa aplicable és la de la Generalitat, d'acord amb les previsions competencials de l'Estatut, podrien implicar una minva de l'autogovern en la matèria objecte de regulació (art. 31, 35 i 37, entre d'altres).

Les singularitzacions de la petició que se'ns formula, en forma que no sol ser usual, ens portarà en primer lloc a focalitzar la doctrina constitucional que afecta la matèria objecte de dictamen en l'esmentada Sentència del Tribunal Constitucional, dictada arran de diversos recursos d'inconstitucionalitat interposats entre, d'altres, per la Generalitat de Catalunya, contra el Reial decret llei 7/2000, de 23 de juny, sobre mesures urgents en els sectors de les telecomunicacions.

En segon lloc [lletra b)], ens correspondrà també espigolar del Projecte de llei les múltiples remissions a un futur desplegament reglamentari, aprofundint més en l'estudi de la possible vulneració del principi de reserva de llei en algun supòsit del postulat desplegament reglamentari, que no pas en la possible concurrència d'una eventual vulneració del principi de seguretat jurídica que reconeix l'article 9.3 CE. Amb independència de si aquesta eventualitat es pot tipificar dintre dels estrets marges d'interpretació que la doctrina jurisprudencial ha conferit a les vulneracions del principi de seguretat jurídica.

Finalment, el nostre dictamen haurà d'incidir sobre la possible taxa d'inconstitucionalitat exposada l'anterior apartat c). Val a dir que l'expressió del nostre parer trobarà dificultats per enjudiciar si la redacció concreta de determinats preceptes del Projecte de llei pot implicar una «minva de l'autogovern», atenent a les previsions competencials de l'EAC. Sembla, en primer lloc, dubtós que la manca de citació expressa de la legislació catalana pugui esdevenir tan essencial si de les previsions estatutàries no se'n pot deduir una altra alternativa. D'altra banda, seria improcedent –ateses les funcions del Consell Consultiu– expressar el nostre parer sobre l'anomenada «minva de l'autogovern» en aquells supòsits en els quals pugui semblar que el legislador no ha esgotat les potencialitats teòriques del sostre competencial. En aquest sentit, una eventual autolimitació del legislador per sota del topall estatutari seria una possible opció legislativa, que no pot ser objecte d'enjudiciament per part del Consell Consultiu, atès que li està vedat escatir criteris d'oportunitat política.

## II

Abans d'analitzar si el Projecte de llei consultat o alguns dels seus articles vulneren l'ordre constitucional i estatutari –amb inclusió dels criteris interpretatius deduïts de la petició de dictamen–, s'examinaran a continuació quines són les competències de l'Estat i de la Generalitat en l'àmbit de la seguretat industrial i, més específicament, en l'àmbit de la matèria d'inspecció tècnica de vehicles de motor (en endavant ITV), atès el contingut de la petició de dictamen.

1. Per tal de delimitar l'àmbit competencial en matèria de seguretat industrial, cal recordar primerament que tant aquesta matèria com la més genèrica d'indústria, no apareixen entre les que enumeren els articles 148 i 149 CE. Es tracta, però, aquesta darrera, d'una compe-

tència estatutàriament reconeguda. Així, l'article 12.1.2 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre indústria «[...] d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària» i «sens perjudici d'allò que determinin les normes de l'Estat per raons de seguretat, sanitàries o d'interès militar». Ha estat la jurisprudència constitucional la que sistemàticament i reiterada ha inclòs, dintre del títol competencial sobre indústria, la submatèria «seguretat industrial». En aquest sentit, ha considerat que en el nucli fonamental de la matèria «indústria» s'inclouen, entre d'altres, les activitats destinades a l'ordenació dels sectors industrials, a la regulació dels processos industrials o de fabricació i, més precisament, la submatèria de seguretat industrial (entre d'altres, STC 203/1992, de 26 de novembre, FJ 2). Al seu torn, en aquesta submatèria, entén que s'incardinen les activitats públiques, principalment d'ordenació i de policia, relacionades amb la seguretat de les instal·lacions i els establiments industrials i la dels processos industrials i els productes elaborats a partir d'aquests, les activitats d'homologació i de normalització, és a dir, la determinació de les característiques tècniques de seguretat dels productes industrials i el control de la seva execució, com també el règim de seguiment de la producció (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5; 179/1998, de 19 de setembre, FJ 3; 21/1999, de 25 de febrer, FJ 9 i 313/1994, de 24 de novembre, FJ 2 i 8).

Des del punt de vista del repartiment de funcions entre l'Estat i la Generalitat en aquest àmbit de la indústria i de la seguretat industrial, la doctrina constitucional arriba a tres conclusions:

a) L'Estat té atribuïda la potestat normativa i, per tant, podrà dictar les normes «per raons de seguretat» industrial, la qual cosa no exclou que les comunitats autònomes, en virtut de la competència més genèrica d'indústria, puguin dictar també disposicions complementàries de les estatals, sempre que no violin els mandats o impedeixin assolir les finalitats que persegueix la legislació estatal. Es tracta, doncs, d'una concurrència de potestats normatives, estatal i autonòmica, que pot ordenar el legislador estatal amb els punts de connexió que sigui necessari fixar i que resultin constitucionalment i estatutàriament correctes. Així, per exemple, quan es tracti d'entitats col·laboradores de l'Administració en matèria d'inspecció i de control, l'Estat pot establir les regles de la seva actuació sempre, però, que tinguin efectes externs sobre els drets i els interessos dels administrats, com també els mecanismes que permetin garantir la seva independència i solvència tècnica o econòmica.

b) L'Estat manca de facultats executives en aquesta matèria en tot el seu territori, de manera que l'execució de la normativa estatal i de la complementària autonòmica correspon en exclusiva a la Generalitat. Aquesta potestat executiva pot abastar, en el cas que ens ocupa, i entre d'altres, l'aprovació de les normes d'organització dels corresponents serveis administratius competents en matèria de seguretat industrial (per tant, com s'ha dit abans, la creació de l'ACSI) o, també, les regles procedimentals relatives a la gestió del servei; les actuacions de control i de seguiment (que són execució de les normes tècniques de l'Estat) i les facultats sancionadores.

c) L'Estat pot regular el règim jurídic dels registres administratius necessaris per a l'exercici de les seves competències respectant, però, en tot cas, les competències d'execució autonòmiques inherents a l'activitat registral (STC 16/1996, d'1 de febrer, FJ 2.E.i; 243/1994, de 21 de juliol, FJ 3 i 203/1992, de 26 de novembre, FJ 3 i seg.).

Respecte a la incidència que poden tenir altres títols competencials, en especial els de caràcter transversal, en diversos aspectes de la submatèria de què es tracta, cal assenyalar que el Tribunal Constitucional ha rebutjat expressament i en diverses ocasions la seva concurrència. Això s'ha produït, per exemple, en el cas de les condicions de seguretat que han de posseir els productes industrials i el control del seu compliment, en el qual es nega l'aplicació de la competència estatal sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) a les activitats de normalització i d'homologació d'aquests productes [STC 16/1996, d'1 de febrer, FJ 2.E.i]. En aquest mateix supòsit es considera inaplicable la competència estatal sobre les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici dels seus drets com a consumidors (art. 149.1.1 i 51 CE), com també la del comerç exterior, *ex* art. 149.1.10 CE (STC 313/1994, de 24 de novembre, FJ 6). Així mateix, amb caràcter general, el Tribunal ha refusat la invocació de la competència de seguretat pública (art. 149.1.29 CE) que, tot i que presenta una connexió indirecta amb la matèria que ens ocupa, no en resulta tampoc aplicable (STC 179/1998, de 16 de setembre; FJ 3). I el mateix es pot dir de l'aplicació de la competència estatal sobre el foment i la coordinació general de la investigació científica i tècnica (art. 149.1.15 CE) a una sèrie de partides pressupostàries de la Llei de pressupostos generals de l'Estat relatives a la normalització de productes industrials o a la fixació de característiques tècniques i al desenvolupament de la qualitat industrial dels productes industrials i dels mitjans tècnics pertinents per a la constatació que aquests productes reuneixen les citades característiques, que el Tribunal considera inserides en la competència més específica de seguretat industrial [STC 16/1996, d'1 de febrer, FJ 2.E.i]. Pel que fa a la matèria de sanitat, la relació és més intensa i, sovint, actuacions que podrien incardinar-se en la noció de seguretat industrial són, però, adoptades per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.16 CE (STC 152/2003, de 17 de juliol, FJ 8 i 9). Finalment, les mesures referides a la prevenció i a la limitació dels riscos per al medi ambient derivats de les instal·lacions i els productes industrials i, concretament, les relatives al sistema d'acreditació de verificadors ambientals independents i de supervisió de les seves activitats, s'emparen en la competència més específica de medi ambient, continguda a l'article 149.1.23 CE (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 7).

Pel que fa a l'àmbit normatiu aplicable, es destaca que l'Estat ha dictat la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, amb un capítol I, sobre la «Seguretat industrial» (art. 9 a 18), que estableix les bases d'ordenació del sector industrial i els criteris de coordinació entre les administracions públiques, de conformitat amb allò disposat a l'article 149.1.1 i 13 CE (art. 1 Llei 21/1992). I el Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual

s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial; norma reglamentària que es declara parcialment aplicable a les comunitats autònomes, a l'empara del títol competencial de l'article 149.1.13 CE. Per la seva banda, la Generalitat ha elaborat la Llei 13/1987, del 9 de juliol, de seguretat de les instal·lacions industrials i el Decret 348/1985, de 13 de desembre, d'exercici de les tasques d'inspecció tècnica, control i assaig dins l'àmbit de la seguretat, qualitat i normativa industrial. En aquest context normatiu i competencial s'insereixen els aspectes generals del Projecte de llei relatiu a la seguretat industrial, que s'examinaran més endavant amb més detall.

2. No obstant el que s'ha exposat abans, en el cas que es dictamina, algunes actuacions del Projecte de llei que serien properes a la seguretat industrial s'han reconduït a altres títols competencials enumerats expressament a l'article 149.1 CE. En efecte, la delimitació d'una matèria a efectes de la distribució de competències a voltes no resulta fàcil, i aquest seria el cas de la inspecció tècnica de vehicles. De fet, el règim jurídic d'aquesta activitat no planteja tan sols aquesta qüestió sinó que en suscita moltes d'altres des del punt de vista de la intervenció administrativa i tècnica.

La revisió tècnica periòdica que asseguri que el vehicle reuneix les condicions per a circular és una obligació del ciutadà a l'Estat des de l'any 1985 i, molt abans, –a partir de l'any 1977– en l'àmbit de la Comunitat Europea. Així, d'acord amb l'article 71.1.c) –antic art. 75– del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, que preveu que el Consell establirà «mesures que permetin millorar la seguretat en el transport», la Comunitat ha dictat una nombrosa normativa que tracta d'establir l'aproximació de la legislació dels Estats membres relativa al control tècnic dels vehicles de motor. La primera d'aquestes normes va ser la Directiva 77/143/CEE, de 29 de desembre de 1976, modificada substancialment en diverses ocasions i refosa en un text únic, actualment vigent, que és la Directiva 96/96/CE, del Consell, de 20 de desembre (modificada per les Directives 1999/52/CE, de 26 de maig i 2003/27/CE, de 3 d'abril).

La importància de la seguretat vial ha estat posada de manifest pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees en diverses ocasions, en la mesura que admet que aquesta seguretat constitueix una raó d'interès general que pot justificar un obstacle o restricció a la lliure circulació de les persones (STJCE, de 21 de març de 2002, *Cura Anlagen*, C-451/99; 5 d'octubre de 1994, *Van Schaik*, C-55/93; 12 d'octubre de 2000, C-314/1998), tot i que la normativa estatal sempre ha de ser necessària i proporcionada a la finalitat que persegueix. En aquest sentit, quan un vehicle hagi estat sotmès a una inspecció tècnica en un Estat membre, el principi d'equivalència i de reconeixement mutu, consagrat a l'article 3.2 de la citada Directiva 96/96/CE, exigeix que tots els altres Estats membres reconeguin el certificat expedit, sense que això els impedeixi exigir controls addicionals per a la matriculació en el seu respectiu territori, sempre que aquests controls no estiguin coberts en el referit certificat (STJCE, de 15 de desembre de 2005, C-151/2004).

En aquesta mateixa línia, des del seu origen, l'activitat d'ITV ha estat considerada pel legislador estatal com d'interès general (RD 3272/1981, de 30 d'octubre) i, malgrat que no és una qüestió pacífica, definida per la doctrina com una obligació administrativa imposada als ciutadans amb finalitats d'interès públic. En aquest sentit, i no sense controvèrsia, una consolidada jurisprudència ordinària l'ha titllat de funció pública sobirana (així, entre d'altres, STS de 13 d'octubre de 1997, de 23 de setembre de 1994, d'11 i 31 de maig de 1993). Sembla que, en tot cas, però, aquesta declaració correspon al legislador competent en la matèria.

Des d'una perspectiva competencial, cal citar el Reial decret 738/1981, de 9 de gener, de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'Indústria, Energia i Mines, que estableix que «La Generalitat de Catalunya ejercerá las funciones de inspección técnica y revisiones periódicas de vehículos automóviles que se determina en el Código de la Circulación y disposiciones complementarias» (apartat B.I.5 de l'Annex). I, el Reial decret 391/1998, de 13 de març, en aplicació de la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles a la Comunitat Autònoma de Catalunya, ha transferit a la Generalitat la facultat de denúncia i de sanció per l'incompliment de l'obligació de sotmetre's a la inspecció tècnica de vehicles, així com a les prescripcions que se'n deriven [B.1.f) de l'Annex].

Per la seva banda, de forma constant, la doctrina constitucional ha inclòs la regulació dels requisits tècnics destinats a la protecció i a la seguretat dels conductors i dels viatgers a l'article 149.1.21 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre trànsit i circulació de vehicles a motor. Així, la Sentència 183/1996, de 14 de novembre (FJ 2), amb un raonament que de forma reiterada conté la doctrina constitucional fins arribar a la recent Sentència 332/2005, de 15 de desembre (FJ 9 i seg.), indica que en el concepte de trànsit i circulació de vehicles a motor no es troben:

«[...] englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (v. gr., señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. De ahí, que no quepa separar, como integrantes de esas garantías de seguridad, los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él, de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. “Ambas dimensiones son elementos indisolubles de la seguridad del tráfico y circulación, pues es innegable la repercusión que un accidente o fallo de seguridad en el interior de un vehículo, que afecte a las personas que en él viajan (tanto conductor como pasajeros) puede tener en la conducción del mismo, así como en otros vehículos de su entorno” (STC 181/1992, fundamento jurídico 3.º). La conclusión no puede ser ahora distinta de la que allí se dedujo: La regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros debe entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE. Y como materia sujeta a tal competencia

exclusiva, no cabe la intervención, al respecto, de las Comunidades Autónomas, modificando o desarrollando las prescripciones estatales.» (En el mateix sentit, STC 59/1985, de 6 de maig, FJ 3; 181/1992, de 16 de novembre, FJ 3; 14/1994, de 20 de gener, FJ 3).

De forma complementària s'afegeix la necessitat que aquestes garanties de seguretat siguin uniformes a tot el territori de l'Estat per poder considerar-les integrades en aquest títol competencial (STC 59/1985, de 6 de maig, FJ 3; 118/1996, de 27 de juny, FJ 67 i 332/2005, de 15 de desembre, FJ 10).

No obstant això, la citada doctrina adverteix que les connexions finalistes que fonamenten la inclusió en l'àmbit del trànsit de les activitats relacionades amb la seguretat vial no permeten incloure en aquest títol qual-sevol mesura que tingui una relació o incidència més o menys remota sobre la circulació (STC 203/1992, d 26 de novembre, FJ 2 i 332/2005, de 15 de desembre, FJ 10). Al mateix temps, distingeix entre la competència normativa per determinar els esmentats requisits tècnics i l'activitat executiva de verificació del seu compliment. En aquest darrer cas, es tracta d'una activitat que s'ha de reconduir a la matèria d'indústria, atès que mitjançant l'homologació es constaten les característiques tècniques del prototipus d'un producte industrial (en aquest cas els vehicles) i amb la certificació, en el seu cas, que compleix els requisits determinats reglamentàriament. D'acord amb aquesta delimitació, correspon dur a terme aquesta activitat administrativa d'homologació, certificació i verificació i, en general de control, a les comunitats autònomes, al mateix temps que també els hi correspon regular com organitzar-la o com es durà a terme en el seu territori. Es tracta, doncs, de decidir com organitzar i gestionar un servei que pertany al cercle de funcions de l'Administració, motiu pel qual es poden establir diferents tipus o models de gestió. O el que és el mateix, quan una comunitat autònoma té les competències executives en una determinada matèria, és evident que en té també les potestats organitzatòries, així com també la lliure fixació de la seva política executiva i la competència per dictar les normes d'organització i funcionament intern dels serveis administratius encarregats de realitzar l'execució. Més endavant incidirem, amb major prolixitat de detalls, en l'anàlisi de l'esmentada Sentència 332/2005, de 15 de desembre.

Sobre aquesta qüestió, en el sector específic de les ITV, també cal citar la Sentència 14/1994, de 20 de gener (FJ 3), que diu, explícitament:

«[...] la garantía de la seguridad en el transporte se asegura directamente mediante la regulación de los requisitos técnicos que deben cumplir vehículos destinados a ese transporte y mediante la actividad normativa y ejecutiva relativa a la circulación, conducción, acompañamiento, control, vigilancia, dirección y coordinación en caso de accidente, actividades encuadrables en las competencias estatales de tráfico y de transporte, pero que en rigor no puede calificarse como actividad ejecutiva de la ordenación del tráfico o del transporte la actividad técnica de contrastación limitada a comprobar si un producto industrial cumple los requisitos técnicos exigidos por la normativa aplicable, actividad que por su objeto y contenido corresponde a la materia de in-

dustria, y en particular a la de la seguridad de los productos, aunque sus efectos puedan incidir en el transporte o en la seguridad vial.» [més recentment, en el mateix sentit, la Sentència 332/2005, de 15 de desembre (FJ 10), entre d'altres].

A la vista d'això anteriorment exposat, es pot concloure que correspon a la Generalitat la decisió sobre el sistema d'instal·lació i de gestió de les ITV, juntament amb el seguiment i el control del seu funcionament. D'aquest parer és també el Dictamen del Consell núm. 218, de 13 de juliol de 2000 (F IV), al qual ens remetem.

A la delimitació competencial en aquesta qüestió, cal afegir a continuació si és defensable que la normació de l'ITV tingui una incidència directa o significativa en l'activitat econòmica general, com per justificar la intervenció de l'Estat a l'empara de la reserva de l'article 149.1.13 CE. A diferència del que havia argumentat en supòsits anteriors, el Tribunal Constitucional, en la ja citada Sentència 332/2005, de 15 de desembre, que, tal com hem anunciat, es comentarà després més detingudament, accepta la invocació de l'esmentat títol competencial per emparar la previsió estatal, sempre i quan quedi acreditada la seva procedència. Com veurem en el Fonament III, el Tribunal Constitucional només recull la invocació d'aquest títol competencial per alguns aspectes concrets de les ITV.

Són resultat de les competències normatives estatals sobre ITV, entre d'altres, i pel que aquí interessa, el Reial decret 1987/1985, de 24 de setembre, de normes bàsiques d'instal·lació i funcionament de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles (modificat pels RD 648/2002, de 5 de juliol i molt especialment 833/2003, de 27 de juny) i el Reial decret 2042/1994, de 14 d'octubre, que regula la inspecció tècnica de vehicles (modificat pels RD 1357/1998, de 26 de juny i 2822/1998, de 23 de desembre). Pel que fa al Reial decret 833/2003, de 27 de juny, estableix els requisits tècnics que han de complir les estacions d'inspecció tècnica de vehicles a fi d'ésser autoritzades per a realitzar aquella activitat, d'acord amb el mandat que conté l'article 7.2 del Reial decret llei 7/2000, de 23 de juny, de mesures urgents en el sector de les telecomunicacions.

En l'àmbit normatiu de la Generalitat també s'ha dictat una profusa normativa, que resultarà derogada o intensament afectada per la nova regulació que conté el Projecte de llei, objecte de dictamen. Són manifestacions d'aquesta normativa el Decret 54/1982, de 4 de març, pel qual es regula la xarxa d'estacions de reconeixement de vehicles automòbils a Catalunya (modificat per Decret 186/1986, de 9 de juny); el Decret 361/2001, de 18 de desembre, pel qual es regula el funcionament i les activitats a desenvolupar per les estacions d'inspecció tècnica de vehicles; l'Ordre de 21 de juny de 1982, per la qual s'aprova el Reglament sobre organització i règim jurídic del Servei d'Inspecció Tècnica de Vehicles a Catalunya (modificada per les Ordres de 9 de juliol de 1982; de 30 de novembre de 1998 i de 28 de desembre de 1999); l'Ordre de 7 d'octubre de 1987, per la qual es fixen els criteris generals per a l'aplicació del Decret 186/1986, de 9 de juny, en relació amb la capacitat, el control i l'ampliació de la xarxa d'estacions d'ITV i el desplaçament de les estacions mòbils, i l'Ordre de 30

de novembre de 1989, sobre l'adjudicació de determinades tasques d'inspecció dins l'àmbit de la seguretat dels vehicles automòbils, a les entitats concessionàries d'ITV (modificada per Ordre de 29 de setembre de 1993), entre d'altres. Per a una anàlisi més detallada d'aquesta normativa ens remetem al Dictamen d'aquest Consell ja citat, núm. 218, de 13 de juliol de 2000 (F III).

Com s'ha apuntat, aquesta normativa quedarà derogada pel Projecte de llei, objecte de dictamen, principalment en funció del canvi que suposarà la nova forma d'organització del servei d'ITV a partir d'una autorització administrativa, en comptes d'una concessió administrativa. En efecte, la posició del particular en el mercat de les ITV variarà substancialment: desapareixerà la relació de supremacia especial de l'Administració pública i la discrecionalitat que aquesta té per extingir la relació concessional però, al mateix temps, els particulars afectats experimentaran els efectes que suposarà, entre d'altres, la desaparició del règim d'exclusivitat, inclosa la determinació zonal lligada a la concessió. Pertoca, doncs, al legislador establir, en el seu cas, les mesures corresponents de caràcter indemnitzador o compensatori. En definitiva, és clara la viabilitat i la legitimitat d'aquesta nova fórmula de gestió, que amplia en principi el nombre d'entitats privades que poden certificar, amb efectes administratius, el compliment de les condicions i els requisits de seguretat dels vehicles, previstos en les corresponents reglamentacions tècniques, tant des de la perspectiva de fons, com s'ha vist, com des de la perspectiva competencial, per les raons apuntades anteriorment en aquest estudi i en les quals s'insistirà més endavant.

### III

Un cop fet el succint comentari del Projecte de llei objecte de dictamen, així com de les peticions formulades en la sol·licitud d'aquest, i un cop establert l'atenuament competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, passarem ara a examinar els capítols I i II del títol IV del Projecte de llei, en el qual s'insereixen els articles 26, 31, 32 i 34, sobre els quals se'ns sol·licita expressament el nostre parer en la petició de dictamen.

El títol IV del Projecte de llei (art. 26 a 39) regula el règim dels operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial els quals, segons els defineix l'encapçalament d'aquest mateix títol, es classifiquen en dos grups: a) els organismes de control establerts per l'article 15 de la Llei de l'Estat núm. 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria (cap. I i II, art. 26 a 34 Projecte de llei) i b) els titulars d'estacions d'ITV (cap. III, art. 35 a 39 Projecte de llei).

Pel que fa als primers i d'acord amb la remissió que l'article 26.1 del Projecte de llei fa a l'article 15 de la citada Llei 21/1992, s'entén que són entitats que realitzen, en l'àmbit reglamentari en matèria de seguretat industrial, les activitats de certificació, d'assaig, d'inspecció o d'auditoria (art. 8.10 Llei 21/1992). Respecte als segons, els titulars d'estacions d'ITV, que participen dels trets generals dels operadors de la seguretat industrial, mereixen una regulació específica pel seu objecte i àmbit d'actuació, tan estretament lligat, com s'ha dit, a la seguretat vial. Per aquesta raó, l'esmentada

regulació, que es conté en un capítol apart (art. 35 i seg. Projecte de llei), s'estudiarà amb prolixitat més endavant en el Fonament IV d'aquest dictamen.

1. La funció principal dels citats operadors és resoldre, amb plens efectes jurídics, sobre el compliment reglamentari i obligatori dels requisits i les condicions d'un determinat producte, equip o instal·lació (art. 13 Llei 21/1992). Així, es pot dir que realitzen totes aquelles activitats que tenen per objecte la prevenció i la limitació dels riscos, com també la protecció contra els accidents i els sinistres capaços de produir danys o perjudicis a les persones, la flora o la fauna, els béns o el medi ambient, derivats de les instal·lacions o els equipaments i de la producció, l'ús o el consum, l'emmagatzematge o l'abocament dels productes industrials. D'una banda, mitjançant l'activitat de certificació s'estableix la conformitat d'una determinada empresa, producte, procés o servei amb els requisits establerts en normes o especificacions tècniques. De l'altra, amb la inspecció, prèvia a la certificació, es verifiquen les característiques tècniques de les instal·lacions, els equipaments, els processos i els productes industrials. Cal afegir que en aquest procés d'inspecció són importants els assaigs, que consisteixen en la comprovació, amb els mitjans adequats, de les propietats del producte, el servei o el procés produït, tot això d'acord amb un procediment prèviament especificat.

El Projecte de llei [art. 11. e)] estableix que l'Administració pot efectuar directament les activitats de control descrites (en el mateix sentit, l'art. 14 Llei 21/1992), però la complexitat del sistema i la manca, a voltes, de mitjans personals i suficients d'aquella, han suposat la proliferació d'aquests òrgans. De fet, la participació de tercers en l'activitat de control tècnic va tenir lloc, originàriament, mitjançant dues vies: la dels laboratoris d'assaig, principalment en l'àmbit dels productes industrials, i la de les entitats d'inspecció, en l'àmbit de les instal·lacions i els béns d'equipament. Són una mostra de la regulació d'aquesta participació externa, l'Ordre del Ministeri d'Indústria d'1 d'agost de 1952, que aprova el Reglament d'aparells elevadors, la de 2 de novembre de 1966, del mateix Ministeri, reguladora de les entitats per a l'assistència tècnica d'aparells i recipients a pressió, i la Resolució de la Direcció General de Mines, de 3 d'octubre de 1969, per la qual es van aprovar les normes sobre equipaments elèctrics de seguretat antigrisú. Els intents d'ordenació d'aquest fenomen es recullen, principalment, en els Reials decrets 735/1979, de 20 de febrer, sobre normes a complir per entitats col·laboradores en l'expedició de certificats de qualitat, homologació i verificació i el 1407/1987, de 13 de novembre, sobre entitats d'inspecció i control reglamentari. L'actualment vigent Llei 21/1992, d'indústria i el Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que la desenvolupa i aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial, duen a terme la darrera unificació del règim jurídic de totes les entitats que intervenen en l'àmbit de la seguretat industrial, les quals, amb independència de les funcions que pretenguin assumir, hauran de ser autoritzades com a organismes de control.

Es tracta, doncs, d'un supòsit d'exercici de funcions inspectores i de control de naturalesa pública que es

duen a terme per entitats privades o particulars. En aquest context, es pot dir que la seva funció té un doble vessant: per una part, pot afectar la llibertat d'empresa (art. 38 CE), en aquest cas en l'àmbit industrial (seria el supòsit, per exemple, en què el resultat de la inspecció indiqués que no es compleixen els requisits tècnics que prescriuen els reglaments de seguretat) i, per una altra, pot afectar els béns personals i materials protegits per les mesures de seguretat. En definitiva, els citats operadors comproven el compliment de la legalitat en l'àmbit de la seguretat industrial i estan capacitats per adoptar decisions unilaterals, tant de caràcter regulador com individual, decisions que s'imposen als destinataris amb independència del seu consentiment. Per aquesta raó, la seva organització i funcionament han de respectar una sèrie de garanties que, com seguidament s'exposarà, s'estableixen tant a la normativa europea i a l'estatal com també al Projecte de llei que es dictamina, que consisteixen, essencialment, en un procediment de constitució i d'habilitació prèvia que garanteixi que estan capacitats tècnicament per actuar en aquest àmbit material i que s'articula mitjançant una acreditació i una posterior autorització administrativa d'habilitació per a la seva concreta activitat.

2. Abans de procedir a l'estudi d'aquestes acreditació i autorització, cal efectuar algunes consideracions prèvies sobre la distribució de competències en relació amb el règim jurídic general dels citats operadors i, més concretament, dels organismes de control. Amb aquest objecte, cal fer referència a la Sentència 243/1994, de 21 de juliol, que es va pronunciar sobre el Reial decret 1407/1987, de 13 de novembre, pel qual es regulaven les entitats d'inspecció i control reglamentari en matèria de seguretat dels productes, els equipaments i les instal·lacions industrials. Així, sobre l'abast de la potestat normativa estatal respecte al règim i l'actuació d'aquestes entitats diu que:

«Como ha reiterado este Tribunal, en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos [SSTC 18/1982; 39/1982; 76/1983; 249/1988, entre otras]. Esta premisa, en principio, cabe aplicarla, aunque con las matizaciones oportunas, a las entidades colaboradoras de las respectivas Administraciones que desarrollan las funciones públicas que éstas les delegan. Sin embargo, en el caso que aquí enjuicamos, y desde la perspectiva genérica en la que la actora plantea su primera alegación, no cabe concluir que la regulación contenida en la Disposición recurrida sea *in toto* un mero reglamento interno de organización puesto que las reglas que en él se contienen poseen, globalmente consideradas, claros efectos externos sobre derechos e intereses de los administrados ya que determinan las funciones atribuidas a estos entes, así como una serie de mecanismos que tienden a asegurar su independencia, su solvencia económica o su solvencia técnica. No cabe, por tanto, negar al Estado la posibilidad de que, en ejercicio de sus funciones normativas en la materia de seguridad industrial, regule las referidas características con relieve externo de las entidades colaboradoras de inspección y control.

Otra cosa es que todas y cada una las características reguladas tengan esta dimensión externa –cuestión aquí no planteada– y, sobre todo, que resulte constitucionalmente correcta la atribución en el Reglamento controvertido de facultades de estricta ejecución a los órganos de la Administración del Estado, pero para pronunciarnos acerca de este segundo extremo es preciso un examen pormenorizado de las concretas impugnaciones efectuadas.» (FJ 4)

Més endavant, en el mateix Fonament Jurídic, insisteix en el fet que les comunitats autònomes han de poder regular requisits tècnics suplementaris; és a dir, aprovar, en el seu cas, una legislació adicional o complementària de l'estatal. A l'últim, finalitza la Sentència amb la següent conclusió:

«Como conclusión final de cuanto se ha dicho, el Real Decreto recurrido sobre Entidades de inspección y control reglamentario está dentro de las potestades normativas que el Estado ostenta por razones de seguridad industrial; pero algunos de sus preceptos, que atribuyen facultades de estricta ejecución a la Administración del Estado y, muy especialmente, la concesión de autorizaciones y la inscripción en el Registro, así como las facultades inherentes y anejas a esta actividad, vienen viciados de incompetencia ya que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña.» (FJ 8)

En aquest mateix sentit, també la Sentència 33/2005, de 17 de febrer, sobre el Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual s'aprova l'abans citat Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial, reconeix la competència de l'Estat per dictar una norma reglamentària en aquest àmbit de la seguretat industrial, quan preveu que:

«[...] el Estado cuenta con unas amplias facultades normativas, a través de las cuales puede establecer las características que deben poseer las entidades de acreditación, al objeto de garantizar su independencia y neutralidad, así como su solvencia, y los requisitos que han de cumplir los verificadores medioambientales para poder ser acreditados, con plena satisfacción de los criterios previstos en la normativa comunitaria.» (FJ 11)

En relació amb la citada norma reglamentària, cal ressaltar que la seva disposició final primera considera d'aplicació directa a les comunitats autònomes els preceptes 2.1, 5, 14 a 19 (en allò que afecti la funció d'acreditació, en l'àmbit de la seguretat industrial, d'organismes de control) i 41 a 53 (organismes de control), a l'empara del títol competencial de l'article 149.1.13 CE.

3. D'acord amb el que s'ha exposat anteriorment, cal indicar que els organismes de control, per poder ser autoritzats i actuar en el territori de Catalunya, necessiten ser acreditats prèviament [art. 15.2 Llei 21/1992 i art. 43.2. a) RD 2200/1995] i que se'ls reconegui formalment la competència tècnica per certificar, inspeccionar o auditar la qualitat o actuar com a laboratori d'assaig o de calibratge industrial (art. 8.11 Llei 21/1992).

L'obtenció de l'acreditació se supedita també al compliment d'una sèrie de requisits que, amb caràcter general, estableix la Llei estatal d'indústria 21/1992 i el ja citat Reglament de la infraestructura per a la qualitat i

la seguretat industrial (els articles que es declaren aplicables a totes les comunitats autònomes), aprovat pel Reial decret 2200/1995 (en endavant RICSI); al compliment de les normes tècniques europees de la sèrie UNE-EN 45000 (així, per ex. l'EN 45004 que estableix els criteris generals per al funcionament dels diversos tipus d'organismes que realitzen la inspecció o l'EN 45010 sobre criteris generals relatius a la certificació i l'acreditació d'entitats de certificació) i, finalment, al dels requisits addicionals que puguin establir els reglaments de seguretat en els específics àmbits d'actuació que, normalment, són concrecions dels més generals. També, tot i que no són de compliment obligatori, sovint les normes tècniques esmentades es precisen amb uns altres documents anomenats «Criteris Generals d'Acreditació», utilitzats per l'entitat d'acreditació.

La Llei 21/1992 remet a un posterior desenvolupament reglamentari la regulació de les condicions i els requisits per a la constitució de les entitats d'acreditació, l'actuació de les quals tindrà un abast territorial estatal i, per aquesta raó, haurà de ser informada prèviament i positiva pel Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial. El parer d'aquest òrgan és, doncs, preceptiu i, a més, vinculant quan es tracti d'una entitat que vulgui actuar en el camp reglamentari i d'obligatòria observança de la seguretat industrial (art. 17). Respecte d'aquesta qüestió, cal que indiquem, molt breument, que aquest òrgan estatal es troba regulat en el Reial decret 251/1997, de 21 de febrer, i que té una composició de caràcter paritari en la qual s'integren, entre d'altres, un representant de cada comunitat autònoma. Així mateix, segons es deriva de la seva normativa, es pot dir que es tracta d'un òrgan de col·laboració en matèria de seguretat industrial, que dóna participació a les comunitats autònomes en l'exercici de les competències estatals i que, al mateix temps, és un òrgan de coordinació dels diferents departaments ministerials. Pel que ara ens ocupa, cal ressaltar que la intervenció d'aquest òrgan té lloc en el si d'una competència executiva com és la designació de l'entitat acreditadora que, en principi, per la seva naturalesa ha de correspondre a l'Administració autonòmica. No obstant això, la Llei 21/1992 no estableix quin és el criteri de connexió per determinar l'Administració competent per designar l'entitat acreditadora, com tampoc no queda clar al RICSI que, només de forma incidental, quan fa referència a la composició en general dels òrgans de govern de l'entitat d'acreditació, es refereix a un representant de «l'Administració pública competent en matèria de qualitat i seguretat industrial que va generar funcionalment la seva constitució i consegüent reconeixement», sense cap altra especificació respecte a aquest extrem a la resta de l'articulat [art. 16.e)].

Aquesta indeterminació ha permès mantenir una entitat d'acreditació consolidada, l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC), designada per la disposició adicional tercera del RICSI. Aquesta Entitat, que succeeix en totes les seves obligacions i els drets a l'antiga associació RELE (Associació Xarxa Espanyola de Laboratoris d'Assaig) es va constituir l'any 1987, i és una entitat privada que té àmbit d'actuació estatal, els socis de la qual representen tots els sectors econòmics i socials implicats, amb independència del seu àmbit territorial,

i està present en els fòrums internacionals. També forma part de la seva homòloga europea, l'EA (*European Cooperation for Accreditation*), creada l'any 1997 amb l'objecte d'harmonitzar els procediments en l'activitat d'acreditació per poder dur a terme el reconeixement dels certificats d'acreditació. Per aquesta raó, en el si d'aquesta Entitat europea s'han establert els Acords Multilaterals de Reconeixement (MLA), mitjançant els quals els organismes d'acreditació dels diferents països de la Unió es reconeixen entre si i, conseqüentment, a les entitats acreditades per cadascun d'aquests.

D'acord amb això anterior, la pràctica demostra que en l'àmbit de la seguretat industrial, l'ENAC actua a l'Estat en exclusiva i com a entitat d'acreditació. Hem d'afegir, no obstant això, que en algun cas l'Administració autonòmica ha donat l'autorització per actuar com a organisme de control sense obtenir la corresponent acreditació prèvia de l'ENAC. Un exemple d'aquesta situació seria la Resolució de 21 de maig de 1998, de la Direcció General de Consum i Seguretat Industrial, del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat, per la qual s'autoritza a l'Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya, com a organisme de control amb capacitat per actuar en l'àmbit del Reial decret 1630/1992, de 29 de desembre, pel qual es dicten les disposicions d'aplicació de la Directiva del Consell de les Comunitats Europees 89/106/CEE, sobre productes de la construcció (BOE núm. 157, de 2 de juliol de 1998). En aquest cas es donava l'autorització sens perjudici que, en el termini de dos anys, el citat Institut disposés de les acreditacions de l'ENAC necessàries per actuar en aquest àmbit.

A aquesta situació d'exclusivitat ha contribuït també el Tribunal Constitucional quan ha tingut l'ocasió de pronunciar-se respecte d'aquesta qüestió d'una manera que ens sembla contradictòria ja que, tot i reconèixer que la citada designació de l'entitat acreditadora és una actuació clarament executiva, no la considera un excés competencial i, indirectament, l'accepta quan es tracta d'actuacions en matèria de seguretat industrial. Per contra, en el cas d'actuacions en l'àmbit mediambiental (art. 149.1.23 CE) considera la designació de l'ENAC inconstitucional, sobre la base de dos raonaments que considerem encertats: primer, que l'Estat no es pot reservar una activitat executiva d'aquest tipus, atès que la normativa que pugui elaborar sobre les característiques i el funcionament de les entitats d'acreditació és suficient per assolir els objectius que persegueix i, segon, que l'execució de la normativa comunitària ha d'ajustar-se en tot cas als criteris constitucionals i estatutaris de distribució de competències (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 11). Al nostre parer, per tant, la designació de l'ENAC no seria, però, obstacle perquè les comunitats autònomes, respectant les previsions que estableix la normativa estatal aplicable, designessin altres entitats d'acreditació en l'àmbit de la seguretat industrial.

Un cop acreditats, l'habilitació dels organismes de control a través de la qual es produeix la delegació o transferència de funcions públiques, s'articula mitjançant una autorització administrativa, que s'atorgarà en la mesura que compleixin un conjunt de requisits. En el cas de Catalunya i segons preveu el Projecte de Llei, objecte de dictamen, l'entitat encarregada d'autoritzar

aquests organismes és l'ACSI (art. 26.1 del Projecte i art. 15.2 i 3 Llei 21/1992). Més endavant s'examinaran alguns aspectes concrets del procés d'autorització que tenen especial rellevància a l'efecte d'aquest dictamen.

4. Després de l'examen del panorama legislatiu i jurisprudencial actual sobre els trets essencials de l'actuació dels organismes de control en l'àmbit de la seguretat industrial, estem en condicions d'analitzar la constitucionalitat dels preceptes del Projecte de Llei que, sobre aquesta qüestió, mereixen un comentari específic.

L'article 26 del Projecte de Llei, com s'ha indicat, defineix què s'entén per operadors de la inspecció tècnica en matèria de seguretat industrial. No es pot fer cap objecció al seu contingut, en el sentit que no contradiu les previsions que, amb caràcter general, estableix la Llei 21/1992 sobre aquesta mena d'ens. Pel que fa a l'apartat 1 d'aquest precepte, hem d'entendre que l'exclusiva menció a l'autorització o l'habilitació de l'ACSI no obsta al fet que l'acreditació prèvia ha d'ajustar-se a la normativa bàsica aplicable. Respecte al seu apartat 3 cal fer, però, alguna consideració addicional pel que fa a la referència de desplegar per decret el règim d'incompatibilitats dels operadors. La Llei d'indústria estableix expressament que els organismes de control han de gaudir de la imparcialitat necessària per dur a terme la seva comesa i que aquest requisit haurà de ser valorat per l'entitat d'acreditació, sens perjudici que també el pugui comprovar sempre i en tot cas l'Administració competent en matèria de seguretat industrial (art. 15.1 Llei 21/1992). A partir d'aquesta previsió, el RICSÍ especifica que, per poder ser acreditat, l'ens haurà de separar els aspectes tècnics dels de govern i representació a la seva organització, de tal manera que es garanteixi la imparcialitat dels primers en relació amb els interessos de grup. Al mateix temps, estableix que les activitats de l'entitat i del seu personal són incompatibles amb qualsevol vinculació tècnica, comercial, financera o de qualsevol altre tipus que pogués afectar la seva independència i influenciar el resultat de les seves activitats de control reglamentari [art. 42.2, c) i e) RICSÍ]. Cal afegir que, d'acord amb la nova evolució de la normativa de la Unió Europea, i per tal de poder actuar a l'àmbit europeu com a organismes «notificats», és habitual que, entre les condicions que els reglaments de seguretat industrial específics imposen als organismes de control, s'inclouguin previsions obligatòries molt concretes respecte a la seva imparcialitat. Així, per exemple, el Reial decret 57/2005, de 21 de gener, que estableix les previsions per a l'increment de les condicions de seguretat del parc d'ascensors, en el seu annex VII sobre «Criteris mínims que han de tenir en compte els Estats membres per a la notificació dels organismes», conté prescripcions relatives a la imparcialitat (per ex.: que l'organisme o el seu director o personal que fan activitats de verificació no poden ser ni el dissenyador, ni el constructor, ni el proveïdor, ni el fabricant dels components de seguretat de l'ascensor...).

Tenint en compte les consideracions efectuades, la Generalitat té competència estatutària per establir especificacions addicionals a les prescripcions mínimes de caràcter estatal respecte a l'exigència d'imparcialitat dels organismes de control, sempre que es respectin aquestes i no es contravinguin. Una altra cosa pot ser el con-

tingut del decret que les desenvolupi, però aquesta és una qüestió que ara no es pot dilucidar, ja que no pertoca a aquest Consell pronunciar-se amb caràcter preventiu sobre aquesta qüestió. En tot cas, aquest reglament hauria de respectar la normativa estatal i la comunitària europea.

L'article 27 del Projecte de Llei, en el seu apartat 2, conté dos mandats dirigits al Govern: establir per decret les característiques del sistema de prestació dels serveis d'inspecció, i garantir-ne una cobertura territorial adequada. En aquest context, el terme «característiques» és ampli i, segons el Diccionari de la Llengua Catalana, una «característica» constitueix o revela el tret distintiu d'una cosa, de manera que entre aquests trets distintius s'inclouen diversos aspectes del sistema de prestació dels serveis d'inspecció, com ara de la seva organització, el seu funcionament, els ens implicats i els seus requisits, etc. En principi, a aquesta remissió reglamentària, d'abast genèric, no se li pot fer cap retret d'inconstitucionalitat. En efecte, la Generalitat, en virtut de les seves competències estatutàries (art. 12.1.2 EAC), pot dictar les normes reglamentàries d'organització i funcionament internes del sistema de prestació dels serveis d'inspecció per part d'aquestes entitats col·laboradores, que són els operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial. En tot cas, però, aquesta normativa haurà de respectar la regulació que de les característiques de les citades entitats, que exerceixen funcions públiques d'inspecció i control delegades, faci el legislador estatal. Concretament, les que tinguin relleu extern i afectin els drets i els interessos dels administrats, com poden ser els seus requisits tècnics essencials i els mecanismes mínims per garantir la seva imparcialitat o la seva solvència econòmica i tècnica.

L'apartat 3 del precepte que s'analitza obliga els operadors a prestar els serveis d'inspecció directament, i els prohibeix la subcontractació amb tercers, ja sigui aquesta total o parcial, en els termes següents: «Els serveis d'inspecció han d'ésser prestats directament pels operadors autoritzats o habilitats d'acord amb aquesta llei. En cap cas no es pot subcontractar un tercer perquè els presti, ni parcialment ni totalment».

Per la seva banda, l'article 45.2 del RICSI, relatiu a les actuacions dels organismes de control i que té la condició de norma bàsica, estableix el següent: «Los organismos de control podrán subcontratar, total o parcialmente, ensayos y auditorías complementarias a su actividad, con los laboratorios de ensayo y entidades auditoras de los definidos en el capítulo III del presente Reglamento».

Atès el contingut dels dos preceptes, es planteja determinar l'adequació de l'esmentat precepte del Projecte de Llei a les previsions de naturalesa bàsica establertes a la norma de l'Estat. I en aquest sentit i de bon principi, cal dir que la prohibició de subcontractació que estableix l'apartat 3 de l'article 27 del Projecte, tot i que la redacció literal del precepte així ho disposi, sense cap tipus de matisació, dificultant la interpretació que seguidament s'exposa, no s'ha d'entendre com a absoluta, sinó que es refereix a l'activitat referida a la realització dels serveis d'inspecció *strictu sensu*. Altrament dit, quan el Projecte determina que «en cap cas no es

pot subcontractar un tercer [...], ni parcialment ni totalment» ho fa establint una prohibició que afecta els serveis d'inspecció, entesos com l'activitat principal que desenvolupen els operadors que han estat autoritzats o habilitats per a aquesta específica finalitat. Però, malgrat que el procés d'una inspecció comprèn una extensa successió de processos d'avaluació de molt diversa índole i, fins i tot, d'importància variable pel que fa al resultat de la inspecció, podem entendre que la interdicció esmentada no és una prohibició que compregui les activitats complementàries. Per tant, la previsió establerta en el Projecte no s'ha d'entendre jurídicament incompatible amb la previsió de la norma estatal que, en efecte, permet als operadors la possibilitat d'accedir a la subcontractació, totalment o parcialment, però no respecte a l'activitat principal sinó respecte a la relacionada amb aquelles altres activitats de caràcter complementari, com són els assaigs i les auditories, les quals podran ser subcontractades amb els laboratoris d'assaig i les entitats auditores que són definits en el capítol III del RICSI. D'acord amb això anterior, podem concloure que l'article 27.3 és constitucional.

L'article 28 del Projecte enumera les obligacions dels operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial, com afegit i en consonància amb les que ja estableix la normativa aplicable en aquest àmbit (estatal i europea). Aquest és, precisament, el sentit que té l'expressió que encapçala el precepte quan diu «Són obligacions dels operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial les que estableix la normativa aplicable en matèria de seguretat industrial i, també, les següents: [...]». Un cop més, es tracta d'un supòsit en el qual el legislador català pot afegir obligacions per als operadors, suplementàries o addicionals a les que preveu, en aquest cas, l'article 47 del RICSI per als organismes de control.

Analitzarem cadascuna d'aquestes obligacions amb vista a analitzar la seva adequació als paràmetres competencials constitucionals i estatutaris en matèria de seguretat industrial.

La lletra a) de l'article 28.1 del Projecte de Llei fa referència a la necessitat que l'operador compleixi en tot moment els requisits pels quals se li ha atorgat l'autorització. Aquesta obligació no afegeix res a la que ja preveu l'article 47.1.a) del RICSI el qual, a més, afegeix dues precisions referents al tema concret de l'acreditació. Que es mantingui també el compliment dels requisits que van servir de base per a l'acreditació i que, a aquest efecte, s'obtingui amb caràcter anual un informe que confirmi aquests extrems, emès per l'entitat d'acreditació que l'hagi acreditat. Aquesta reproducció parcial del precepte estatal, que pot produir una certa confusió, no és obstacle perquè s'apliqui la normativa bàsica en la seva integritat.

La lletra b) i següent del mateix article 28.1 contempla una obligació consistent a «Acreditar davant l'Agència Catalana de Seguretat Industrial, cada cinc anys, comptadors a partir de l'atorgament de l'autorització o l'habilitació, i mentre aquesta sigui vigent, que compleixen els requisits exigibles».

La vigilància dels organismes de control no només es duu a terme per l'entitat que els va acreditar sinó tam-

bé per l'Administració pública competent en matèria de seguretat industrial en l'àmbit territorial de la qual desenvolupin la seva activitat (en el nostre cas l'ACSI), ja que l'Administració que els va autoritzar sempre es pot reservar la competència administrativa per controlar aquestes entitats col·laboradores.

Segons preveu l'article 16.5 de la Llei 21/1992, els organismes de control hauran de facilitar a l'Administració autonòmica del territori on actuen i a l'Administració de l'Estat a l'efecte de la seva competència, la informació sobre les seves activitats que reglamentàriament es determini. També s'establirà reglamentàriament la informació que hauran de comunicar-se mútuament sobre les seves actuacions en matèria de seguretat industrial les Administracions de l'Estat i de les comunitats autònomes.

D'acord amb aquesta remissió, el RICSÍ, per facilitar el control administratiu sobre l'activitat de l'organisme de control, l'obliga també a remetre a l'Administració pública competent, amb caràcter anual, una memòria detallada de les actuacions realitzades en el seu territori en les activitats per a les quals es trobi autoritzat i una còpia de l'informe de seguiment de l'entitat d'acreditació (art. 48.2 RICSÍ). En tot cas, els controls que s'exposen, essencialment documentals i sobre aspectes externs, no impedeixen, com hem indicat, que l'Administració pública competent, en qualsevol moment, no pugui inspeccionar directament i *in situ* les instal·lacions i les activitats que els organismes de control realitzen en el seu territori.

Com es pot constatar, l'obligació de l'article 28.1.b) del Projecte de llei no és coincident ni amb l'objecte de la seva respectiva regulació ni en el termini de compliment amb la que preveu el Reglament estatal, per la qual cosa s'ha d'entendre que ambdues són complementàries i, per tant, d'obligat compliment.

Les lletres c), d) i f) de l'article 28.1 que s'analitza són obligacions addicionals a les que preveu la normativa estatal i s'emparen de forma natural en les competències de la Generalitat sobre indústria.

La lletra e) del mateix precepte, s'ha d'interpretar d'acord amb el que hem dit en examinar l'article 27.3 del Projecte de llei.

Quant a la remissió reglamentària que conté l'article 28.2, és constitucional, respecte a les obligacions declarades igualment constitucionals del mateix precepte.

L'article 29 del Projecte de llei fa referència a les tarifes dels serveis de control del compliment reglamentari de la seguretat industrial i de la inspecció tècnica de vehicles. L'apartat 1 atorga als organismes de control i als titulars de les estacions d'ITV que presten els dits serveis, la facultat d'establir les tarifes que hauran d'abonar els destinataris, els quals les hauran de comunicar a l'ACSI. Aquesta obligació de comunicació de les tarifes a l'Administració està prevista tant per als organismes de control [art. 47.k) RICSÍ] com per als titulars de les estacions d'ITV. No obstant això, pel que fa a aquests darrers, el Reial decret 833/2003, de 27 de juny, al qual es farà referència més endavant de forma detallada (Fonament IV d'aquest dictamen) perquè és de directa aplicació a l'àmbit material de les ITV, afe-

geix que la comunitat autònoma competent haurà de fixar les tarifes màximes d'aquest servei [art. 2.b)]. La norma que ara es dictamina, que es limita a atribuir la capacitat decisòria sobre la tarifa als organismes que presten el servei i l'obligació de comunicar la dita tarifa a l'Administració, no vulnera l'ordre de distribució de competències i és constitucional.

L'apartat 2 del mateix precepte preveu que el conseller o la consellera titular del departament al qual està adscrita l'ACSI estableixi el límit de les tarifes susceptibles de ser fixades pels organismes de control i pels titulars de les estacions d'ITV. No especifica, però, si aquest límit és un màxim o un mínim. En bona lògica, d'acord amb les regles de mercat i segons el que s'ha dit respecte al Reglament estatal de les ITV, sembla que aquest límit hauria de ser el màxim. Així, si s'interpreta en el sentit que s'està referint a un límit màxim, aquest precepte és constitucional.

El contingut de l'apartat 3 de l'article 29, si es llegeix literalment, sembla que qualifiqui de mínimes les tarifes dels apartats anteriors 1 i 2, ja que diu que:

«El Govern pot regular les tarifes mínimes a què fan referència els apartats 1 i 2 per decret, en el cas que sigui necessari per a garantir la seguretat industrial».

Però aquesta interpretació no resultaria l'adequada atès que, com hem dit, l'apartat 1 es refereix a les tarifes que, en principi, lliurement han d'establir els operadors. I el contingut de l'apartat 2 es duplicaria amb el de l'apartat 3 si fes referència al mateix límit mínim de les tarifes dels serveis de control del compliment reglamentari de la seguretat industrial i el de les ITV. Per tant, tot i la seva criticable tècnica de redacció, s'ha d'interpretar que el citat article 29.3 és el que té per objecte específicament preveure la possibilitat que el Govern reguli un límit mínim en ambdós supòsits: el de les tarifes dels serveis de control del compliment reglamentari de la seguretat industrial i el de les tarifes d'inspecció tècnica de vehicles, sempre i quan sigui necessari per a garantir la seguretat industrial. No es veu, però, prou justificada aquesta possibilitat que, sens dubte, afecta i limita la llibertat d'empresa prevista a l'article 38 CE. En efecte, la seguretat industrial es garanteix amb el compliment dels requisits reglamentaris obligatoris per a la prestació dels serveis i no per l'establiment d'un preu mínim. En aquest sentit, quan l'operador comunica a l'Administració la tarifa que ha fixat per prestar el seu servei, té l'obligació d'adjuntar un estudi de les partides dels costos que la componen [art. 47.k) RICSÍ] o un estudi econòmic [art. 2.b) RD 833/2003]. Aquest estudi és el veritable element de judici perquè l'Administració decideixi si resulta garantida la seguretat industrial en la prestació del servei en qüestió, la qual serà examinada cas per cas i no necessàriament trobarà la seva correspondència en el preu del servei. Per aquesta raó considerem que no es pot parlar d'una relació de causa-efecte entre la seguretat industrial i la corresponent tarifa del servei d'inspecció i de control. Per tant, haurem de concloure en finir els presents comentaris que l'apartat 3 de l'article 29 és inconstitucional per vulnerar l'article 38 CE.

En parlar dels mecanismes per a garantir la seguretat industrial i el compliment dels requisits reglamentaris

obligatoris als quals estem fent referència, el mateix Projecte de llei estableix instruments que apareixen com més adients a aquests salutífers objectius, que no pas la fixació d'un preu mínim per a la prestació del servei.

Fem referència, per exemple, a l'exercici de les competències per part de l'autoritat que de forma exclusiva i excloent exerceix les competències de la Generalitat en matèria de seguretat industrial, és a dir: l'Agència Catalana de Seguretat Industrial (ACSI). En efecte, l'article 11, apartat c) del Projecte de llei atribueix a l'ACSI la funció «d'exercir la vigilància, el control, i la presa de mesures correctores pertinents sobre els operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial per a garantir un nivell de competència adequat i la universalitat del servei». Sembla evident que les inspeccions relatives al compliment de la funció explicitada constitueixen un instrument molt més adequat per al control dels operadors i el compliment per part d'aquests dels requisits obligatoris que no pas la fixació d'uns preus mínims per al servei que prestin. Ítem més, l'article 13 del Projecte de llei que regula les competències de l'ACSI, en especial, les lletres a), b), c), d), f) i g) de l'apartat 1 del dit article, ofereixen en el seu exercici pràctic uns instruments de més notòria eficàcia directa, per tal de garantir els objectius dels quals parlàvem, que superen, sobrerament, els avantatges que suposadament es podrien deduir de la fixació d'un preu mínim per a la prestació d'un servei.

Cal recordar, així mateix, que la normativa estatal bàsica vigent en la matèria (art. 48.1 RICSI; art. 5.2 RD 833/2003) conté previsions que obliguen els operadors a rendir comptes davant de l'ACSI sobre el compliment de les obligacions i els requisits tècnics que han de salvaguardar la seguretat industrial. Arran d'aquest raport, de caràcter anyal, s'instrumenta un mecanisme prou eficient per garantir la seguretat industrial de forma molt més directa que no pas la mecànica operativa de fixació d'una tarifa mínima. També, per a l'àmbit específic de les ITV, l'obligació de fer auditories i controls de qualitat interns addicionals, prevista a l'apartat A.7 de l'annex «requisits tècnics generals» del Reial decret 833/2003, ofereix un nou instrument de superior eficàcia per a garantir la seguretat industrial del que pot oferir el topall mínim d'una tarifa per prestar el dit servei. Nogensmenys, l'apartat 4 de la disposició transitòria segona del tant repetit Reial decret 833/2003, seguint el mandat de l'article 26.2 de la Llei 16/1999, de 17 de juliol, de defensa de la competència, obliga el Tribunal de Defensa estatal a emetre un informe preceptiu en el qual ha d'analitzar les condicions de competència existents en la prestació de servei d'ITV en cada comunitat autònoma; l'esmentat Tribunal ha de fer en aquest informe especial referència al grau d'adequació en cada comunitat autònoma de l'oferta de serveis a la demanda existent i la prevista i, finalment –el que és més important en l'àmbit material que ens ocupa– l'informe del Tribunal de Defensa de la Competència ha de versar sobre el nivell de preus i les seves diferències amb d'altres comunitats autònomes, des de la perspectiva d'una efectiva competència en les diferents zones limítrofes de cada comunitat autònoma. Aquest prolix informe no sembla vulnerar la llibertat de mer-

cat i en canvi exerceix un control efectiu sobre la política tarifària que estem comentant més enllà de salvaguardar l'obligat topall màxim (que no pas el mínim) atesa la qualificació del servei públic en el qual s'inse-

reix la temàtica que estem analitzant. Tanmateix, ens cal aprofundir, per tal de donar adequada justificació a la taxa d'inconstitucionalitat que propugnem, sobre la pedra angular que suporta el nostre sistema econòmic constitucional. Estem parlant, òbviament, de l'article 38 CE, que recull el principi de la llibertat d'empresa, segons el qual «es reconeix la llibertat d'empresa dins el marc de l'economia de mercat. Els poders públics garanteixen i protegeixen l'exercici d'aquella i la defensa de la productivitat, d'acord amb les exigències de l'economia general i, en el seu cas, de la planificació».

D'acord amb la doctrina, la llibertat d'empresa presenta un caràcter bifrontal: és, en primer lloc, una garantia institucional sens perjudici de la seva consideració, també, com un vertader dret fonamental. D'altra banda, la llibertat d'empresa és un dret subjectiu dels particulars en les lleis que la delimiten, la infracció de les quals permet obtenir la seva tutela judicial per part dels jutges i tribunals que tenen l'obligació de garantir-ne l'exercici. No obstant això, en residenciar-se la llibertat d'empresa en el capítol II del títol I de la Constitució, no gaudeix de l'especial protecció de l'article 53.2 CE per a la defensa de les llibertats i drets reconeguts a l'article 14 i la secció primera del capítol II. Aquesta menor protecció, que obvia un procediment judicial basat en els principis de preferència i sumarietat i el mateix recurs d'empara, no obsta perquè la llibertat d'empresa s'erigeixi com un límit per al legislador i serveixi de paràmetre per judicar la constitucionalitat de la norma, de tal forma que aquelles disposicions legislatives que de manera desproporcionada afectessin el principi de llibertat d'empresa i el dret que se'n deriva, podrien ser declarades inconstitucionals per part del Tribunal Constitucional. Això comporta que d'acord amb l'article 53 CE «només per llei, que en tot cas haurà de respectar el seu contingut essencial, podrà regular-se l'exercici d'aquests drets i d'aquestes llibertats [...]».

En un altre ordre d'idees, la concepció subjectiva i institucional que es manté de la llibertat d'empresa és conseqüència dels drets socials establerts a la Constitució, i això comporta, per tant, la intervenció dels poders públics no tan sols com a garantia de la mateixa llibertat entesa com a dret de tots els ciutadans sinó també per a la seva orientació cap a les funcions socials establertes constitucionalment. Tanmateix, la intervenció dels poders públics en principi limitadora de la llibertat d'empresa ha de ser proporcional al fi perseguit i des d'aquesta perspectiva cal contemplar el vessant subjectiu de la llibertat d'empresa que obligarà, en definitiva, que tots els poders públics hagin de respectar el contingut essencial o nucli dur de la llibertat d'empresa com a dret individual dels ciutadans. És aquest contingut essencial el que arrossega la reserva de llei establerta a l'article 53.1 CE.

En funció dels paràmetres exposats, el contingut essencial o nucli dur de la llibertat d'empresa ha quedat deli-

mitat jurisprudencialment en diverses sentències del Tribunal Constitucional, per totes, la Sentència 225/1993, de 8 de juliol, que consisteix en:

«[...] el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial. De manera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial 'en libertad', ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.» (FJ 3).

En definitiva, una eventual vulneració per part d'un precepte legislatiu concret del principi de llibertat d'empresa regulat a l'article 38 CE, ens ha de portar a examinar la qüestió bàsicament constatant si la mesura propugnada és adequada a l'objectiu que pretén el legislador des del «principi de proporcionalitat», des del «principi de la idoneïtat» i des del «principi de la seva necessitat». Aquests tres judicis són els paràmetres per enjudiciar qualsevol mesura restrictiva d'un dret fonamental, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, per totes, les Sentències 66/1995, de 8 de maig (FJ 5) i 207/1996, de 16 de desembre (FJ 5):

«[...] si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto [...] –*judici d'idoneïtat*–; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia [...] –*judici de necessitat*–; y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto –*judici de proporcionalitat en sentit estricte*.»

Pel que fa a l'àmbit en el qual normalment es desenvolupa el principi de proporcionalitat, en el Dictamen núm. 224, de 22 de gener de 2002, d'aquest Consell Consultiu (F IV), es remet, en aquest aspecte, al Tribunal Constitucional que ha dit que aquest és un dels drets fonamentals, però també és d'aplicació a d'altres preceptes constitucionals:

«El ámbito en el que normalmente y de forma particular resulta aplicable el principio de proporcionalidad es el de los derechos fundamentales. Así ha venido reconociéndolo este Tribunal en numerosas Sentencias en las que se ha declarado que la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza (SSTC 62/1982, fundamento jurídico 5º; 66/1985, fundamento jurídico 1º; 19/1988, fundamento jurídico 8º; 85/1992, fundamento jurídico 5º; 50/1995, fundamento jurídico 7º). Incluso en las Sentencias en las que hemos hecho referencia al

principio de proporcionalidad como principio derivado del valor justicia (SSTC 160/1987, fundamento jurídico 6º; 50/1995, fundamento jurídico 7º; 173/1995, fundamento jurídico 2º), del principio del Estado de Derecho (STC 160/1987, fundamento jurídico 6º), del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 6/1988, fundamento jurídico 3º; 50/1995, fundamento jurídico 7º) o de la dignidad de la persona (STC 160/1987, fundamento jurídico 6º), se ha aludido a este principio en el contexto de la incidencia de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de concretos y determinados derechos constitucionales de los ciudadanos.

Esta constatación no significa que en algún supuesto concreto no pueda argumentarse a partir del principio de proporcionalidad para concluir la infracción de otro tipo de preceptos constitucionales. Pero, en todo caso, como queda dicho, siempre deberá indagarse, no la sola existencia de una desproporción entre medios y fines, sino en qué medida esos preceptos resultan vulnerados como consecuencia de la citada desproporción.» (STC 55/1996, de 28 de març, FJ 3).

Si projectem tota l'exposada doctrina constitucional sobre el precepte que ens ocupa, és a dir, l'establiment per part del Govern de tarifes mínimes per tal de garantir la seguretat industrial (art. 29.3 Projecte de llei), haurem de recordar la sèrie de mesures legislatives de les quals disposa el legislador català per tal d'assumir la salvaguarda de la seguretat industrial, tal com hem fet a l'inici del comentari a l'article del Projecte de llei objecte de dictamen que ens ocupa, i així podrem concloure, sense excessives dificultats discursives, que la fixació d'una tarifa màxima resulta absolutament lògica quan es tracta de la prestació d'un servei públic, fins i tot en els paràmetres de la lliure competència d'una economia de mercat, però que, en canvi, la fixació d'unes tarifes mínimes encotilla –i gosaríem dir que vulnera– el principi de la llibertat d'empresa (art. 38 CE). És evident que la fixació d'unes tarifes mínimes, ni és estrictament indispensable, ni tan sols necessària per garantir la seguretat industrial, ni tampoc és la més idònia perquè resulta obertament desproporcionada al fi o objectiu pretès pel legislador català, que disposa de molts altres mecanismes més idonis i, en definitiva, més necessaris que gaudeixen de l'avantatge essencial de no obstaculitzar la lliure competència entre els operadors que es troben autoritzats per prestar el servei.

En funció de tot el que s'ha exposat, l'apartat 3 de l'article 29 del Projecte de llei objecte de dictamen és inconstitucional en la mesura que vulnera la llibertat d'empresa consagrada per l'article 38 CE.

L'article 30 del Projecte de llei encapçala el capítol relatiu als organismes de control i enumera les seves funcions. Algunes d'aquestes funcions tenen el seu equivalent entre les obligacions que per a aquests ens estableix el Reglament de l'Estat de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial [per ex. la de la lletra a) amb l'article 47.1 d) RICSI]. La resta, per la seva naturalesa i contingut, són totes previsions addicionals i complementàries que poden encabir-se en les competències de la Generalitat en matèria d'indústria i en la seva potestat d'autoorganització dels serveis d'inspec-

ció i control, de manera que el precepte s'ajusta a l'ordre constitucional i estatutari.

L'article 31, apartat 1, estableix els requisits dels organismes de control per poder actuar dins el territori de Catalunya. Primerament, han d'ésser acreditats d'acord amb la normativa que els és aplicable en matèria de seguretat industrial. Per tant, essencialment, entenem que es refereix a la normativa comunitària i a l'estatal corresponent sobre seguretat industrial, de caràcter general i per a sectors específics. En relació amb aquesta acreditació, ens remetem al que hem exposat anteriorment en aquest Fonament del dictamen. A més de la dita acreditació, per tal d'obtenir l'autorització corresponent, els organismes de control han de reunir una sèrie de requisits que s'analitzaran a continuació, entenent per requisit, segons diu el Diccionari de la Llengua Catalana, «la condició exigida o necessària per a una cosa».

La lletra a) del precepte que s'analitza prescriu que els organismes s'adeqüin al desplegament territorial mínim per comarques. En la mateixa línia, la lletra b) exigeix també que actuïn en un mínim obligatori d'àmbits, corresponents als dels reglaments tècnics de la seguretat industrial. Aquestes dues previsions normatives tenen el seu antecedent d'obligatòria aplicació a l'article 43.b) RICSÍ, que exigeix a l'organisme de control que vulgui efectuar inspeccions de la seguretat d'instal·lacions industrials, que disposin dels mitjans suficients per atendre, com a mínim, el 5% de les instal·lacions del territori per al qual sol·licita l'autorització. La seva raó de ser o fonament pot trobar-se en el fet que els serveis d'inspecció i control, que presten els dits organismes, tenen un interès públic que pot justificar que s'hagin de garantir en tot el territori català i per a tots els àmbits reglamentaris i tècnics de la seguretat industrial. No obstant això, en cas que no es cobris tot el territori o tots els àmbits dels reglaments tècnics de seguretat industrial també podria ser l'Administració mateixa, directament o mitjançant una societat d'economia mixta, la que prestés els serveis sense necessitat d'imposar aquests requisits als organismes de control. Tot i així, atès que no correspon al Consell opinar sobre criteris d'oportunitat legislativa, considerem que les dues lletres a) i b) de l'article 31 són constitucionals.

Les lletres c), d), e) i k) de l'article 31 són també requisits que no preveu la normativa estatal i que pot establir el legislador català amb caràcter addicional, en virtut de les seves competències estatutàries, per a garantir una més eficaç actuació i un millor servei dels organismes de control, tant pel que fa a les seves relacions amb l'ACSI com pel que fa a les seves relacions amb els usuaris. Per tant, pel seu contingut organitzatiu i perquè no contradueixen els mandats del legislador estatal, aquestes previsions normatives són constitucionals i es dicten a l'empara de les competències de la Generalitat sobre indústria i seguretat industrial.

La lletra f) de l'article 31 complementa i especifica el requisit previst a l'article 15.1 de la Llei 21/1992, d'indústria, que estableix que els organismes de control hauran de disposar dels mitjans humans per dur a terme la seva comesa. En aquest sentit, es limita a complementar i a especificar la previsió estatal, de manera que

es tracta d'una norma que s'insereix plenament en les competències de la Generalitat en la matèria. El mateix es pot dir de la següent lletra g) del precepte, complementària de l'anterior, en la mesura que exigeix el requisit que els organismes de control disposin d'un sistema de formació professional continuada del personal abans esmentat.

La lletra h) fa referència al règim d'incompatibilitat dels organismes de control i, concretament, a la necessitat que aquests el compleixin. Sobre la regulació d'aquest règim ens remetem a allò que hem dit en relació amb l'article 26.3 del Projecte de Llei. Cal apuntar, però, que atès que la preservació de la incompatibilitat en la seva actuació és un requisit que ja s'exigeix a l'organisme per a poder acreditar-se [art. 42.2, lletres c) i e) RICSÍ], en el cas que s'examina s'està referint més aviat a l'obligació de mantenir aquesta incompatibilitat i als mecanismes per garantir-la. En principi, però, tot i que la reiteració de requisits pot constituir una tècnica legislativa criticable que, en aquest cas, genera confusió entre les institucions de l'acreditació i l'autorització, que haurien de quedar millor delimitades i diferenciades per a un eficaç funcionament del sistema, el precepte no contradiu la normativa bàsica i és constitucional.

A la mateixa conclusió s'arriba respecte la lletra i), que exigeix l'acreditació de la solvència financera per poder actuar en el territori de Catalunya. Quant a aquest requisit, es tracta, com en el cas anterior, de demostrar que es manté la dita solvència, en la mateixa línia del que preveu l'article 42.2.d) RICSÍ per a obtenir l'acreditació. Per tant, aquest precepte no planteja problemes de constitucionalitat.

El requisit de la lletra j) de l'article 31, que es dictamina, prescriu la necessitat que l'organisme de control tingui una pòlissa civil i remet a un futur desenvolupament reglamentari l'establiment de la seva quantia. Aquest mateix requisit està previst a l'article 43.2.d) RICSÍ per poder obtenir l'autorització, on prescriu que l'organisme haurà de subscriure una pòlissa d'assegurança, amb una quantia mínima (200 milions de pessetes), que s'actualitzarà anualment segons l'índex de preus al consum i que, en cap cas, limita la seva responsabilitat. A la vista d'això anterior, podem dir que aquest precepte haurà de respectar les prescripcions que respecte d'aquesta qüestió estableixi el legislador estatal en l'àmbit de les seves competències sobre seguretat industrial.

Per finalitzar l'anàlisi d'aquest article 31, cal que efectuem una darrera observació sobre el seu contingut, en el sentit que, a voltes, és repetitiu i genera una certa confusió aplicativa. Com ja s'ha dit, l'article barreja requisits que la normativa estatal exigeix per a l'acreditació, amb requisits que són més propis de l'autorització. En aquest sentit, cal remarcar que es tracta de dues actuacions amb finalitats diferents, que també s'haurien de diferenciar expressament al Projecte de Llei que es dictamina. A aquest efecte, la primera consisteix a avaluar en general si l'organisme està capacitat tècnicament, materialment i econòmicament per dur a terme tasques d'inspecció i control en determinats sectors de l'àmbit de la seguretat industrial. I, la sego-

na, té com a finalitat habilitar-lo o transferir-li l'exercici de funcions públiques concretes perquè iniciï la seva activitat o radiqui les seves instal·lacions en un determinat territori. Per tant, una vegada obtinguda l'acreditació, les condicions que hauria de valorar l'Administració en el procediment d'autorització haurien de ser mínimes o, si més no, diferents. Així mateix, la pràctica demostra que algunes de les condicions o els requisits per a obtenir l'autorització ja hauran estat valorats per l'entitat d'acreditació, a causa del fet que les normes tècniques de la sèrie UNE-EN 45000, a les quals s'han d'acollir les entitats que vulguin obtenir l'autorització com a organismes de control i el compliment de les quals ha de verificar l'entitat d'acreditació, ja contemplan, per exemple, la necessitat de disposar d'una assegurança que cobreixi la seva responsabilitat.

L'article 32 del Projecte de Llei regula el procediment d'autorització dels organismes de control que iniciïn llur activitat a Catalunya. Sobre la tècnica d'autorització en general, els seus requisits i els seus efectes, ja hi hem fet referència anteriorment en aquest dictamen, de manera que, a continuació, s'exposaran les especialitats d'aquesta autorització quan correspongui atorgar-la a l'ACSI. El primer apartat del precepte remet la regulació del procediment d'autorització a un futur desenvolupament reglamentari. Cap objecció no es pot fer a aquesta regulació reglamentària, atès que, com ja s'ha dit, l'autorització dels organismes de control és una actuació executiva que correspon a l'Administració de la Generalitat en virtut de les seves competències sobre seguretat industrial, de manera que el reconeixement de la competència substantiva porta aparellat el de la competència procedimental. Aquesta mateixa afirmació s'aplica al silenci negatiu que, a continuació, estableix el citat article 32.1 del Projecte de Llei, per al cas de la sol·licitud d'autorització que, en un termini de sis mesos, no obté la corresponent resolució expressa. L'apartat segon prescriu que l'autorització és individual i només transferible a subjectes que compleixin els requisits que s'exigeixen per atorgar-la. En tot cas, a més, si procedeix la citada transferència, l'ACSI ha de donar la seva conformitat prèvia i expressa. Cap retret no es pot fer tampoc a aquesta previsió normativa, que se situa en la lògica del sistema d'una autorització que s'ha concedit sobre la base d'uns requisits específics (pel fet que habilita per a exercir funcions de naturalesa pública), que no contraduï les previsions estatals respecte a això (art. 44.2 RICS) i que s'empara en les competències de la Generalitat en aquesta matèria.

L'article 33 del Projecte de Llei regula l'actuació a Catalunya dels organismes de control autoritzats per una altra comunitat autònoma. Per tal d'analitzar l'adequació constitucional i estatutària d'aquest precepte, cal exposar primerament allò que respecte a aquesta qüestió estableixen la Llei 21/1992, d'indústria, i el seu reglament de desenvolupament.

L'article 15.3 de la citada Llei 21/1992, estableix que l'autorització dels organismes de control correspon a l'Administració competent en matèria d'indústria del territori on els organismes iniciïn la seva activitat o radiquin les seves instal·lacions. Com s'ha vist abans, en el nostre cas, l'Administració de la Generalitat actua a través de l'ACSI. Seguidament, l'apartat 4 del citat pre-

cepte estatal preveu expressament que les autoritzacions així atorgades tindran «validez para todo el ámbito del Estado». Aquesta autorització haurà de publicar-se en el BOE (així, per exemple, la Resolució de 27 d'abril de 1998, de la Direcció General de Consum i Seguretat Industrial, del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, publicada al BOE núm. 139, d'11 de juny, per la qual s'autoritza al Laboratori General d'Assaigs i Investigacions, LGAI, com a organisme de control amb capacitat per actuar en l'àmbit del RD 1630/1992, de 29 de desembre, sobre productes de la construcció. En el preàmbul d'aquesta Resolució s'assenyala que LGAI té 30 acreditacions d'ENAC en el camp de l'assaig i el calibratge. Dintre d'aquest àmbit reglamentari podrà efectuar funcions d'organisme de certificació, d'inspecció i de laboratori d'assaig). Després d'aquesta publicació, cal afegir, a tall de resum, que, normalment, té lloc el que s'anomena el tràmit de notificació a la Unió Europea (concretament a la Comissió Europea) i als Estats membres, un cop la Comissió els ha assignat els corresponents números d'identificació, per tal que l'organisme de control en qüestió pugui actuar al mercat europeu. De fet, moltes de les autoritzacions estableixen que només es faran efectives una vegada completat el tràmit de notificació a la Unió Europea (Resolució de 21 de maig de 1998, de la Direcció General de Consum i Seguretat Industrial, del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme de la Generalitat de Catalunya, abans citada).

A continuació, el mateix apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992 (i, en termes molt similars, l'art. 43.5 RICS), preveu un mecanisme perquè l'organisme de control pugui actuar en el territori d'una comunitat diferent de la que el va autoritzar, que consisteix en el següent:

«Los Organismos de Control que vayan a actuar en el territorio de una Comunidad Autónoma distinta de la que los autorizó deberán notificarlo a la Administración competente en materia de industria de ese territorio, pudiendo a partir de dicha notificación iniciar su actividad. Se entenderá que no hay oposición a la actuación del Organismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma si no se hubiera manifestado dicha oposición, mediante resolución motivada, en el plazo que al efecto establezca y, en su defecto, en el plazo de tres meses.»

Dos són els aspectes que s'han d'analitzar d'aquest precepte: el seu àmbit d'aplicació i la tècnica que arbitra. En relació amb el primer, el pressupòsit de fet és que l'organisme vagi a actuar en el territori d'una comunitat autònoma diferent de la que el va autoritzar. Es requereix, doncs, algun tipus d'actuació de l'organisme de control en el dit territori. Si la concreció d'aquest criteri és evident quan es tracti de verificar el compliment dels reglaments de seguretat d'instal·lacions industrials (la qual cosa requereix una visita física a aquesta instal·lació), no ho és tant, per exemple, quan es tracti de procediments d'avaluació de la conformitat de productes, en els quals no es requereix, necessàriament, una actuació física. En aquest sentit, una interpretació adequada amb les competències autonòmiques en l'àmbit de la seguretat industrial seria la que postulària la necessitat de comunicació o notificació en tots els casos.

Pel que fa a la tècnica utilitzada pel precepte, es tracta d'una comunicació amb reserva d'excepció, en la qual, a diferència d'altres comunicacions prèvies tradicionals, l'activitat pot iniciar-se des del mateix moment en què té lloc la notificació, sense haver d'esperar un determinat termini en el qual l'Administració pot manifestar la seva oposició. La raó d'aquest automatisme radica, potser, en el fet que l'organisme de control ja està prèviament acreditat d'acord amb uns requisits mínims que exigeix la normativa estatal i que, per tant, es pot dir que reuneix els requisits suficientment indispensables per garantir la seguretat industrial en l'exercici de les seves funcions d'inspecció i control. No obstant això, ateses les competències autonòmiques, constitucionalment i estatutàriament reconegudes en aquesta matèria (si la comunitat autònoma pot atorgar l'autorització, també la pot denegar), a partir de la notificació i durant el termini que la normativa autonòmica estableixi (o, en el seu defecte, 3 mesos) l'organisme de control es troba en una situació precària, ja que l'Administració competent pot denegar l'autorització mitjançant resolució motivada (art. 43.5 RICSI). Un cop transcorregut aquest termini, la situació del citat organisme esdevé jurídicament consolidada.

Fins ara, s'ha examinat el que preveu la normativa estatal sobre aquesta qüestió. Seguidament, s'exposarà el que estableix el Projecte de llei objecte de dictamen. Segons l'esmentat *article 33* d'aquest Projecte, als organismes de control autoritzats en una altra comunitat autònoma, que vulguin exercir la seva activitat a Catalunya, se'ls exigeix:

a) Que formulin la corresponent sol·licitud per actuar a Catalunya a l'Agència Catalana de Seguretat Industrial (ACSI).

b) Que acreditin el compliment dels requisits que s'exigeixen per actuar a Catalunya als organismes de control autòctons; és a dir, els que iniciïn llur activitat a Catalunya o, més concretament, els que hagin obtingut l'autorització per part de l'ACSI.

c) Negre sobre blanc, cal doncs acreditar el compliment dels requisits marcats a l'article 31 del Projecte de Llei, sens perjudici de complir les obligacions imposades per l'article 28 del Projecte de Llei, segons es desprèn del contingut de l'apartat 4 de l'article 33 que estem comentant.

La tècnica arbitrada en el mateix article 33 per atorgar l'autorització als organismes anteriorment citats, que la sol·licitin per poder actuar a Catalunya, és la següent:

a) L'ACSI, dins del termini de sis mesos comptadors a partir de la sol·licitud, pot examinar el compliment dels requisits i, en aquest termini, habilitar l'organisme de control sol·licitant o bé denegar-li l'habilitació si considera que l'autorització en una altra comunitat autònoma no compleix els requisits per actuar a Catalunya.

b) A manca de resolució expressa per part de l'ACSI, el precepte que estem analitzant preveu el mecanisme del silenci administratiu positiu. Per tant, un cop escolats els sis mesos sense notificació concreta, cal entendre estimada la sol·licitud d'habilitació o d'autorització.

Un cop comparades ambdues normatives, estatal i autonòmica, podem dir que la clau de volta de la temàti-

ca que ens ocupa són els diferents efectes que produeixen: en el primer cas, la notificació i, en el segon, la sol·licitud. Així, mentre la primera, prevista a la Llei estatal d'indústria, permet a l'organisme de control actuar de forma automàtica o immediata, en el territori de la comunitat autònoma receptora del servei, diferent de la que el va acreditar, la segona supedita aquesta actuació a allò que resolgui l'Administració expressament (o, en defecte de resolució expressa, podrà actuar quan transcorrin sis mesos, termini en el qual s'entén que opera el silenci administratiu positiu). Aquesta darrera mecànica operativa es confirma amb l'apartat 3 de l'article 33, que es dictamina, que diu que: «Els organismes de control no poden actuar al territori de Catalunya sense l'habilitació corresponent.»

Després de les consideracions efectuades cal fer una recapitulació. D'una banda, hem d'insistir en la competència de la Generalitat per imposar als organismes de control que vulguin actuar en el seu territori el seu propi règim d'organització per a la prestació de la funció pública en matèria de seguretat industrial, amb la conseqüència que, en darrera instància, podrà autoritzar la seva actuació o denegar-la. D'altra banda, s'observa, però, una contradicció entre els preceptes estatals i autonòmic pel que fa al mecanisme d'homologació de les autoritzacions entre comunitats autònomes o també, podem dir, pel que fa als efectes que produeix l'acreditació prèvia dels organismes de control. Com ja s'ha apuntat, l'automatisme de la notificació i del mecanisme d'homologació previst a la normativa estatal té la seva fonamentació en el fet que l'organisme de control ja està (o hauria d'estar) acreditat convenientment i, en definitiva, ja té, en termes generals, la capacitat tècnica, econòmica i material mínima per actuar en el sector de la seguretat industrial (art. 15.2 Llei 21/1992 i art. 2.1 RICSI).

Com a conclusió, entenem que l'apartat 3 de l'article 33, és inconstitucional perquè contradiu el mecanisme de reconeixement o d'homologació previst a l'article 15.4 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, així com també l'apartat 5 de l'article 43 RICSI, i perquè ambdós preceptes vulnerats tenen caràcter de legislació bàsica a totes les comunitats autònomes, segons l'article 1 (bases de l'ordenació del sector industrial), la disposició final única de la Llei 21/1992, i la disposició final primera del Reial decret 2200/1995, d'acord amb l'article 12.2 EAC. La disposició que comentem també podria resultar afectada pel que disposa l'article 139.2 CE, que prohibeix específicament «adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de persones i la lliure circulació de béns per a tot el territori espanyol». Sobre l'abast i el contingut d'aquest precepte constitucional, ens remetem al que, en termes generals, vàrem dir al Dictamen núm. 271, de 21 de març (F III).

Respecte l'apartat 4 de l'article 33 del Projecte de llei, és constitucional si, amb caràcter general, s'interpreta que les obligacions establertes a l'article 28 són suplementàries i no contradictòries amb les que amb caràcter bàsic fixa l'Estat a la Llei 21/1992 i a l'article 47 i concordants RICSI. Ens remetem, però, sobre aquesta qüestió a l'anàlisi més detallada que s'ha fet anteriorment en aquest mateix Fonament del dit article 28.

A l'últim, l'article 34 regula l'extinció de l'autorització de l'organisme de control. Les causes d'extinció són la pèrdua de l'acreditació com a organismes de control; la renúncia i la revocació per incompliment de les obligacions que estableix l'article 28. En principi, són, tots, supòsits que de forma natural s'insereixen en la competència de la Generalitat sobre seguretat industrial i, concretament, sobre el procediment de les autoritzacions dels organismes de control. Nogensmenys, cal afegir que si pertoca a l'ACSI el control de l'autorització atorgada (les condicions, els requisits i les obligacions), a més de vigilar que es compleixin les obligacions que expressament preveu la normativa catalana (art. 28 del Projecte de llei), ha de vetllar també pel compliment de les altres obligacions diferents que al respecte estableixi la normativa estatal. En relació amb l'apartat 2 i l'afirmació que conté, en el sentit que la revocació de l'autorització no dóna lloc a indemnització, hem d'interpretar que no pot excloure l'aplicació de les regles generals sobre la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques que, sempre i en tot cas, són d'imperativa aplicació.

#### IV

1. Un cop examinada la constitucionalitat de les disposicions generals sobre els operadors de la inspecció en matèria de seguretat industrial, i la normativa del Projecte de llei sobre els organismes de control, ens correspon ara estudiar l'adequació al bloc de la constitucionalitat de la regulació del servei d'ITV en el Projecte de llei, objecte de dictamen. Abans, però, hem d'iniciar un breu estudi sobre la Sentència del Tribunal Constitucional 332/2005, de 15 de desembre, per tal d'examinar si el Projecte respecta les competències estatals dels articles 149.1.13 i 149.1.21 CE, així com les competències estatutàries de l'article 12.1 i 2 EAC. Aquest estudi ens portarà també a ratificar l'obligada aplicació a tot l'Estat dels preceptes del Reial decret llei 7/2000, llevat del segon incís de l'article 7.2, declarat inconstitucional. A la vegada, ens caldrà considerar plenament constitucional i vigent el Reial decret 833/2003, de 27 de juny, que desenvolupa l'esmentat Reial decret llei 7/2000, fixant especialment, pel que fa a l'ITV, aquells requisits d'obligat compliment a tot l'Estat, atenent al caràcter bàsic del Reial decret 833/2003 que propugna la seva disposició final primera. Com a conseqüència de l'anterior constatació, ens caldrà assumir la vigència i la prevalença dels requisits que amb gran proximitat es descriuen a l'annex del tant repetit Reial decret, sens perjudici, com també comentarem, que els dits requisits de reserva estatal puguin eventualment ser complementats per la Generalitat de Catalunya en el Projecte de llei, objecte de dictamen. L'anàlisi de la constitucionalitat dels esmentats requisits complementaris de competència autonòmica conclourà el nostre estudi.

2. De fet, la doctrina jurisprudencial eixida de la Sentència 332/2005 inspira la filosofia del Projecte de llei objecte de dictamen, segons confessa el legislador en el mateix preàmbul: «es considera convenient, però, que quan s'acaba la vigència de les concessions, aquestes activitats se sotmetin a un règim que permeti una major llibertat d'elecció als usuaris, d'acord amb la competència que la Sentència del Tribunal Constitucional

332/2005, del 15 de desembre, ha reconegut a favor de la Generalitat en matèria d'inspecció tècnica de vehicles, sense oblidar que l'objectiu bàsic és vetllar per la seguretat».

Òbviament, exclourem del nostre comentari aquells fonaments jurídics de la dita Sentència que fiten la concurrència o no del pressupòsit habilitant establert a l'article 86.1 CE. Toca, doncs, examinar tan sols el contingut doctrinal de la Sentència a partir del Fonament Jurídic 9 fins al 17, ambdós inclosos. En definitiva, ens cal analitzar el segon gran motiu d'inconstitucionalitat aduït pels contradictors del Reial decret llei 7/2000, relatiu al règim competencial de l'ITV, atès que es detecta la concurrència d'una vulneració de les competències autonòmiques exclusives en matèria de seguretat industrial reconegudes, en el cas que ens ocupa, a l'article 12.1.2 EAC, en la mesura que incideixen en l'ordenació d'una clara funció executiva com és la prestació del servei de l'ITV.

Els recurrents estimen que el Reial decret llei 7/2000 forma part del títol d'indústria i, concretament, del de seguretat industrial, atès que no incideix en la determinació dels requisits de caire tècnic que han de complir els vehicles de motor, sinó tan sols en l'activitat de verificació de tals requisits. Es defensa, per part dels recurrents, el caràcter típicament executiu d'aquesta activitat i s'afegeix que l'Estat no té títol competencial *ad hoc* per donar cobertura als preceptes impugnats, ja que aquests no incideixen en la seguretat del trànsit ni en l'ordenació general de l'economia. Per part de l'Advocat de l'Estat es defensa exactament el contrari. Davant d'aquesta discrepància, el Tribunal Constitucional ens recorda que el Reial decret llei impugnat no explicita els títols competencials que donen cobertura a la normativa relacionada amb les ITV, malgrat que la disposició final segona –també impugnada– recorda que les «disposiciones del presente Real Decreto-ley tienen carácter de disposiciones de aplicación general dictadas al amparo del artículo 149.1.13 y 21 de la Constitución», afirmació que no vincula el parer que expressi el Tribunal Constitucional.

3. El Tribunal Constitucional ha examinat en nombroses ocasions la dimensió competencial de les matèries relacionades amb els vehicles de transport (STC 59/1985, de 6 de maig; 181/1992, de 16 de novembre; 203/1992, de 26 de novembre; 14/1994, de 20 de gener; 118/1996, de 27 de juny; i 183/1996, de 14 de novembre). Del conjunt de totes aquestes Sentències, com ja s'ha posat de manifest en el Fonament II d'aquest dictamen, es poden extreure les conclusions següents:

a) Que en el supòsit que ens ocupa hi ha una concurrència de títols competencials, com ara el relatiu al trànsit i a la circulació dels vehicles de motor (art. 149.1.21 CE) i el relatiu a indústria i, com a subcategoria d'aquest, a la seguretat industrial (art. 12.1.2 EAC).

b) Que resulta una clara diferenciació entre la competència per determinar els requisits tècnics que han de complir els vehicles per garantir la seguretat vial i la de les persones implicades en els diversos transports, que pertany a la matèria de trànsit, competència exclusiva de l'Estat, i l'activitat executiva de verificació del compliment d'aquells requisits tècnics exigits en la legisla-

ció estatal per a l'homologació de determinats productes industrials destinats al transport, que s'insereix a la matèria d'indústria i, per tant, correspon a la Generalitat.

c) Que si bé és lícit incloure en aquest àmbit competencial reservat a l'Estat l'establiment de condicions tècniques que han de complir els vehicles a l'objecte de garantir la seguretat del trànsit, no és lícit fer passar per l'adreçador de la reserva competencial de l'Estat qualsevol mesura que pugui tenir una incidència més o menys remota amb la circulació.

d) Que la cobertura de les garanties de seguretat ha de ser uniforme en tot l'Estat per així poder considerar-les integrades en el títol competencial que estem comentant (STC 59/1985, de 6 de maig, FJ 3; 181/1992, de 16 de novembre, FJ 3; i 118/1996, de 27 de juny, FJ 67).

e) Que el Tribunal Constitucional ha considerat també de forma constant que la verificació de l'acompliment dels requisits tècnics dels vehicles així com l'execució material de les inspeccions tècniques i la verificació del compliment de les homologacions formen part de les competències autonòmiques (per totes, STC 14/1994, de 20 de gener, FJ 4.b).

4. En funció de l'expressada delimitació dels paràmetres de les competències estatals tutelades als articles 149.1.13 i 149.1.21 CE, la Sentència del Tribunal Constitucional 332/2005 conclou que el primer incís de l'apartat segon de l'article 7 del Real decret llei 7/2000 és respectuós amb la competència executiva de les comunitats autònomes. A aquest reconeixement de la competència autonòmica en l'execució material de les inspeccions s'afegeix que podrà ser realitzada directament, bé sigui mitjançant societats d'economia mixta o finalment a través de particulars.

També en funció de la delimitació competencial abans esmentada, el Tribunal conclou que els apartats primer i tercer de l'article 7 qüestionat, no ofereixen tampoc cap dubte d'inconstitucionalitat, atès que ambdós poden trobar aixopluc competencial en l'article 149.1.21 CE pel fet que es limiten a configurar el lloc on s'haurà de fer l'ITV i el règim sancionador aplicable a les estacions.

5. En canvi, pel que fa al segon apartat de l'article 7 i, concretament, en la mesura que s'inclou la imposició de l'autorització administrativa reglada com a títol habilitant *sine qua non* per tal que els particulars puguin assolir la prestació del servei d'inspecció de vehicles, el parer de la Sentència és favorable a la taxa d'inconstitucionalitat pretesa per la Generalitat de Catalunya. En efecte, el Tribunal Constitucional refusa que la competència relativa al trànsit i a la circulació de vehicles de motor permeti a l'Estat fixar, amb caràcter vinculant, el procediment que viabilitzi als particulars per a la prestació del servei, atès que la solvència tècnica i econòmica dels particulars no depèn del títol habilitant, sinó del compliment estricte dels requisits marcats per l'Estat.

Si s'examina el possible dubte d'inconstitucionalitat sota el prisma de la conflictivitat competencial entre la facultat de l'Estat relativa a la fixació de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat eco-

nòmica (art. 149.1.13 CE) i les competències autonòmiques relatives a la indústria i a la seguretat industrial, no és possible descartar *prima facie* la incidència del títol competencial estatal malgrat el caràcter típicament executiu dels actes de normalització i homologació de productes industrials que el Tribunal Constitucional analitza en les Sentències 313/1994, de 4 de novembre, Fonament Jurídic 6, i 16/1996, d'1 de febrer, Fonament Jurídic 2.E.i), i sense oblidar en cap cas la conveniència d'interpretar restrictivament l'esmentat títol horitzontal. Malgrat que el que s'ha exposat no és descartable, seguint les tesis de l'Advocat de l'Estat que la primera previsió de l'article 7.2 del Real decret llei 7/2000 pot aixoplugar-se en el títol competencial relatiu a les bases de la planificació general de l'activitat econòmica, no sembla que la resta de prescripcions d'aquest apartat pugui tenir idèntica cobertura. En efecte, l'obligació imposada als particulars segons la qual la prestació del servei d'inspecció tècnica de vehicles s'ha de produir *velis nolis* mitjançant l'autorització administrativa reglada, de tal manera que la Generalitat està obligada a concedir la dita autorització a totes les instal·lacions que compleixin els requisits tècnics establerts, no és matèria que pugui considerar-se bàsica a l'empara de l'article 149.1.13 CE, llevat que vulguem deixar sense contingut la competència exclusiva en matèria d'indústria que correspon a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

La Sentència 332/2005 conclou que el segon incís de l'apartat 2 de l'article 7, en imposar un règim jurídic concret –el de l'autorització administrativa– per a fer possible la participació dels particulars en la prestació del servei d'ITV, no pot encabir-se en la competència estatal de l'article 149.1.13 CE i, correlativament, vulnera les competències exclusives d'execució per part de la Generalitat de Catalunya i, per tant, l'esmentat incís és inconstitucional.

En efecte, el Tribunal Constitucional argumenta que resulta inadequat que les comunitats autònomes «estén obligadas a otorgar la correspondiente autorización administrativa sin poder tener en cuenta otros factores que consideren relevantes, tales como la distribución territorial de las instalaciones de la ITV o la forma y condiciones de prestación del servicio, que no están directamente relacionados con la seguridad vial [...]». Tanmateix, la Sentència analitzada matisa l'anterior constatació en afirmar que, en canvi, «nada impide que sea el Estado quien establezca con carácter general todos aquellos requisitos técnicos relativos a los vehículos inspeccionados, las instalaciones de ITV y las empresas titulares de las mismas que afecten de modo directo o inmediato a la seguridad vial». Aquesta afirmació ens arrossegà a admetre la constitucionalitat del Real decret 833/2003, de 27 de juny, que desenvolupa el Real decret llei 7/2000 impugnat.

Un dels aspectes en els quals ens cal incidir, més enllà de les peticions concretes de la sol·licitud de dictamen, és la virtualitat dels requisits que el Projecte de llei fixa per a les instal·lacions d'ITV. Cal deixar ben clar des d'ara que, d'acord amb la Sentència que estem analitzant, té plena cobertura constitucional la determinació dels requisits tècnics que han de complir les instal·lacions d'ITV d'acord amb la normativa estatal. Per tant, té plena adequació constitucional la remissió reglamen-

tària continguda a l'article 7.2, segon paràgraf, del Reial decret llei 7/2000. No cal insistir que la remissió reglamentària que comentem es regula íntegrament en el Reial decret 833/2003, de 27 de juny, que recordem-ho un cop més, té caràcter bàsic, també a l'hora de fixar els requisits estatals en el règim i instal·lacions de les ITV.

L'aixopluc de la competència estatal de l'article 149.1.21 CE en aquest àmbit ha estat reconegut mantes vegades pel Tribunal Constitucional, per totes, Sentències 243/1994, de 21 de juliol, FJ 3; i 179/1998, de 16 de setembre, FJ 3. Aquesta constatació, que tindrà evident influència en les consideracions que caldrà fer en el present dictamen respecte a la fixació dels requisits de les ITV en el Projecte a l'article 37 i concordants, ens obliga a recordar ja des d'ara que la Generalitat de Catalunya, que té atribuïdes competències exclusives en matèria d'indústria, pot perfectament dictar disposicions complementàries i requisits afegits als que imposi la legislació estatal, sempre, naturalment, «que no violen los mandatos o impidan alcanzar fines perseguidos por la legislación estatal» (FJ 13). Aquesta doble possibilitat per part de l'Estat i amb caràcter complementari de la Generalitat de Catalunya dóna peu a la Sentència comentada a considerar plenament constitucional la remissió reglamentària que havia estat objecte d'impugnació.

6. La disposició transitòria del Reial decret llei 7/2000 regula el règim de les concessions i autoritzacions de prestacions del servei d'ITV subsistents en el moment de l'entrada en vigor del dit Reial decret llei que constitueix norma bàsica aplicable. Per tal de garantir els drets subsistents per als autoritzats abans de l'entrada en vigor del Reial decret llei liberalitzador, els drets dels concessionaris que no hagin exhaurit el termini del contracte concessional i, en definitiva, per salvaguardar la seguretat jurídica dels operadors destinada a conèixer de forma indubitada quin règim els és aplicable, l'esmentada disposició transitòria habilita els esmentats operadors titulars a seguir realitzant els serveis d'inspecció sense necessitar l'autorització fixada a l'article 7 del mateix Reial decret llei, i tot això sens perjudici de resultar exigibles per als dits operadors els requisits tècnics establerts amb caràcter general així com el règim sancionador vigent.

Val a dir que l'efectivitat d'aquest règim transitori ha estat ratificada per part del Tribunal Constitucional malgrat que havia estat impugnat, entre d'altres, per la Generalitat de Catalunya. En efecte, el Tribunal Constitucional, en el Fonament Jurídic 14, de la Sentència 332/2005, de 15 de desembre, ratifica la plena constitucionalitat d'aquest règim transitori atès que es limita «a reconocer la subsistencia de las concesiones o autorizaciones vigentes en el momento de la entrada en vigor del Real decreto-ley sin que sea preceptiva la autorización previa contemplada en su artículo 7 [...]». Esta previsión no sólo no incide negativamente en las competencias autonómicas, sino que incluso reconoce el ejercicio que hasta el momento se ha hecho de las mismas. Por su parte, la previsión de que los requisitos técnicos y el régimen sancionador exigibles con carácter general a todo tipo de instalaciones de ITV también es aplicable a las estaciones amparadas en títulos anteriores tampoco suscita problemas competenciales, puesto

que, como se ha visto anteriormente, es claramente reducible a la competencia estatal de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE) por su conexión directa e inmediata con la seguridad vial. Por todo ello, procede declarar la constitucionalidad de la citada disposición transitoria».

Aquesta decisió del Tribunal Constitucional resulta essencial a l'efecte d'aplicar el règim transitori descrit als operadors que actuen a Catalunya, atès que el Projecte de llei objecte de dictamen res no diu respecte d'aquesta qüestió, fins al punt que les disposicions transitòries de l'esmentat Projecte de llei aclareixen alguns aspectes per als concessionaris i autoritzats amb anterioritat a l'entrada en vigor del Projecte de llei objecte de dictamen.

Aquests aspectes accessoris comprenen la regulació del règim de reversió dels béns i els drets de les concessions finides a la Generalitat i la pròrroga per a la utilització d'aquests béns a l'objecte que les concessionàries finides puguin seguir prestant el servei d'ITV fins a l'atorgament de noves autoritzacions (disposició transitòria primera del Projecte de llei).

Fan referència, així mateix, a la regulació de l'assignació dels béns i els drets de les concessionàries que hagin exhaurit el termini concessional a l'ACSI i a la vegada els mecanismes per a la nova adjudicació dels dits béns mitjançant la formació de lots i el seu atorgament per concurs públic (disposició transitòria segona del Projecte de llei).

Finalment, (disposició transitòria tercera del Projecte de llei), es regula el règim transitori en l'exercici de la potestat sancionadora i la recol·locació del personal de la Generalitat en determinats supòsits.

En definitiva, el fet que el Projecte de llei objecte de dictamen no reguli plenament el règim transitori que comentem, obliga a considerar que l'eventual llacuna legal està coberta per la regulació bàsica estatal del Reial decret llei 7/2000, que actua com a norma supletòria a la qual dóna plena eficàcia i vigència el Tribunal Constitucional en el Fonament Jurídic 14 de la Sentència 332/2005, que estem comentant.

7. La reforma reglamentària que afecta el règim d'incompatibilitats aplicable als prestadors del servei d'ITV i el sistema tarifari establert per les comunitats autònomes, que és objecte de regulació a l'article 8 del Reial decret llei que examinem, no ofereix tampoc dubtes de constitucionalitat per a la Sentència 332/2005, atès el suport competencial que dimana de les bases de la planificació general de l'activitat econòmica, d'acord amb l'article 149.1.13 CE.

8. Tampoc la disposició final segona de la citada norma estatal, que també havia estat objecte d'impugnació per part del Govern de la Generalitat de Catalunya, no mereix, d'acord amb la Sentència 332/2005, cap taxa d'inconstitucionalitat, ja que es limita a recordar els títols competencials de l'Estat (art. 149.1.13 CE i art. 149.1.21 CE).

9. Finalment, la Sentència analitza la constitucionalitat posada en dubte arran d'una eventual vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). Tot i que, en

aquest cas, la impugnació es fonamentava en els paràmetres del pressupòsit habilitant relatiu a l'ús de la tècnica del reial decret llei (tal com analitza la Sentència al seu Fonament Jurídic 1). La Sentència del Tribunal Constitucional 332/2005 ens recorda, un cop més, que el principi de seguretat jurídica no pot erigir-se en un valor absolut (entre d'altres, STC 126/1987, de 16 de juliol, FJ 11 i 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 11).

El fet de reformar el règim jurídic de l'ITV per via del reial decret llei no constitueix, d'acord amb la Sentència, cap supòsit causant d'una eventual situació de confusió normativa que pogués vulnerar el principi de seguretat jurídica.

Tanmateix, en el Fonament següent del present dictamen, a l'hora d'examinar l'eventual vulneració del principi de seguretat jurídica tutelat per l'article 9.3 CE, per part d'alguns articles del Projecte que assenyalen la sol·licitud del dictamen, tindrem ocasió d'incidir amb més profunditat en l'atermenament del dit principi de seguretat jurídica, a la llum de la jurisprudència constitucional.

10. Un cop examinada la doctrina que dimana de la Sentència 332/2005, estem en condicions de projectar la seva incidència en la regulació que es desprèn del Projecte de llei, a la llum de constatar la vigència del Reial decret llei 7/2000 (llevat del segon incís de l'apartat 2 de l'article 7), i el que encara resultarà més essencial, la plena vigència de l'íntegre contingut del Reial decret 833/2003, de 27 de juny, que desenvolupa el dit Reial decret llei i estableix els requisits tècnics indefugibles per tal que les comunitats autònomes puguin autoritzar les estacions d'ITV.

Un cop fixat l'abast de l'ineludible compliment dels requisits tècnics de reserva estatal podem expressar el nostre parer sobre la constitucionalitat del títol IV del capítol III del Projecte de llei i, en concret, dels requisits que han de complir els titulars del servei d'ITV (art. 37); l'autorització dels titulars d'estacions d'ITV (art. 38); i finalment l'extinció de les autoritzacions (art. 39).

11. Ens cal respondre en primer lloc a la pregunta de quins són els requisits que l'Estat es reserva en la configuració del Reial decret 833/2003, de 27 de juny. En una breu exposició de motius, la norma bàsica estatal argumenta la necessitat d'establir els requisits tècnics que permetin a les comunitats autònomes autoritzar les estacions d'ITV per tal de garantir a tot l'Estat «l'alta qualitat i l'homogeneïtat de la inspecció tècnica de vehicles». A la vegada, el legislador ens recorda que la regulació es fa a l'empara de les competències exclusives de l'Estat en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i de trànsit i circulació de vehicles de motor, que estableix l'article 149.1.13 i 21 CE. Aquest caràcter bàsic es reitera en la disposició final primera que reproduïx els títols competencials estatals.

És important considerar que l'establiment dels requisits tècnics comprèn no tan sols les estacions d'ITV sinó també les obligacions generals que han de ser observades pels titulars de les dites estacions, així com l'establiment d'un règim d'incompatibilitats mínim d'obligat compliment per als socis, els directius i el personal que presti els serveis en les dites estacions d'ITV.

a) Pel que fa a les obligacions generals que han de complir els titulars de les estacions d'ITV, es prohibeixen les tasques de reparació, transformació o manteniment de vehicles i es regulen les tarifes deixant a la potestat de la comunitat autònoma el fixament del caràcter màxim. Aquestes tarifes de caràcter públic que presti l'estació han de ser notificades a l'òrgan competent de la comunitat autònoma; s'estableixen els horaris d'atenció al públic segons criteris que marqui la comunitat autònoma; s'exigeix la imparcialitat de les condicions en les quals es fa la inspecció i s'exigeix, finalment, que les estacions d'ITV disposin d'una pòlissa d'assegurança, aval o una altra garantia financera per la quantia que fixi la comunitat autònoma amb un topall mínim de 300.500 euros per línia d'inspecció (art. 2 RD 833/2003).

b) Respecte a les incompatibilitats mínimes, es prohibeix als socis directius i al personal de les ITV tenir participació directa o indirecta en activitats relatives als transports per carretera, al comerç de vehicles i a les gestories administratives relacionades amb l'àmbit de l'automoció, en entitats asseguradores que operin en el ram d'auto, i finalment, la interdicció s'estén als pèrits d'assegurances i mitjancers d'assegurances privades que exerceixin la seva activitat en el ram d'auto (art. 3 RD 833/2003).

c) Especial rellevància cal donar a l'article 4 del Reial decret que comentem, que si bé reserva l'autorització de les estacions d'ITV, com no podria ser d'altra forma, a les comunitats autònomes on estiguin radicades, els exigeix el compliment dels requisits contemplats en el mateix Reial decret (concretament, en l'annex de la dita disposició) que han de garantir «l'homogeneïtat i la uniformitat del servei» en tot l'Estat, així com els requisits que afecten les diferents instal·lacions en matèria de seguretat industrial i metrologia, tot això, sens perjudici dels altres requisits addicionals que hagi establert la comunitat autònoma. Per reblar el clau, l'apartat 2 ratifica que «són requisits tècnics que han de complir, en tot cas, les estacions d'ITV, els que estableix l'annex d'aquest Reial decret».

d) Per mor de la seva extensió i prolixitat, fem gràcia del contingut íntegre de l'annex, llevat de la comparació que més endavant establirem amb els requisits fixats pel Projecte de llei. En tenim prou ara a recordar que l'annex inclou els requisits tècnics generals (lletra A); els requisits de qualitat del servei d'inspecció (lletra B); els requisits tècnics dels equips d'inspecció (lletra C); els requisits tècnics de les inspeccions (lletra D); els equips tècnics respecte dels usuaris del servei (lletra E); i, finalment, els requisits tècnics respecte a la documentació generada a l'estació d'ITV.

e) En un altre vessant, es recorda que l'autorització és reglada per a l'òrgan competent de la comunitat autònoma i, per tant, que el seu atorgament i vigència han de dependre exclusivament de la demostració del compliment de les obligacions i els requisits establerts a l'efecte. Tot això, sens perjudici de la justificació anyal de l'autorització, de la virtualitat del control del compliment de les obligacions per via d'una entitat d'acreditació i de la prevalença de les competències autonòmiques pel que fa al control i a la inspecció de les activitats, en defecte de les quals l'acreditació de les es-

tacions d'ITV seguiria els paràmetres de les normes UNE-EN 45004, com a condició suficient per part de l'Estat, per a viabilitzar la renovació de l'autorització (art. 5 RD 833/2003).

f) El règim sancionador amb caràcter de mínims s'ajusta al que disposa el títol V de la Llei 21/1992, de 7 de juliol (Llei d'indústria de l'Estat) i també al que amb caràcter singular estableix el Reial decret llei 7/2000 per a les infraccions molt greus, que es castiguen amb multa de fins a 30.050 euros, tot això sens perjudici de l'eventual revocació o de l'autorització o concessió habilitant si l'incompliment dels requisits menysté greument la qualitat dels serveis d'inspecció, o el dit incompliment es produeix de forma reiterada o dilatada en el temps (art. 6).

g) Altres regulacions accessòries que hauran de ser objecte de comparació amb les establertes al Projecte de llei, són les que el Reial decret 833/2003 fixa a la disposició addicional única i a les transitòries, les quals fan referència als aspectes següents:

– Requisits tècnics per a les instal·lacions d'ITV habilitades de conformitat amb la normativa anterior al Reial decret llei 7/2000, de 27 de juny, que faculta a la comunitat autònoma a eximir del compliment d'algun requisit tècnic de l'apartat A.3 de l'annex en el supòsit que impliqui modificacions o transformacions de difícil execució.

– El règim de les estacions d'ITV habilitades via concessió o autorització administrativa arran de concursos convocats abans de l'entrada en vigor del Reial decret llei 7/2000, de 23 de juny, les quals continuen habilitades pels seus respectius títols fins a l'extinció del termini de l'autorització o del règim concessional, sense necessitat d'obtenir nova acreditació o autorització, i sens perjudici d'adequar les seves instal·lacions als requisits tècnics de nova regulació abans del transcurs de dos anys des de l'entrada en vigor del Reial decret llei que estem comentant. S'estableix també la notificació de la voluntat de continuar la prestació del servei més enllà del finiment del període concessional o de l'autorització i, en el seu cas, el règim legal de la reversió de béns afectes a la concessió, deixant clar que en ambdós supòsits la competència correspon a la Generalitat de Catalunya.

– L'atorgament de noves autoritzacions en els territoris en els quals els títols habilitants adjudicats per concursos anteriors al Reial decret llei 7/2000, tenen un àmbit territorial delimitat.

En aquest supòsit les comunitats autònomes que haguessin exigit el pagament d'un cànon per a l'atorgament de títols habilitants per a la prestació del servei de l'ITV poden fixar terminis dins dels quals queda limitat l'atorgament de les autoritzacions a l'esmentat territori per a la prestació dels serveis d'ITV a les quals es refereix l'article 5 del Reial decret llei de constant referència. En qualsevol cas, aquesta limitació temporal no pot excedir del que quedi de vigència als títols respectius. La fixació dels terminis l'haurà de fer la comunitat autònoma com a màxim dintre dels sis mesos comptadors des de l'entrada en vigor del Reial decret. Es preveu també en l'apartat primer d'aquesta disposi-

ció transitòria segona la possibilitat que el concessionari construeixi noves estacions en l'àmbit territorial de la concessió, ara bé aquestes es regiran pel règim d'autorització i amb les condicions tècniques del Reial decret llei 7/2000.

La regulació del període transitori per als concessionaris que tinguin un àmbit territorial delimitat permet mantenir-lo mitjançant el pagament del cànon corresponent i en el cas que la comunitat autònoma hagi fixat el termini per al manteniment de la delimitació territorial. Transcorregut el termini i, en qualsevol cas, al finiment de la vigència dels títols habilitants, s'han d'atorgar les autoritzacions a qualsevol dels qui compleixin els requisits marcats pel decret. Finalment, es regula el dictamen que ha d'emetre el Tribunal de Defensa de la Competència per tal d'analitzar les condicions de competència existents en la prestació dels serveis d'ITV en cada comunitat autònoma fent una avaluació en diversos àmbits per tal de garantir la lliure competència.

– La disposició transitòria tercera regula el règim transitori d'incompatibilitats per als concessionaris i autoritzats anteriors a l'entrada en vigor del Reial decret llei 7/2000.

– La disposició derogatòria afecta qualsevol disposició que s'oposi al Reial decret, amb especial menció als preceptes del Reial decret 1987/1985, de 24 de setembre.

– Les disposicions finals fixen el títol competencial per a conferir al Reial decret el títol de legislació bàsica a l'empara de l'article 149.1.13 i 21 CE. La disposició final segona faculta genèricament el desplegament reglamentari i la disposició final tercera marca l'entrada en vigor l'endemà de la publicació del Reial decret de constant referència.

12. L'íter discursiu dels onze apartats del present Fonament ens permet ara projectar-lo sobre el capítol III del títol IV del Projecte de llei objecte de dictamen, per tal d'establir l'adequació estatutària i constitucional dels articles 35, 36, 37, 38 i 39, que regulen el servei d'inspecció tècnica de vehicles.

Articles 35 i 36. No presenta cap problema de constitucionalitat l'article 35, que defineix els elements que integren el servei d'ITV, així com l'objectiu dels recursos humans i materials que s'hi esmercen. La menció de l'incís final «d'acord amb la normativa aplicable» permet salvaguardar tant les competències autonòmiques com les estatals. Tampoc no ofereixen cap dubte de constitucionalitat les funcions dels titulars del servei d'ITV regulades a l'article 36, si més no perquè el caaix de sastre de l'apartat c) del dit precepte, alludeix a la salutífera salvaguarda de la «normativa aplicable».

L'article 37 estableix els requisits que han de complir els titulars del servei d'ITV. En principi, l'apartat 1 estableix que el compliment de la llista de requisits establerts a les lletres a) fins a la k), ambdues incloses, és suplementari «dels requisits tècnics generals que disposa la normativa aplicable en matèria de seguretat industrial». Aquesta complementarietat entre la legislació estatal i l'autònoma s'adiu amb la regulació del Reial decret llei 7/2000 i el Reial decret 833/2003 i, per tant, no ofereix *prima facie* cap tassa d'inconstitucionalitat.

En canvi, el desplegament reglamentari que preveu l'article 37 en el seu apartat 2 cal connectar-lo, forçosament, amb l'exigència de compliment dels «requisits tècnics generals que disposa la normativa aplicable en matèria de seguretat industrial». Altrament, el desplegament reglamentari podria resultar conflictiu. Tanmateix, res no impedeix, en principi, arribar a la interpretació que a l'apartat 2 de l'article 37 es fa extensiva la salvaguarda de l'últim incís de l'apartat primer del número 1 del mateix precepte.

Malgrat tot, per arribar a la conclusió de si la rastrella de requisits de l'article 37, apartat 1, lletres a) a k), ambdues incloses, és respectuosa amb els requisits mínims exigits per la legislació estatal, haurem d'endinsar-nos en algunes consideracions sobre el seu contingut:

a) En primer lloc, haurem d'entendre que quan l'article 37, apartat 1, parla de requisits tècnics generals s'està referint a tots aquells que dimanin del segon incís de l'apartat 2 de l'article 7 del Reial decret llei 7/2000, de 23 de juny. Cal recordar, un cop més, que aquests requisits estatals són objecte de prolix desenvolupament reglamentari en el Reial decret 833/2003, de 27 de juny, és a dir, els anunciats al seu article 4 «i que han de garantir l'homogeneïtat i la uniformitat del servei» en tot el territori de l'Estat, que a la seva vegada són objecte de desenvolupament amb notable grau de proximitat a l'annex del mateix Reial decret.

En segon lloc, també ens caldrà entendre que els requisits d'obligat compliment comprenen no tan sols els tipificats com a requisits tècnics generals a l'apartat A) de l'annex, sinó també la resta de requisits inclosos en els apartats B), C), D), E) i F), atès que el topall de legislació bàsica no es focalitza exclusivament en els dits requisits tècnics generals de l'apartat A, sinó que s'estén a la integritat de l'annex. En definitiva, seran d'obligada aplicació a Catalunya per a l'actuació de les ITV la totalitat dels requisits inclosos en els apartats A), B) i C) de l'annex i, de forma certament més indirecta, la resta d'apartats. A més dels que imposi el legislador català amb caràcter complementari.

b) A la tirallonga de requisits que constitueix el mínim comú denominador de caire tècnic aplicable a les estacions d'ITV catalanes, caldrà afegir l'indefugible compliment de les obligacions que, també amb caràcter de mínims bàsics, imposa l'article 2 del Reial decret que estem comentant. En aquest sentit, recordem que, entre d'altres, caldrà garantir el compliment de les obligacions següents:

– Publicitat de les tarifes pels serveis que presti l'estació que en cap cas no podran ser superiors a les que fixi la comunitat autònoma corresponent, les quals tindran el caràcter de topall màxim.

– Així mateix, l'estació d'ITV haurà de tenir cobertes les responsabilitats civils mitjançant una pòlissa d'assegurança per la quantia que fixi la comunitat autònoma que, en cap cas, no podrà ser inferior a la suma de 300.500 euros per línia d'inspecció.

c) A banda dels requisits i de les obligacions fins ara exposades, el règim d'incompatibilitats que pugui establir l'Administració pública competent haurà de res-

pectar el règim d'incompatibilitats estatal al qual s'atorga la consideració de mínims exigibles i corroborats constitucionalment per la Sentència 332/2005, tantes vegades citada. En definitiva, els socis directius de l'empresa i el personal de les ITV no podran tenir participació directa o indirecta en activitats de transports terrestres per carretera, comerç de vehicles automòbils, gestories administratives relacionades amb el camp de l'automoció, entitats asseguradores que operin en els rams de l'assegurança de l'automòbil, i finalment, pèrits d'assegurances i mitjancers d'assegurances privades que exerceixin la seva activitat als rams de l'assegurança d'automòbils.

d) Tot això ens portarà a escatir que, si bé resulta indiscutible la facultat de la Generalitat de complimentar o, si es vol, d'afegir amb caràcter suplementari els requisits exigits per la legislació bàsica estatal, les obligacions dels operadors de les ITV i el seu règim d'incompatibilitats, fins a quin punt aquesta legislació catalana pot arribar a frustrar el caràcter reglat del nou règim d'autoritzacions que instaura el Reial decret llei 7/2000. Això pot fer controvertit el mencionat caràcter reglat.

Una anàlisi dels requisits de l'article 37, lletres a), c), d), e), f), g), h), i), j) i k), ens obliga a traslladar a aquí les observacions i els comentaris efectuats sobre els requisits, que de forma equivalent i amb un contingut gairebé idèntic, enumera i exigeix l'article 31 per als organismes de control (F III). A tall de resum, podem dir que els citats requisits de l'article 37: o bé són respectuosos, complementen i no es contradueixen amb els que de forma equivalent i amb caràcter bàsic estableix la normativa de l'Estat; o bé són addicionals a aquests i els estableix el legislador català per articular un millor i més eficaç funcionament del servei d'inspecció tècnica de les estacions d'ITV. En qualsevol cas, s'insereixen tots ells en les competències previstes a l'article 12.1.2 EAC.

Només la lletra b) del citat article 37 mereix algun comentari addicional per no haver estat tractada anteriorment. Aquesta previsió normativa no permet que cada empresa o grup d'empreses (definides per remissió a l'article 4 de la Llei 24/1988, de 28 de juliol, per la qual es regula el mercat de valors) superi la quota màxima de mercat que s'estableixi per reglament. Es tracta d'una mesura d'ordenació i de planificació d'un determinat aspecte del mercat, que té com a finalitat legítima evitar situacions monopolístiques i assolir una bona prestació del servei públic de la inspecció tècnica de vehicles. Per tant, fomenta la lliure concurrència entre les empreses en aquest sector d'actuació, és respectuosa amb la llibertat d'empresa (art. 38 CE) i es dicta a l'empara de les competències en matèria d'indústria, reconegudes estatutàriament a l'article 12.1.2 EAC. Sobre el contingut essencial d'aquest dret i el seu evident lligam amb la defensa de la competència, ens remetem a les consideracions que s'han fet en el Fonament anterior i es faran també més endavant, en el Fonament V d'aquest dictamen. D'acord amb tot això, la lletra b) de l'article 37.1 del Projecte de llei és constitucional.

Cal afegir que, sobre l'estudi d'aquest precepte, des de la perspectiva de la constitucionalitat de la remissió a un futur reglament per a l'establiment de la quota mà-

xima de mercat a què fa referència, ens pronunciarem més endavant en el Fonament V d'aquest dictamen.

L'article 38, del Projecte de llei que es dictamina, en l'apartat 1, atorga a l'ACSI la facultat exclusiva i exclouent per autoritzar als titulars de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles. Res a dir des de la vessant de l'adequació constitucional i estatutària a la fixació d'un termini per a l'atorgament de l'autorització ni tampoc a l'establiment del silenci administratiu negatiu, en el supòsit de manca de resolució expressa.

La remissió reglamentària que s'inclou en el mateix apartat, ens sembla adequada, atès que se circumscriu a la regulació procedimental i, per tant, clarament inserida en el dret adjectiu i, sobretot, perquè el mateix precepte en el seu apartat 3 salvaguarda l'automatisme de l'autorització reglada, sotmetent-la tan sols al compliment dels requisits legals de l'article 37. Val a dir que l'últim incís de l'apartat 3 de l'article 38, més enllà de constituir una obvietat normativa perfectament prescindible, ennuvola el nítid escenari liberalitzador del règim d'autorització administrativa, en introduir un mandat d'adaptació dels requisits de l'article 37, a remolc d'unes imprevisibles «modificacions normatives que s'introdueixin en la regulació de l'activitat».

Cal entendre que la dita intranscendent cautela de futur, l'haurà de portar a terme el legislador, quan escaigui i mitjançant la corresponent modificació de l'article 37 i concordants per llei del Parlament.

Òbviament, el mandat d'adaptació que sembla adreçat als sol·licitants (atès que resultaria insòlit interpretar que l'altre possible destinatari seria la mateixa llista de requisits), en cap cas no es pot interpretar que inclou una tàcita delegació legislativa al govern, ni encara menys una deslegalització reglamentària.

Tampoc no ofereixen majors dificultats d'encaix constitucional i estatutari, els topalls establerts a l'alienació de les autoritzacions i subrogació dels drets i deures dels titulars autoritzats, a l'apartat 4 del comentat article 38.

L'apartat 2 d'aquest article 38 preveu la denegació de l'autorització, per mitjà d'una resolució motivada, als titulars de noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles «la ubicació de les quals no s'ajusti a la planificació territorial que el Govern estableixi per decret, per a assegurar una bona prestació del servei en el parc mòbil existent i garantir l'objectivitat i la qualitat de la inspecció». Ens trobem, doncs, davant d'un límit rellevant per a la llibertat d'empresa, en tractar-se d'una denegació que exclou de ple l'inici de l'activitat empresarial, activitat que ha estat considerada per la jurisprudència del Tribunal Constitucional com a element definidor substancial d'aquest dret (entre d'altres, STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 3); i, el que resulta més discutible, aquesta denegació es justifica exclusivament partint d'una planificació territorial que la llei no estableix i l'elaboració de la qual es remet a la potestat reglamentària del Govern sense gairebé cap pauta o criteri directiu. Convé, doncs, que realitzem un examen més detallat d'aquest precepte, partint de l'ineludible respecte a les garanties establertes per l'article 53.1 CE.

a) Abans de res, sembla clar que aquestes previsions en res no afecten ni exclouen la necessària aplicació de la

normativa sobre ordenació del territori i urbanisme que resulti aplicable a cada cas concret. L'autorització a què es refereix l'apartat 1 del present article no significa, com és obvi, que el titular d'aquesta no s'hagi de sotmetre, quant a l'específica ubicació de l'estació, a les exigències sobre usos que el planejament territorial hagi establert en cada cas (reserves de sòl per a comunicacions, per a equipaments, o per a espais públics) així com a les determinacions previstes en els diferents plans territorials, plans directors i plans sectorials, o en el respectiu pla d'urbanisme. A més, hauran de respectar les necessàries distàncies de seguretat, establertes per aquest planejament urbanístic amb les zones d'habitatge permanent, de concurrència pública, o d'interès natural a què es refereix l'article 8 d'aquest mateix Projecte de llei, entre d'altres.

Així doncs, la planificació territorial a què es refereix el precepte examinat és una altra, independent de la relativa a l'ordenació del territori i centrada exclusivament en criteris destinats a assegurar la bona prestació del servei d'inspecció tècnica de vehicles, com es desprèn dels objectius referits en l'incís final. Només dues consideracions prèvies ens interessa fer referent a això:

b) Res no hem d'objectar a l'existència d'una planificació que asseguri l'adequada distribució d'aquest servei públic en el territori, amb la conseqüent denegació d'autorització per prestar-lo a les empreses que no compleixin amb els requisits així establerts. Aquestes empreses compleixen funcions públiques i, conseqüentment, l'àmbit protegit de la llibertat d'empresa resulta molt més limitat que si es tractés d'activitats econòmiques privades, i encara ho seria molt més si el legislador hagués optat per la prestació indirecta del servei mitjançant un règim concessional. Conseqüentment, el legislador pot sotmetre l'inici de l'activitat empresarial al compliment de les condicions establertes a l'esmentada planificació territorial, com també ho fa en altres àmbits de l'activitat econòmica, i encara més si la denegació es fa mitjançant una resolució motivada. Cap afectació, doncs, trobem al contingut essencial de la llibertat d'empresa.

c) Ara bé, això no significa que el Govern pugui utilitzar qualsevol tipus de criteris per a l'elaboració d'aquesta planificació territorial, ni tampoc que les denegacions d'autorització no es puguin basar en raons que no estiguin prou reglades ni basades en raons concordants amb l'ordenament.

Des d'aquesta perspectiva, és cert que les directrius que conté el precepte examinat semblen insuficients i de dubtosa efectivitat. En efecte, costa d'entendre com «la bona prestació del servei d'acord amb el parc mòbil existent», o la «objectivitat i la qualitat de la inspecció», enteses de forma abstracta, es poden veure millorades, i encara menys garantides, per la denegació d'autorització d'una determinada estació que, recordem-ho, compleix tots els requisits de qualitat exigits per l'article 37 i concordants. Més aviat s'hauria de suposar el contrari, ja que quantes més estacions hi hagi en un àmbit territorial determinat majors possibilitats tindran els usuaris d'acudir a la més pròxima al seu domicili i d'escollir la que considerin més adequada per als seus interessos, la qual cosa sens dubte és un factor substancial per a la bona prestació del servei.

És llavors quan apareix el dubte de si el que realment es pretén amb aquesta planificació és compartimentar territorialment el mercat garantint així a les empreses un àmbit protegit i exempt de competència, amb el consegüent perjudici per als usuaris del servei. Si això fos així el precepte plantejaria seriosos dubtes de constitucionalitat, ja que, d'acord amb jurisprudència constitucional consolidada, la concurrència entre empreses és un «element decisiu en l'economia de mercat» (STC 225/1993, abans citada, FJ 3). I com tothom sap, les pràctiques col·lusòries de caràcter horitzontal consistents en el repartiment territorial de mercat són especialment danyoses i perjudicials per a la lliure competència, i així ha estat reconegut tant per la doctrina científica com per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

d) Doncs bé, no sembla que sigui aquesta la finalitat perseguida pel legislador amb l'esmentada planificació territorial, malgrat la relativa inconcreció de les directrius contingudes en el precepte considerat. En efecte, de ser així, es produiria una franca contradicció amb les previsions contingudes en la lletra b) de l'apartat 1 de l'article 37, l'objectiu declarat del qual no és cap altre que el de garantir la lliure competència impedit situacions de monopoli o d'oligopoli per part de determinades empreses o grups d'empreses, per a la qual cosa se'ls imposa a cada un d'aquests una quota màxima de mercat.

Aquesta última disposició i la continguda en la lletra a) del mateix apartat citat («adequar-se al desplegament territorial mínim per comarques») són les que aclareixen i justifiquen, al nostre entendre, la finalitat perseguida per la planificació territorial, i permeten interpretar de forma adequada els criteris que apareixen en l'incís final de l'apartat 2 de l'article 38 examinat, en particular el relatiu a la «bona prestació del servei».

Conseqüentment, la denegació d'autorització estarà plenament justificada quan l'excessiva concentració de línies d'inspecció d'una mateixa empresa o grup d'empreses en una part del territori condueixi o pugui conduir a situacions de monopoli o oligopoli, situacions que el legislador vol evitar a la llum d'allò establert en la lletra b) de l'article 37.1. I també, quan aquesta concentració, encara que no produeixi la situació de monopoli esmentada, deixi sense cobertura zones rurals o allunyades de les grans àrees urbanes, en les quals, atès el menor volum de negoci, els operadors privats poden tendir a evitar la instal·lació de línies d'inspecció, afectant negativament el desplegament territorial mínim requerit per la lletra a) de l'article 37.1 esmentat. Tot això, sens perjudici que en aquests casos l'Administració també pot optar per la prestació directa del servei.

És obvi que l'exercici d'aquestes funcions requereix la disponibilitat d'una planificació territorial adequada, en la qual es tinguin en compte els diferents paràmetres necessaris per garantir la bona prestació del servei a què es refereix el precepte examinat: línies de comunicació, densitat de població, distàncies, densitat del parc mòbil existent a cada territori, antiguitat d'aquest parc mòbil, etc.

Així interpretat, l'article 38.2 del Projecte de llei, que és objecte de dictamen, no presenta taxa d'inconstitucionalitat.

L'article 39 del Projecte de llei regula l'extinció de les autoritzacions en dos apartats que, al nostre entendre, no ofereixen problemes d'encaix estatutari i constitucional. En efecte, res no cal comentar respecte a l'apartat 1 que contempla les causes d'extinció ni tampoc respecte de l'apartat 2, que limita el desplegament reglamentari a l'àmbit procedimental clarament inserit en el dret adjectiu susceptible de regulació per reglament.

La menció de l'incís final, relativa a la inexistència de qualsevol indemnització a satisfer per part de l'Administració, cal entendre que no exclou l'eventual concurrència i corresponents efectes d'una condemna per danys i perjudicis en via contenciosa administrativa, per una eventual responsabilitat patrimonial de l'Administració i, encara menys, en els supòsits d'incidència penal atesa l'exigència de responsabilitats civils que se'n podrien derivar (cal recordar, a tall d'exemple, els delictes contra l'Administració pública tipificats en el títol XIX del vigent Codi penal).

## V

1. La petició de dictamen incideix sobre l'eventual vulneració del principi constitucional de seguretat jurídica, previst a l'article 9.3 CE. Concretament, es considera per part de la petició, que determinats articles del Projecte de llei que es dictamina contenen una remissió excessivament àmplia i vaga a un futur desenvolupament reglamentari i, per aquesta raó, comporten inseguretat jurídica per als destinataris de la llei.

De l'examen global del Projecte de llei que dictaminem es desprèn que el seu text és realment prolix en les remissions al Govern per al seu desplegament. Així, a banda de la crida genèrica que es fa a la disposició final segona, apartat tercer, hi ha d'altres mandats concrets al llarg del Projecte de llei estudiat. D'aquesta manera, d'una banda, es contenen remissions al reglament en els articles 8.1, 13.1.g), 26.1.a) i b), 31.1.j), 32.1, 34.2, 37.1.b), 37.1.i), 38.1, 39.2 i 45.4.c) i les disposicions addicional primera, apartats 1 i 4, i cinquena, apartat 2, la disposició transitòria segona, apartat 3, i les disposicions final primera, apartat 2 (referit a l'article 334 quater.2, 334 quinquies.2, 334 sexties en el títol i en els apartats 1, 3, 4, 5 i 6, 334 septies, apartats 1, 2, 3, 5 i 6, i 334 octies.5 de la Llei 15/1997) i final segona, apartat 3. De l'altra, es reenvia específicament a decret en els articles 8.1, 9, 10.5, 26.3, 27.2, 28.2, 29.3, 31.2, 37.2 i 38.2 i, expressament, a ordre del conseller competent en l'article 29.2 i la disposició final segona, apartat 2.

Els comentaris que, en el seu cas, es faran en aquest Fonament sobre els articles 26, 27, 28, 29, 31, 32 i 34 (F III), els articles 37, 38 i 39 (F IV) i les disposicions addicionals primera i segona (F VI), s'han d'entendre sens perjudici de les consideracions complementàries, efectuades respecte d'aquests preceptes, en els Fonaments esmentats.

2. Abans, però, d'examinar cadascuna de les remissions reglamentàries enumerades cal fer algunes consideracions preliminars sobre el concepte i l'aplicació del principi de seguretat jurídica *ex* article 9.3 CE. El Consell s'ha pronunciat respecte d'aquest en nombroses ocasions. Per tots, podem citar el Dictamen núm. 244, de 22 d'agost de 2003, al seu Fonament IV, que diu que:

«Com ja vàrem dir en el nostre Dictamen 201, de 18 de febrer de 1997, Fonament I.2, “Aquest principi, consagrat constitucionalment a l'article 9.3 CE té, entre d'altres significats, el de certesa i coneixement del Dret positiu que permet al ciutadà i als poders públics de preveure les conseqüències jurídiques dels seus actes o dels actes de tercers”. Com ja es va dir en el Dictamen núm. 153, de 23 de desembre de 1988, d'aquest Consell, la seguretat jurídica protegeix la confiança del ciutadà en el Dret, en les garanties de tot ordre que significa viure en una societat regulada per normes jurídiques. Per tant, un element central de la seguretat jurídica és el coneixement i la certesa del Dret que comporta no solament la publicació de les normes –principi reconegut també a l'article 9.3 CE– sinó també, un ‘ordenament jurídic compost per normes precises i formalment publicades amb la major claredat i ordre possibles’ (en el mateix sentit, Dictamen núm. 142, d'1 de març de 1988)».

El Tribunal Constitucional, sobre l'essència del principi de seguretat jurídica, recentment, a la Sentència 83/2005, de 7 d'abril, ha dit que:

«Tampoco puede aceptarse la duda de constitucionalidad que el órgano judicial suscita desde la perspectiva –que guarda relación con la anterior en cuanto a los principios constitucionalmente protegidos– de la seguridad jurídica, también garantizada en el art. 9.3 CE. “La seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)” (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7)».

Tot i que en moltes ocasions la jurisprudència constitucional ha fet referència a aquest principi constitucional, el cas és que l'ha aplicat restrictivament per fonamentar la inconstitucionalitat de la norma impugnada. Així, a la Sentència 96/2002, de 25 d'abril, entre d'altres, considera que:

«En definitiva, sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15).» (FJ 5).

Per tant, cal rebutjar l'aplicació d'aquest principi quan es tracti d'una norma clara que respecti el vessant objectiu –certesa– i el subjectiu –previsibilitat– del principi de seguretat jurídica (STC 273/2000, de 15 de novembre, FJ 9 a 11). I, conseqüentment, cal rebutjar-la en el supòsit concret que ara ens ocupa; és a dir, en el cas de les remissions reglamentàries previstes al Projecte de Llei, ja que no estem davant d'un supòsit de rotunda confusió normativa, com exigiria l'aplicació del paràmetre de constitucionalitat que suposa el principi

de seguretat jurídica. Ans al contrari, com seguidament s'exposarà, la col·laboració llei i reglament és quelcom acceptat en el nostre ordenament jurídic (sovint imprescindible o necessari per la naturalesa de la matèria), la constitucionalitat de la qual s'ha d'enjudiciar des d'una altra perspectiva, com és el principi de reserva de llei i, en el seu cas, la possible afectació als drets constitucionals.

3. De forma general, les remissions a desplegament reglamentari són acceptades mentre no es vulneri el principi de reserva de llei. De fet, la col·laboració llei-reglament és quelcom acceptat per la jurisprudència constitucional des d'un principi. Així la Sentència 18/1982, de 4 de maig (FJ 4), ja va dir que:

«Este aspecto de colaboración entre la Ley y el Reglamento en la ordenación de una materia, sin embargo, sólo adquiere verdadera virtualidad en relación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la Ley, y al propio tiempo la exigencia de una más específica habilitación legal. Existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a una Ley, y aun reconociendo que en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como “reglamentos ejecutivos” aquellos que están directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”. Pero, junto a éstos, existen los reglamentos de organización que, todo lo más alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no en los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos con carácter general. Sin tratar la cuestión de si dichos reglamentos tienen verdaderamente carácter independiente, cuestión que aquí no es necesario resolver, hay que admitir que los mismos no aparecen necesariamente como complementarios de la Ley.»

Aquesta classificació (reglament executiu i reglament d'organització), d'acord amb la majoria de la doctrina, no permet l'existència de reglaments independents fora de l'àmbit estricte de l'autoorganització de l'Administració, per la qual cosa la reserva de llei requereix que aquesta estableixi el marc essencial d'un àmbit material qualsevol que orienti la capacitat normativa i l'acció governamentals, essent l'abast d'aquests principis incorporats a la llei major o menor, segons quina sigui la reserva de llei prevista a la Constitució o a l'Estatut. Sobre la improcedència dels reglaments executius independents o *praeter legem* i la necessitat que la llei estableixi els elements bàsics d'una regulació o almenys els seus principis orientadors s'ha pronunciat també el Tribunal Constitucional, entre d'altres, a la Sentència 235/2000, de 5 d'octubre, quan diu que:

«Pues bien, la reserva de Ley (cuyo significado último, según puede leerse en el FJ 4 de la STC 83/1984, de 24 de julio, “es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del Ejecutivo y, en su consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos”; principio que, sin embargo, “no excluye ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador”»)» (FJ 5). [idem STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 6.D)].

Això no significa, però, que el reglament no tingui una funció important des del punt de vista normatiu. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional 227/1993, de 9 juliol [FJ 4B)], considera que:

«Tampoco se trata de una reserva de Ley absoluta que excluya la intervención en todo caso del Reglamento. Antes bien ocurre lo contrario: no hay obstáculo alguno a que la Ley –estatal o autonómica– habilite expresamente al Reglamento para concretar o desarrollar sus mandatos en un objeto concreto fijando los criterios para ello, mediante una imprescindible colaboración entre las potestades legislativa y reglamentaria que, en un asunto como éste, en el cual son previsibles numerosas ordenaciones sectoriales muy detalladas, resulta inevitable e incluso conveniente. En general, la técnica de la reserva material de Ley no excluye que el Reglamento ejecutivo sea llamado por la Ley para integrar o completar la regulación, siempre y cuando la remisión al Reglamento no suponga “deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado” (STC 77/1985, fundamento jurídico 14).»

I, fins i tot, es reconeix a la norma reglamentària un cert caràcter innovador. Es pot citar, a tall d'exemple, la Sentència del Tribunal Constitucional 39/1982, de 30 juny (FJ 11), quan diu que: «La coincidència de regulaciones materiales en la relación Ley-Reglamento, en la que éste asume el desarrollo normativo, que complementa o pormenoriza el texto de la ley, no significa la negación de la nota de «lo innovativo» como una de las que se predicen, acertadamente, para definir lo que es reglamento y no ejecución, pues innovar es también, desde la perspectiva calificadora que estudiamos, el desarrollo de normas anteriores».

De totes maneres, tant si hi ha com si no hi ha una expressa reserva de llei a la Constitució o a l'Estatut, la funció de les normes reglamentàries consisteix en la de servir de complement i, d'aquesta manera, acabaran d'omplir de contingut normatiu les previsions legals amb major o menor intensitat. A més a més, en l'àmbit de la seguretat industrial, per la naturalesa clarament tècnica d'aquesta matèria, la col·laboració amb el reglament esdevé imprescindible, tal com es posa de manifest a la Llei 21/1992, d'indústria, que dedica un precepte als reglaments de seguretat i al seu contingut essencial (art. 12).

4. En conseqüència, per al supòsit que estem estudiant, caldrà determinar si d'acord amb l'objecte regulat en els diferents preceptes, aquest exigeix un abast reservat a la llei, que pot ser diferent (més o menys concret) segons la matèria de què es tracti, la qual cosa ens obliga a agrupar les remissions reglamentàries indicades segons quina sigui la tipologia del tema específic de què tracten dins del genèric de la seguretat industrial:

a) En alguns casos, les normes reglamentàries fixaran quantitativament un tema determinat a la llei que, en principi, l'allibera de la quantificació exhaustiva d'aspectes menors. Si, altrament, són aspectes de major rellevància, normalment ja es troben configurats al Projecte de llei que es dictamina i, per tant, estan mancats de la substantivitat que els faria inconstitucionals.

Dins d'aquesta classe de remissions trobem al Projecte diversos supòsits, com ara el de les distàncies de seguretat [art. 8.1 i 9.c)]; el valor o els valors de risc industrial tolerable [art. 9.a)]; la quota màxima de mercat en funció de criteris establerts a la llei [art. 37.1.b)]; la quantia de la pòlissa de responsabilitat civil [art. 37.1.i)] i la freqüència de les inspeccions (disposició final primera.2 sobre l'art. 334 quater.2 i 334 quinques.2 de la Llei 15/1997).

Pel que fa a un àmbit més delicat, el tributari, la doctrina constitucional ha acceptat que el principi de reserva de llei, que opera específicament per mor de l'article 31.3 CE, «[...] no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, es decir, de una intervención auxiliar o complementaria del reglamento (por todas, SSTC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5 y 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 14), tanto más si esas remisiones afectan a aspectos meramente adjetivos o procedimentales del tributo, que no sustantivos» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 5).

b) Un altre grup de preceptes remetent al reglament la regulació dels procediments administratius concrets, cosa plenament avalada per la jurisprudència constitucional [com succeeix a l'art. 9.d), 32.1, 34.2, 38.1, 39.2, disposició transitòria segona.3], o dels aspectes concrets del procediment, que també són accessoris del procediment [com ocorre amb la regulació d'aspectes documentals del procediment d'autorització respecte als ens que han d'intervenir en la tramitació, art. 13.1.g)]; el termini de comunicació de dades [art. 45.4.c)]; l'autorització dels laboratoris d'assaig que poden efectuar l'execució del control metrològic (disposició addicional primera.1); el control de les entitats autoritzades (disposició addicional primera.4); la utilització de mitjans telemàtics per relacionar-se amb l'Agència Catalana de Seguretat Industrial (disposició addicional cinquena.2); el règim d'utilització dels béns revertits (disposició transitòria segona.2); l'establiment dels registres (disposició final primera.2 referida a l'art. 334 sexties en el títol i diferents apartats, així com a l'art. 334 septies.1, 5 i 6 de la Llei 15/1997).

c) També es desplegarà per reglament l'especificació o la caracterització de qüestions establertes a la llei, de forma que la complementen (com ara les característiques del sistema de prestació dels serveis, art. 27.2; el desplegament de les obligacions dels operadors ja establertes legalment, art. 28.2; el desenvolupament dels

requisits ja fixats a la llei, art. 31.2 o 37.2 o de l'objecte i del fet imposable de la taxa fixada a la llei, disposició final primera.2 respecte de l'art. 334 septies.2 i 3; la forma d'ingrés de la taxa, disposició final primera.2 referida a l'art. 334 octies.5 de la Llei 15/1997 o la forma de pagament, disposició final segona.2), o la regulació interna d'institucions ja configurades legalment, sigui en el Projecte analitzat o en una altra norma legal anterior, com ara succeeix respecte dels estatuts de l'ACSI (art. 10.5).

En conseqüència, amb les matisacions que es faran a continuació, no apreciem cap problema d'antiestatutarietat o d'inconstitucionalitat en els preceptes estudiats, pel que fa a les remissions reglamentàries que es fan en el Projecte, atès que, al nostre parer, respecten el principi constitucional de la reserva de llei, sens perjudici de la seva anàlisi d'adequació al bloc de la constitucionalitat des d'altres perspectives, que s'ha fet en els Fonaments anteriors.

d) Això no obstant, hi ha encara dos articles per examinar que, en afectar d'alguna manera la llibertat d'empresa (art. 38 CE), han de respectar una reserva de llei més intensa constitucionalment reconeguda (art. 53.1 CE), de manera que la remissió reglamentària hauria de respectar el seu «contingut essencial», i, per tant, unes orientacions més concretes que en els casos anteriors. Respecte al contingut en positiu d'aquest dret, que presenta greus dificultats de definició a priori amb caràcter abstracte i de general aplicació (STC 37/1987) i en el qual preval el caràcter de garantia institucional (STC 83/1984, 123/1991), la doctrina constitucional considera que implica, fonamentalment, el dret a iniciar i a sostenir una activitat empresarial i a fer-ho en lliure competència (ATC 222/2005, de 24 de maig; 207/2005, de 10 de maig; i STC 135/1992, de 5 d'octubre; 83/1984, de 24 de juliol, 88/1986, d'1 de juliol, entre moltes d'altres). Més concretament, la Sentència 225/1993, de 8 de juliol, ha dit que consisteix a:

«[...] iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial». De manera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial «en libertad», ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.» (FJ 3).

I, així mateix, en l'exposada Sentència:

«[...] este derecho constitucional [...], al ser la economía de mercado el marco obligado de la libertad de empresa (STC 88/1986), de un lado «viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad». Límites cuyo mantenimiento, como el de aquellos que de-

finen los demás derechos y libertades consagrados en el capítulo segundo del título primero de la Constitución, «está asegurado por una doble garantía, la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo que el legislador no puede disponer, de un contenido esencial (art. 53.1 C.E.)» (STC 37/1981). Pero de otro lado, el art. 38 C.E. puede justificar las actuaciones de los poderes públicos encaminadas a la ordenación del mercado, mediante medidas dirigidas a «evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre Empresas»; por lo que la defensa de la competencia, según se ha dicho en la STC 88/1986, aparece así «como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste».» (FJ 3).

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional adverteix que les regulacions que limitin o restringeixin aquests drets no poden quedar a l'arbitri dels reglaments, ja que el principi general de llibertat que la Constitució consagra (art. 1.1 CE) autoritza els ciutadans a dur a terme aquelles activitats que la llei no prohibeixi, o l'exercici de les quals no se subordini a condicions determinades, al mateix temps que el principi de legalitat impedeix que l'Administració (art. 93 i 103 CE) dicti normes sense la suficient habilitació legal. En alguns supòsits, per a efectuar un desenvolupament reglamentari n'hi haurà prou amb clàusules legals de remissió de caràcter general; per a d'altres, en canvi, les normes reguladores o de caràcter limitador hauran de tenir rang legal (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 3).

Les anteriors consideracions s'han d'entendre completades per les que ja hem exposat arran de l'estudi de l'article 29.3 del Projecte de llei, al Fonament III d'aquest dictamen.

Després del que s'ha indicat, passem a examinar les dues remissions reglamentàries que, per afectar el dret a la llibertat d'empresa, amb caràcter restrictiu, mereixen un comentari específic.

Si recapitem el que hem dit, podem afirmar que la remissió reglamentària és constitucionalment adequada si es poden trobar paràmetres al Projecte de llei, que estem estudiant, que condicionin raonablement l'activitat normativa del Govern, de forma que el contingut essencial de la llibertat d'empresa resti assegurat, el qual, recordem-ho, consistia en poder «iniciar i sostenir en llibertat l'activitat empresarial», i que l'afectació d'aquest contingut essencial es faci per reserva de llei, de manera que les restriccions o limitacions del dret esmentat no quedin a l'arbitri del reglament.

En conseqüència, després del que s'ha indicat, passem a examinar les dues remissions reglamentàries que, per afectar el dret a la llibertat d'empresa, amb caràcter restrictiu, mereixen un comentari específic. Es tracta, d'una banda, de l'article 8.1 en relació amb el 9.b) del Projecte de llei i, de l'altra, de l'article 26.3.

– L'article 8.1 del Projecte diu que la Generalitat, en exercici de la seva funció de planejament urbanístic, ha d'assegurar «les zones d'habitatge permanent, les zo-

nes de concurrència pública, les zones amb interès natural i els elements que es defineixin per decret com a vulnerables, d'acord amb l'article 9».

– L'article 26.3 del Projecte afirma que: «El règim d'incompatibilitats s'ha de desplegar per decret» i que els operadors en matèria de seguretat industrial (directors i personal) «han de ser independents de les parts involucrades», que és el paràmetre que dóna el legislador perquè el Govern reguli la qüestió i eviti un possible conflicte d'interessos del personal que realitza les inspeccions; a banda que també es determinin les «especificitats» del dit règim amb relació amb «cadascun» dels operadors. En conseqüència, aquesta darrera previsió cau directament dins del subapartat c) vist abans i cal subratllar la «independència» com a criteri legal a tenir en compte pel Govern quan dicti el règim d'incompatibilitats.

En ambdós casos trobem un paràmetre perquè el Govern, en ús de la potestat reglamentària que li correspon, pugui desplegar la llei. Així, la vulnerabilitat, en el primer cas, i la independència, en el segon, són criteris suficients perquè el Govern dicti els decrets corresponents (recordem, a més, els altres paràmetres o indicacions bàsiques que, sobre aquesta mateixa qüestió, estableix el RICSI). Més quan l'ordenament jurídic en la seva legislació sectorial concreta el que es pot entendre per vulnerabilitat o independència. En conseqüència, considerem que, d'acord amb la necessària interpretació sistemàtica de tot l'ordenament jurídic, la remissió reglamentària no vulnera la reserva de llei específica de la llibertat d'empresa. A banda d'això, l'article 26.3 ha estat analitzat anteriorment des de la perspectiva del respecte a la normativa bàsica estatal i hem arribat a idèntica conclusió (Fonament III.4), per la qual cosa, al nostre entendre, els articles 8.1, 9.b) i 26.3, relatius a la definició dels elements i les zones i al règim d'incompatibilitat dels operadors, són constitucionals.

5. Un cop feta la volta d'horitzó sobre l'adequació constitucional i estatutària dels supòsits de remissió a un futur desenvolupament per reglament o per via de decret, estudiarem l'encaix constitucional de dues altres temàtiques que poden resultar conflictives des de la perspectiva de la seva adequació a les competències estatutàries sobre seguretat industrial i, de forma indirecta, des de la del principi de seguretat jurídica, que ja hem tractat en el present Fonament del dictamen. Ens estem referint al règim sancionador regulat al Projecte de llei i, en segon lloc, al règim transitori concessió-autorització.

El règim sancionador regulat al Projecte de llei (capítols II i III del títol V, art. 40 al 50, ambdós inclosos).

a) Les previsions sobre la matèria que ens ocupa es troben regulades amb caràcter general a l'article 31 i següents de la Llei 21/1992, d'indústria, que s'aplica als organismes de control en matèria de seguretat industrial i, també, per remissió de l'article 6 del Reial decret 833/2003, als titulars de les estacions d'ITV. A més a més, per a aquests darrers, el Reial decret llei 7/2000 (art. 7.3) i de forma idèntica el citat Reial decret 833/2003 (art. 6) preveuen un tipus concret d'infracció molt greu amb caràcter específic. Així, tipifiquen com a infracció

molt greu l'incompliment de les condicions tècniques de les instal·lacions d'ITV i la sanciona amb una multa màxima de 30.050 euros. Addicionalment, preveuen la possibilitat de revocar l'autorització en tres supòsits: quan la comissió de la infracció esmentada menystingui greument la qualitat dels serveis d'inspecció, quan l'incompliment es produeixi de manera reiterada o bé quan es tracti d'una «infracció continuada», atesa l'extensió temporal de la comissió de la infracció, en uns terminis que no queden fixats.

A l'últim, el Reial decret 833/2003 afegeix que la incoació dels expedients sancionadors poden acordar-se arreu de la verificació anual per part de les comunitats autònomes del compliment dels requisits i obligacions per part de les ITV.

b) L'article 44, apartat 1, in fine, del Projecte de llei, salvaguarda l'aplicació de la legislació bàsica de l'Estat en l'àmbit del règim sancionador, que s'aplicarà sens perjudici del règim d'infraccions i de sancions que preveu el dit Projecte. Pel que fa a la distribució competencial relativa al règim sancionador, el Tribunal Constitucional, recollint la seva anterior i reiterada doctrina a la Sentència 331/2005, de 15 de desembre (FJ 17), recorda que:

«[...] “es sobradamente conocida nuestra doctrina, según la cual debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8) (STC 157/2004, de 23 de septiembre, FJ 15)» [SSTC 81/2005, de 6 de abril, FJ 11 y 100/2005, de 20 de abril, FJ 3 b)].»

Dintre de les limitacions exposades, però, el Tribunal Constitucional també considera que: «[...] las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones –en el marco ya señalado–, por que esta posibilidad es inseparable de las exigencias de

prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales». (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 12).

Segons això, el règim d'infraccions i sancions que pot regular el legislador català li permet incorporar noves previsions respecte d'aquesta qüestió, sempre que no introdueixi divergències desraonables i desproporcionades amb la finalitat perseguida respecte al règim jurídic aplicable en altres parts del territori. De la comparació de l'article 45 del Projecte amb la normativa bàsica estatal sobre el règim d'infraccions que contempla la Llei 21/1992, d'indústria (art.31), es desprèn que aquest darrer precepte gairebé reproduïx íntegrament la relació i la classificació de les sancions que preveu la Llei estatal, tècnica legislativa que, per reiterativa, es pot considerar incorrecta. Pel que fa a les diferències de detall en el redactat d'algunes de les sancions i pel que fa a les sancions que s'incorporen *ex novo* respecte de la citada Llei 21/1992 [per ex. art. 45.2.i) o 45.4.b) Projecte de llei], hem de manifestar que resulten lligades amb les competències de la Generalitat *ex* article 12.1.2 EAC i, per tant, són constitucionals.

Quant a la instrucció d'expedients i la imposició de les sancions, es tracta d'actuacions d'execució que no ofereixen dubtes de constitucionalitat i que s'insereixen plenament en les competències estatutàries de l'article 12.1.2 EAC.

Per tot això, considerem que l'ampliació de la tipificació d'infraccions a l'article 45 del Projecte de llei no ofereix cap dificultat d'encaix constitucional.

c) No obstant això anterior, el règim de sancions mereix algun comentari addicional. Atenent fins i tot a la cautela de l'apartat 1 de l'article 50 del Projecte de llei en el sentit que declara expressament l'aplicació de la legislació bàsica estatal en l'exercici de la potestat sancionadora, podem dir que els trams de les quanties de les multes que preveuen la Llei estatal d'indústria (art. 34, segons actualització d'aquestes quanties per Resolució d'1 de novembre de 2001. BOE núm. 282, de 24 de novembre de 2001) i l'article 46 del Projecte de llei no coincideixen. D'una banda, el topall màxim per a les infraccions lleus que estableix la Llei estatal (3.005,06 euros) és inferior al topall màxim que estableix el Projecte de llei per al mateix tipus d'infraccions (4.500 euros). De l'altra, per a les infraccions molt greus, el topall mínim estatal (90.151,83 euros) és superior al mínim del Projecte de llei (36.000 euros) i el límit màxim estatal (601.012,10 euros) és inferior al límit màxim establert al Projecte que es dictamina (900.000 euros).

Respecte a la determinació de la quantia de les sancions i el corresponent marge d'actuació per al legislador autonòmic quan sigui d'aplicació un règim estatal sancionador de caràcter bàsic, com en el cas que ens ocupa, podem citar la Sentència 87/1985, de 16 de juliol (FJ 8), quan diu que:

«Falta por examinar lo concerniente a la modulación de las sanciones. En cuanto se refiere a la graduación de las sanciones pecuniarias contenidas en el artículo 20, el legislador autonómico ni ha rebasado los topes fijados en el Real Decreto 1945/1983, cuyo artículo 10 establece unas cuantías máximas muy superiores, ni ha

modificado la clasificación de las infracciones y su correspondiente gradación sancionatoria en cuatro grupos de menor a mayor gravedad. Las diferencias en las cuantías de las sanciones respetan el esquema del Real Decreto citado, y cuando las normas catalanas se apartan de la mera reproducción de su contenido lo hacen sin introducir divergencias cualitativas y sin lesionar o afectar a ningún derecho constitucional.»

Per tot el que s'ha exposat, perquè no es respecten els límits màxims i mínims abans esmentats que estableix la legislació bàsica en matèria de seguretat industrial, l'article 46.1.a) i 46.3 del Projecte de llei són inconstitucionals. Per contra, la multa prevista per a les infraccions greus, atès que se situa dintre dels límits màxims i mínims que estableix la Llei 21/1992, no ofereix problemes de constitucionalitat. Així mateix, la comparació de les sancions econòmiques del Projecte de llei amb una altra regulació més específica per als titulars de les estacions d'ITV, com és la de l'article 7.3 del Reial decret llei 7/2000, abans explicada, posa també de manifest divergències en les seves quanties. En efecte, el topall màxim fixat en 30.050 euros per part de la citada legislació bàsica estatal per a la infracció molt greu a què fa referència, queda per sota del topall mínim que estableix el Projecte de llei objecte de dictamen (36.001 euros). Entenem, per això, per les mateixes raons abans exposades que, pel que fa a l'àmbit de les ITV, la lletra a) de l'apartat 1 de l'article 46 també vulnera la distribució competencial en la matèria (i viola el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE) i, per tant, és inconstitucional.

## VI

Ens correspon ara analitzar les dues disposicions finals del Projecte de llei, que és objecte de dictamen.

1. A la disposició final primera es procedeix a la modificació de la Llei 15/1997, de 24 de desembre, del Parlament de Catalunya, que regula les taxes i els preus públics de la Generalitat de Catalunya.

En concret, el títol XII de l'esmentada Llei fixa les taxes del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme i reserva el capítol I a les taxes per la prestació de serveis en matèria de metrologia, autoritzacions d'instal·lacions, així com inscripcions en el Registre dels establiments industrials, control d'aparells i vehicles, ordenació minera i certificacions tècniques i informes.

La modificació que regula la disposició final 1 del Projecte de llei que és objecte de dictamen, en concret, l'apartat 3.1.1 de l'article 333 de la Llei 15/1997, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya (en endavant LTC), al qual dona una nova redacció i, a la vegada, afegeix nous supòsits impositius i modifica la redacció d'altres taxes ja existents amb anterioritat segons enumeració en els articles 334 bis; 334 ter; 334 quater; 334 quinquies; 334 sexties; 334 septies i 334 octies. Es tracta, doncs, d'una modificació en tota regla de la LTC que varia un dels supòsits contributius tipificats a aquesta (l'apartat 3.1.1 de l'article 333) i la innovació de quatre nous supòsits impositius, així com la nova formulació d'altres tres taxes ja existents amb anterioritat (article 334 bis a 334 octies, amb-dós inclusiu).

Cal notar, en primer lloc, que a l'apartat primer de la disposició final primera es detecta un error en la data d'aprovació de la LTC, atès que aquesta Llei no va ser aprovada el 21 de desembre, com diu el Projecte de llei, sinó el 24 de desembre.

La nostra anàlisi es focalitzarà en els articles 334 bis i 334 ter, és a dir, els que innoven, respectivament, la taxa per a la sol·licitud d'autorització o d'habilitació d'organismes de control i la mateixa taxa per a les sol·licituds d'autorització per a la prestació del servei d'inspecció tècnica de vehicles.

D'entrada, però, hem d'efectuar, ni que sigui molt breument, algunes consideracions prèvies sobre el concepte mateix de taxa. Respecte d'aquesta qüestió, en el Dictamen núm. 205, de 24 de febrer de 1998, vàrem dir que:

«Tradicionalment, les taxes s'havien distingit dels impostos per raó de la diferent naturalesa del fet imposable. En els impostos, el fet imposable té relació amb la capacitat econòmica o l'activitat de la persona obligada, és a dir, amb el subjecte passiu. En les taxes, a diferència dels impostos, és irrellevant la capacitat econòmica o activitat del subjecte passiu, i el fet imposable està determinat per una concreta activitat de l'ens públic que les recapta o per la utilització del domini públic.» (F II.1)

A l'hora d'expressar els nostres dubtes sobre l'adequació estatutària i constitucional de la disposició final primera, apartat 2, articles 334 bis i 334 ter, no podem deixar de recordar que, d'acord amb la mateixa LTC, el fet imposable de les taxes està constituït per la utilització del domini públic així com per la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de dret públic, que es refereixin, afectin o beneficïn de forma particular els subjectes passius, sempre que concorrin dues circumstàncies habilitants prou conegudes, és a dir:

a) Si no són de sol·licitud o recepció voluntària per part dels administrats i, a aquest efecte, es considera que no són voluntàries les sol·licituds que vinguin imposades per disposicions legals, com és el cas que ens ocupa, o bé si els béns, els serveis o les activitats requerits són imprescindibles per a la vida privada o social del sol·licitant.

b) En segon lloc, si els dits serveis no són prestats o exercits pel sector privat, amb independència de trobar-se o no establerta la seva reserva en favor del sector públic, de conformitat amb la normativa vigent.

De fet, aquesta definició coincideix essencialment amb la que formula l'article 2.2 a) de la Llei 58/2003, de 17 de desembre –Llei general tributària–, que diu:

«Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del domicilio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando

se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.»

I, en relació amb els elements quantitius de les taxes, que és un dels temes principals a què farem referència en l'estudi concret dels preceptes del Projecte de llei, objecte de dictamen, l'article 13 de la LTC prescriu que:

«1. La quantificació de les quotes de les taxes s'ha de fer de manera que el rendiment d'aquestes no excedeixi, en el seu conjunt, llur cost total.

2. La determinació del rendiment de cada taxa ha de tenir en compte les despeses directes o indirectes que contribueixen a la formació del cost total del servei o l'activitat, fins i tot les de caràcter financer, l'amortització de l'immobilitzat i les generals que hi siguin aplicables.

3. [...]

4. Sempre que la taxa ho permeti, les quotes s'han de fixar atenent la capacitat econòmica dels obligats al pagament.

5. La quota tributària pot consistir en una quantitat fixa, pot determinar-se en funció d'un tipus de gravamen aplicable sobre la base imposable, o pot establir-se conjuntament per ambdós procediments.»

Tampoc és ocios recordar que la creació de la taxa, la determinació del fet imposable, la determinació del subjecte passiu, la fixació de la base imposable, el tipus de gravamen, la quota i l'acreditament, així com la resta d'elements essencials de la taxa, tenen reserva de llei d'acord amb l'actual article 8 de l'esmentada Llei general tributària i el mateix article 7 de la LTC. Així mateix, la modificació de qualsevol taxa, en tots els seus elements substancials, té també reserva de llei d'acord amb l'article 8 de la LTC. Tanmateix, la Llei de pressupostos de la Generalitat pot modificar els elements quantificadors de les taxes a l'empara de la facultat que preveu l'apartat 7 de l'article 134 CE, en el sentit que la Llei pressupostària no pot crear tributs, però en canvi pot modificar-los en la forma dita si una llei tributària substantiva així ho preveu. No és sobrer recordar en aquest punt la consideració inicial sobre el marc normatiu que modifica la llei de taxes i en crea de noves. Sembla evident que el Projecte de llei, objecte de dictamen, difícilment pot considerar-se «una llei tributària substantiva». Volem fer aquesta remarca malgrat que la seva articulació no ens pot arrossegar a titllar d'inconstitucional el Projecte de llei a l'hora de legislar les disposicions fiscals que comentem a la disposició final primera, atès que es respecta la reserva de llei obligada en els supòsits que contemplem.

En realitat, els únics topalls constitucionals, més enllà del ja comentat de l'article 32.1 CE, són els que es deriven de la doctrina constitucional segons la qual «el sistema tributario debe estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo que

es exigència indeclinable de la igualtat de los españoles» (per totes, la STC 116/94, de 18 d'abril i la STC 192/2000, de 16 de juliol, que ens expliciten els articles de la Constitució que juguen en aquest tema).

Segons aquesta última Sentència de l'Alt Tribunal «la indudable conexión existente entre los artículos 133.1 CE; 149.1.14.ª CE i 157.3 de la Constitución determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado».

En definitiva, se'ns està dient que les competències estatals comprenen l'aplicació i l'eficàcia de les normes jurídiques i la determinació de les fonts del dret tributari (article 149.1.8 CE); a l'establiment dels conceptes, principis i normes bàsiques del sistema tributari en el marc de la Hisenda general (article 149.1.14 CE); i finalment, a l'adaptació a les especialitats de l'àmbit tributari de la regulació del procediment administratiu comú, i això per tal de garantir a tots els contribuents un tractament similar davant de totes les administracions tributàries (article 149.1.18 CE).

2. Tanmateix, els nostres dubtes se circumscriuran a escatir si les modificacions preteses pel legislador són respectuoses amb els principis de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, tutelats per l'article 9.3 CE, així com si en forma indirecta o, d'alguna manera assimilable al cas que ens ocupa, poden presentar similituds amb la figura de la desviació de poder que, en principi, es predica i està reservada a l'actuació de l'Administració pública.

Abans, però, d'estudiar els citats principis constitucionals, cal fer algunes consideracions sobre l'acreditació de les taxes i la seva aplicació als preceptes del Projecte de llei, que es dictaminen. En aquest sentit, l'article 332 LTC vigent prescriu que la taxa s'acredita mitjançant la prestació del servei, malgrat que pot exigir-se a l'avançada des del mateix moment de l'inici de l'expedient. El dit precepte afegeix que si un cop iniciat l'expedient s'escau la seva conclusió per desistiment de l'administrat o per causes que li siguin imputables, la taxa s'acredita en la quantia reduïda al 35% de la tarifa aplicable, en el supòsit que no hagi tingut lloc la prestació total del servei. Altrament, s'acredita la totalitat de la taxa i no procedeix cap tipus de devolució.

És a dir, la LTC prohibeix qualsevol devolució de la taxa un cop iniciat l'expedient relatiu a la prestació del servei del qual es tracti, llevat de l'esmentada minoraació fins al 35% de la taxa en el supòsit de fet tipificat a l'article 332 de reiterada menció.

Ara bé, en els dos preceptes objecte d'estudi se'ns diu que la quota de la taxa s'ha de liquidar per cadascun dels expedients d'autorització que es tramitin i en fixa la quota en les quantitats de 104.000 euros en el cas de l'article 334 bis i 20.500 euros en el supòsit de l'article 334 ter, afegint, també en ambdós supòsits, que la taxa fixada pot ser revisada anualment d'acord amb els criteris establerts a la Llei de pressupostos.

D'altra banda, en l'apartat 7 de l'article 334 bis i de l'article 334 ter, es contempla el fet que en cas que la

sol·licitud d'autorització fos denegada, l'administrat té dret a la devolució, en el primer cas, de 100.000 euros i en el segon supòsit de 20.000 euros.

El Projecte de llei objecte de dictamen modifica, doncs, el criteri d'acreditament de les taxes previst a l'article 10 de la LTC vigent.

En efecte, d'acord amb la lletra b) de l'article 10, l'acreditament es produeix quan s'inicia la prestació del servei o de l'activitat, sens perjudici d'exigir-ne el dipòsit previ. Ítem més, l'apartat c) de l'article 10 prescriu que la taxa s'acredita en el moment de presentar la sol·licitud que inicia l'actuació o l'expedient, el qual ni tan sols no pot ja complimentar-se sinó que ni tan sols no pot tramitar-se si no s'ha efectuat el previ ingrés de la taxa. Segueixen fil per randa aquest criteri d'acreditament de la taxa concordant amb l'article 10 de la LTC els articles 334 quater, 334 quinquies, 334 sexties, 334 septies i 334 octies, contemplats a la disposició final primera, apartat 2, del Projecte de llei, que es dictamina. Tots aquests obliguen al pagament de la taxa en el moment d'efectuar la sol·licitud, la petició i, en qualsevol cas, amb caràcter previ al servei que es presti en cada cas.

En definitiva, les quotes fixades en els articles 334 bis i 334 ter ens posen de manifest que el cost del servei, i únic, per tant, que podria ser objecte de la taxa, correspon a una quota de 4.000 euros en el primer cas i de 500 euros en el segon, atès les respectives bonificacions de 100.000 euros i 20.000 euros.

D'altra banda, pel que fa als elements quantitius de les taxes que preveuen els dos articles de repetit comentari, és obvi que modifiquen el criteri de l'article 13 LTC, segons el qual es marquen els topalls següent:

a) Pel que fa a la quantificació de les quotes de les taxes ha de realitzar-se de forma que el seu rendiment no excedeixi, en el seu conjunt, del seu cost total, és a dir, el cost del servei. Si bé dels antecedents del Projecte de llei dictaminat no hem pogut extreure cap indicatiu o clau sobre l'adequació de la quota de la taxa al cost del servei, la redacció dels preceptes que comentem sembla indicar-nos que el cost real del servei de la tramitació de l'autorització o de l'habilitació es redueix a la part no condonada o bonificada en cas de resolució desfavorable tal com hem comentat suara.

b) Pel que fa a la determinació del rendiment de cada taxa, s'ha de tenir en compte les despeses directes o indirectes que contribueixen a la fixació del cost total del servei o activitat, fins i tot les de caràcter financer, l'amortització de l'immobilitzat i les generals que siguin d'aplicació.

c) Pel que fa a l'apartat 3 és irrellevant a l'objecte que ens ocupa, atès que se circumscriu a les taxes que graven el domini públic.

d) Sempre que la taxa ho permeti, les quotes han de fixar-se atenent a la capacitat econòmica dels obligats al pagament.

e) Pel que fa a la quota tributària pot consistir en una quantitat fixa, pot determinar-se en funció d'un tipus de gravamen aplicable sobre la base imposable o pot establir-se conjuntament per ambdós procediments. Aques-

ta mecànica operativa de fixació de la quota exclou, òbviament, també en aquest cas, la concurrència d'una resolució favorable o desfavorable de la sol·licitud de l'administrat.

3. Dit això anterior, passem ara a examinar els articles 334 bis i ter, des de la perspectiva dels principis constitucionals de l'article 9.3 CE.

L'article 9.3 CE estableix que la Constitució garanteix el principi de la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics el qual, juntament amb els altres que també protegeix aquest precepte constitucional, té com a finalitat promoure els valors superiors de l'ordenament jurídic que propugna l'Estat social i democràtic de dret (STC 27/1981, de 20 de juliol).

Amb relació a aquest principi constitucional aplicat al legislador, que és el cas que ara ens ocupa, el Tribunal Constitucional, a la Sentència 104/2000, de 13 d'abril (FJ 8), ha dit que:

«Con relación a este reproche es necesario reafirmar, una vez más, la doctrina de este Tribunal, según la cual, la calificación de “arbitraria” dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la “expresión de la voluntad popular”, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el Poder Legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, F. 9; 212/1996, de 19 de diciembre, F. 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; y 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4).

[...]

En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional (en sentido idéntico, STC 44/1988, de 22 de marzo, F. 13).»

I així mateix, en la Sentència 233/1999, de 13 de desembre (FJ 12), ha dit que:

«Así es, “si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento..., no es suficiente la mera discrepancia política –ínsita en otra opción– para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales” (SSTC 99/1987 y 239/1992, fundamento jurídico 5º).»

És clar que en el cas que es dictamina, els problemes de constitucionalitat que susciten els articles 334 bis i el 334 ter de la LTC, que incorpora la disposició final primera del Projecte de llei, no obeeixen a discrepàncies amb l'opció legislativa adoptada pel citat Projecte, sinó que aquest precepte presenta un problema que, en certa manera, podríem dir que participa de les característiques que, d'alguna forma, recorden i són indirectament assimilables a la figura de la desviació de poder, aplicada a la legalitat de l'actuació de l'Administració pública. Per analitzar, doncs, la constitucionalitat dels esmentats articles 334 bis i 334 ter, farem referència, amb caràcter accessori i *mutatis mutandis*, a alguns dels arguments propis d'aquest institut jurídic, que s'utilitzen, entre d'altres, per al control de l'arbitrarietat de l'actuació de l'Administració pública. D'alguna forma, la desviació de poder és assimilable als efectes de l'anomenat «fraud de llei» en l'àmbit del dret privat.

En aquest sentit, la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa, en la línia del que ja establia l'antiga LJCA de 1956, entén per desviació de poder l'exercici de potestats administratives per a finalitats diferents de les fixades per l'ordenament jurídic (art. 70.2). El vici de desviació de poder és, doncs, un vici d'estricta legalitat que, mitjançant criteris jurídics estrictes i no mitjançant regles morals, controla el compliment de la finalitat concreta que assenyalava la norma habilitant de l'actuació de l'Administració.

Quant a la prova d'aquesta desviació, la jurisprudència ordinària ha flexibilitzat la seva postura i considera que és suficient amb una acreditació que permeti al tribunal formar la seva convicció (STS de 9 de juliol de 1997, de 14 d'octubre de 1992, de 7 de març de 1986 i de 19 de gener de 1989). Pel que fa a la seva alegació, tradicionalment amb caràcter subsidiari i únicament en defecte d'altres formes de control de l'actuació administrativa, actualment s'aplica per la jurisprudència, més usualment i de forma acumulada amb aquestes altres.

Així, per exemple, segons la jurisprudència ordinària, existeix desviació de poder quan l'Administració municipal utilitza arbitris amb finalitats no fiscals per la prestació de serveis amb el propòsit de recaptar fons per a altres atencions generals o quan utilitza una activitat de policia no amb la finalitat de garantir la seguretat de les persones i les coses, sinó a fi de meritar una taxa, amb una finalitat simplement recaptadora (STS d'1, 16 i 24 de desembre de 1969, de 13 de febrer de 1971, i de 28 de juny de 1995, etc. que anul·len taxes per la inspecció de calderes, motors i instal·lacions industrials, quan la inspecció o no s'ha prestat o s'ha prestat de manera purament formulària). En qualsevol cas, les finalitats perseguides per l'Administració (re-

captar fons per atencions generals, estalviar despeses d'expropiació, evitar el pagament eventual d'indemnitzacions), tot i que públiques i legítimes, no coincideixen amb les previstes per la norma atributiva de la postestat.

En el cas que ara és objecte de dictamen, com ja s'ha dit, el legislador català estableix una taxa per la sol·licitud d'autorització o habilitació d'organismes de control (art. 334 bis, art. 334 ter, a la disposició final primera del Projecte de Llei) l'objecte de la qual és gravar la tramitació o l'habilitació dels citats organismes per a prestar el servei de control reglamentari en seguretat industrial en el territori de Catalunya, independentment de qui sigui l'Administració que els va autoritzar o habilitar. D'acord amb això i a allò que, amb caràcter general, s'ha exposat anteriorment sobre les taxes, cal concloure que la comparació dels elements essencials d'aquests tributs segons els regula la legislació tributària catalana amb el contingut de l'article 334 bis i de l'article 334 ter, confirma que els dits preceptes estableixen i regulen unes veritables taxes, el fet imposable de les quals és «l'activitat administrativa que genera la tramitació de l'expedient de la sol·licitud d'autorització o d'habilitació com a organisme de control al territori de Catalunya».

Així mateix, la redacció de la resta d'apartats de l'article 334 bis i 334 ter no tan sols en parlar de forma constant i unívoca de taxes, sinó també de definir-ne escrupolosament l'objecte, el fet imposable, el subjecte passiu i l'acreditació, entre d'altres elements substantius, ens porta a la conclusió que el legislador ha volgut considerar els tributs que ens ocupen únicament i exclusivament com a taxes. També ens ho diu molt clar l'apartat 3 de l'article 334 bis, en fixar que el fet imposable de la taxa és l'activitat administrativa que genera la tramitació de l'expedient de la sol·licitud d'autorització o habilitació com a organisme de control al territori de Catalunya i en cap cas, la resolució favorable o denegatòria de la sol·licitud. I, de forma idèntica, per als titulars de les estacions d'ITV, l'apartat 3 de l'article 334 ter. Cal apuntar, en aquest sentit, que les categories tributàries són les que són perquè cadascuna d'elles tenen una naturalesa pròpia i específica que els hi correspon d'acord amb la configuració i l'estructura que reben en el règim jurídic tributari al qual vinguin sotmeses (ATC 383/2005, de 25 d'octubre, i STC 296/1994, de 10 de novembre). A la vista d'això i del que s'ha dit sobre el contingut dels articles 334 bis i ter, és evident que els supòsits que s'analitzen obeeixen a la categoria tributària d'una taxa.

Tanmateix, sorprèn el contingut dels apartats número 5 de cadascun dels dos preceptes que estem estudiant. La coincident redacció d'ambdós preceptes sembla indicar que l'acreditament de la taxa pugna radicalment amb la descripció del fet imposable d'aquesta. De fet, ambdós apartats 5 semblen ordenar que la taxa només s'acredita mitjançant l'autorització o l'habilitació com a organisme de control o mitjançant, en el segon cas, l'atorgament de l'autorització per la prestació del servei d'inspecció tècnica. Ara bé, un cop proclamat que l'acreditament només té lloc en el supòsit d'autorització o habilitació, que cal entendre en una lògica interpretació conceptual com a resolució favorable de la sol·licitud, el mateix

apartat faculta l'Administració per a l'exigència del 40% de l'import de la taxa a la presentació de la sol·licitud i el 60% restant a l'hora de formular-se la proposta d'autorització amb caràcter previ a l'adopció de la resolució definitiva; és a dir, abans de l'adopció de l'acord final per part de l'Administració, que en puritat de conceptes podia ser favorable o desfavorable a la sol·licitud, amb independència de quina hauria estat la prèvia proposta d'autorització per part de la mateixa Administració.

En un altre ordre d'idees, cal recordar que també l'article 330 de la LTC vigent ens marca que el fet imposable de la taxa és la prestació per part de l'Administració dels serveis especificats al comentat article 333. Obviament, aquesta concreció del fet imposable es projecta no tan sols en la modificació de l'apartat 3.1.1 del dit article 333, sinó també sobre els fets impossibles eixits de les noves figures impositives de les set taxes de nova creació, a partir de l'article 334 bis i subsegüents.

Més enllà del ja comentat article 332 relatiu a l'acreditament de les taxes, no trobem cap supòsit de devolució de la taxa a l'administrat com el que ens planteja el Projecte de Llei dictaminat.

Per tant, d'acord amb tot el que s'ha exposat, és evident que l'aspecte de la quantia de la taxa dels articles 334 bis i 334 ter és el que mereix alguna objecció des d'un punt de vista constitucional. Així, segons el que preveuen els apartats 6 i 7 del dit precepte, el subjecte passiu de la taxa pot pagar, en realitat, pel mateix servei prestat o la mateixa activitat administrativa exercida (la tramitació de l'expedient de la sol·licitud d'autorització o habilitació com a organisme de control) diferents quanties, en funció del resultat final d'aquest expedient. Per tant, d'entrada, el subjecte passiu desconeix la quantia que finalment haurà d'abonar per aquesta taxa, amb la qual cosa es pot dir que l'aplicació dels preceptes que es dictaminen, en el seu aspecte més important, li genera una inseguretat jurídica.

És evident, a més, que el Projecte de Llei fa servir una institució legal (la taxa) per obtenir una finalitat molt diferent a la que li és pròpia i li ha atorgat la LTC (una finalitat purament recaptadora, en comptes de la finalitat de cobrir el cost d'una activitat administrativa). En efecte, pel mateix servei (la instrucció d'un expedient administratiu), com ja s'ha apuntat, hauran de pagar, finalment, quanties molt diferents. Per tant, la divergència entre la finalitat perseguida per aquest precepte i la normativa reguladora de les taxes es posa de manifest i resulta palesa en el Projecte de Llei mateix. Reiterem, però, que aquesta divergència es posa de manifest en el fet que les «bonificacions» previstes de 100.000 euros en un cas, i 20.000 euros en un altre, demostren que els costos reals dels serveis a què fan referència aquests articles són, en realitat, la part no «bonificada»; és a dir, 4.000 euros i 500 euros, respectivament.

No és funció d'aquest Consell suggerir quina podria ser la solució que hauria d'arbitrar el legislador per assolir l'objectiu recaptador perseguit amb la regulació de la taxa que estableixen els articles 334 bis i 334 ter. Però sí que ho és advertir que, tal i com està previst el seu respectiu contingut, fan servir una taxa per a una

finalitat diferent a la fixada a l'ordenament jurídic tributari català per a les taxes, els preceptes generen una inseguretat jurídica per al destinatari de la seva aplicació, distorsionen els efectes legals propis de les taxes i es poden considerar arbitraris.

Com a conclusió de tot el que s'ha exposat, entenem que l'apartat 7 amb relació al 6 de l'article 334 bis; i l'apartat 7 amb relació al 6 de l'article 334 ter, ambdós inclosos en l'apartat 2 de la disposició final primera de modificació de la Llei 15/1997, pel que fa a les concretes taxes en matèria de seguretat industrial, examinades, són inconstitucionals en la mesura que constitueixen una vulneració del principi de la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i, subsidiàriament, del de seguretat jurídica, de l'article 9.3 CE, i que podrien ser assimilables als supòsits de desviació de poder predicables, aquests darrers, en els casos d'actuació de l'Administració pública.

5. Finalment, procedirem a escatir l'adequació constitucional i estatutària de l'apartat 1 de la disposició final segona del Projecte de Llei dictaminat, segons la qual les taxes establertes per la disposició final primera, que ha estat objecte de comentari en els apartats anteriors, «s'han d'incloure en el text refós de la llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya».

A l'hora de fitar l'abast del dit apartat 1 de la disposició final segona, cal preguntar-nos quin és l'instrument jurídic que postula el legislador per tal d'assolir l'objectiu d'englobar sota un mateix text les taxes regulades a la disposició final primera, i en segon lloc, caldrà veure quins efectes es dedueixen de l'opció que haurà pres el legislador per tal de modificar el contingut normatiu de la vigent Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya.

La vigent Llei 15/1997, de 24 de desembre, que regula les taxes i els preus públics de la Generalitat de Catalunya, neix del mandat legislatiu que regula la disposició addicional vuitena de la Llei 17/1996, segons la qual el Parlament instava al Govern per tal de remetre a la Cambra el nou projecte de llei reguladora de les taxes i preus públics. Aquest mandat indicava de forma expressa que el nou projecte del Govern, regulador de les taxes i els preus públics, havia de substituir les disposicions legals vigents en la matèria i havia de contenir, si procedia, les modificacions dimanants del canvi de règim jurídic general del finançament de les comunitats autònomes. Per tot això, la vigent Llei de taxes, segons s'indica en el seu preàmbul, articula i recull en un sol text legal tota la matèria relativa a les taxes.

En definitiva, s'articulen conjuntament en un sol text legal els preus públics eixits de la Llei 17/1996, de 27 de desembre, ara esdevinguts taxes, les anomenades taxes que es mantenen procedents de la Llei 33/1991, de 24 de desembre i, finalment, les taxes que havien estat objecte de nova regulació, a l'hora de ser creades mitjançant la nova llei. Es complia així l'esmentat criteri de reunir en un sol text legal la proluxa matèria de les taxes, com a únic sistema per tenir totes les taxes degudament sistematitzades i regulades en la seva integritat. En conseqüència, la Llei de taxes vigent va ser el resultat d'un complex procés, per mor de millorar la

comprensió del sistema de taxes que han de suportar els administrats quan realitzen determinades activitats.

6. Si la sistematització normativa en l'àmbit de les taxes es recull en el preàmbul de la vigent Llei de taxes, també s'entén aconsellable aquesta opció legislativa en els antecedents que se'ns han lliurat, juntament amb el Projecte de llei objecte de dictamen, a l'hora de contemplar l'instrument jurídic adequat per instrumentar la inserció de les noves taxes de la disposició final primera del Projecte de llei.

Així, la Direcció General de Tributs del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, en el seu informe de 14 de juliol de 2005, adverteix de les necessàries adaptacions que caldrà fer en una futura aprovació del text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, per tal de donar aixopluc a les disposicions finals de l'avantprojecte, avui concretades en la disposició final primera del Projecte de llei objecte de dictamen.

Igualment, el Departament de Treball i Indústria, en el segon informe jurídic que emet en data 19 de juliol de 2005, reitera la recomanació suara esmentada de la Direcció General de Tributs, considerant que tant les noves taxes creades com aquelles a les quals es dona nova redacció per tal d'aclarir el seu contingut han de ser portades a un futur text refós.

7. Per a contextualitzar la disposició final segona, apartat primer, del Projecte de llei, cal esmentar tres disposicions finals corresponents a tres lleis de mesures financeres, que preveuen igualment una delegació legislativa al Govern per emanar un text refós.

Concretament ens referim, d'una banda, a la disposició final segona de la Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives que autoritza el Govern perquè refongui la Llei 15/1997 i les disposicions que la modifiquen, tot especificant que: «en el termini d'un any, refongui en un text únic [...], amb l'encàrrec que la refosa compregui la regularització, l'aclariment i l'harmonització d'aquestes disposicions».

De l'altra, la disposició final primera de la Llei 12/2004, de 27 de desembre de mesures financeres, donat que la delegació esmentada no es va acabar concretant en un decret legislatiu, va tornar a autoritzar la refosa de la legislació sobre taxes de la Generalitat, reiterant el termini i afegint a la legislació que s'havia de refondre les disposicions relatives a taxes que contenen la Llei 12/2004 i la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2005.

Finalment, la disposició final primera de la Llei 21/2005, 29 de desembre, de mesures financeres autoritza, per tercera vegada consecutiva, davant de la inactivitat del Govern, a reunir en un sol text la Llei 15/1997 i les disposicions que la modifiquen, tot indicant que el termini és, aquesta vegada, de sis mesos i tot detallant el conjunt de lleis que han de ser refoses. Concretant, es tracta de refondre:

«[...] en un text únic la Llei 15/1997 i les disposicions que la modifiquen contingudes en la Llei 17/1997, del 24 de desembre, de mesures administratives i d'organització; la Llei 25/1998, del 31 de desembre, de mesures

administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro; la Llei 15/2000, del 29 de desembre, de mesures fiscals i administratives; la Llei 21/2001, del 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives; la Llei 9/2002, del 27 de maig, de modificació de la Llei 15/1997, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, per la qual s'introdueix una taxa per l'obtenció i l'expedició del títol de patró o patrona de moto nàutica; la Llei 31/2002, del 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives; la Llei 7/2004, del 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives; la Llei 12/2004, del 27 de desembre, de mesures financeres, i aquesta llei, tenint en compte les actualitzacions dels imports de les taxes que estableixen les lleis de pressupostos per als exercicis 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 i 2006. Aquesta refosa ha de comprendre la regularització, l'aclariment i l'harmonització de les dites disposicions.»

Cal indicar, per concloure aquest apartat, que, en el moment de redactar aquest dictamen, està vigent l'autorització suara esmentada. En aquest sentit, el Govern pot elaborar, encara, un decret legislatiu que refongui totes les taxes vigents i expressament previstes en el moment d'autoritzar la refosa, dins de les quals evidentment no estaven incloses les que ara estableix el Projecte de llei que estem dictaminant. A més, cal recordar que aquest decret legislatiu, en els termes que ha estat autoritzat, el Govern el pot dictar fins el 29 de maig de 2006.

8. D'aquesta manera, la disposició final segona, apartat primer, del Projecte de llei que estem estudiant afirma que les taxes establertes en la disposició final anterior s'han d'incloure en «el text refós de la Llei de taxes i preus públics» de la Generalitat de Catalunya. Aquest text refós no pot ser altre que el que refon la Llei 15/1997, de 21 de setembre, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, amb les normes subsegüents que l'han anat modificant mitjançant diverses lleis del Parlament i que han estat expressament mencionades a la disposició final primera de la Llei 21/2005, 29 de desembre, de mesures financeres, a les que ara es deu voler pretendre afegir les taxes noves i modificades incloses en el Projecte de llei que dictaminem.

Des d'aquesta perspectiva, la disposició final segona, apartat primer, del Projecte de llei sembla voler ampliar l'autorització prevista a la Llei 21/2005, ja que la disposició precitada es refereix «al» text refós (amb article determinat, i no indeterminat). Tanmateix, si el que pretén la disposició esmentada és realment autoritzar una delegació legislativa al Govern seria un precepte absolutament contrari a l'Estatut d'Autonomia, ja que aquest, al seu article 33.1, preveu, per remissió, uns requisits que no es donen en aquest cas, els quals, per expressa menció estatutària, són idèntics als que es preveuen en la delegació legislativa estatal de les Corts Generals al Govern central, d'acord amb els articles 82 a 84 CE.

L'article 82.2 CE diu que per llei ordinària es podrà atorgar al govern la potestat de refondre diversos textos legals en un de sol, sempre que la delegació sigui expressa, per una matèria concreta i es fixi el termini d'exercici, no podent entendre's que ni es concedeix de manera implícita ni per un lapse de temps indeterminat,

segons l'article 82.3 CE. A més, quan es tracti de refondre textos legals, l'autorització determinarà l'àmbit normatiu a què es refereix el contingut de la delegació i haurà d'especificar si resta circumscrita a la mera formulació d'un text únic o si inclou la de regularitzar, aclarir i harmonitzar els textos legals que hagin de ser refosos, d'acord amb l'article 82.5 CE.

De la lectura literal d'aquestes prescripcions constitucionals es conclou que la disposició final segona, apartat primer, no és un precepte adequat per autoritzar un decret legislatiu del Govern en l'àmbit de les taxes i els preus públics, ni tampoc per ampliar l'abast ni el termini de la delegació legislativa vigent a la qual hem fet referència abans. Conseqüentment, únicament s'ha produït una modificació de la Llei 15/1997 en el sentit i de la manera que s'efectua en la disposició final primera del Projecte de llei que estem dictaminant; però, en cap cas, la disposició final segona no autoritza una nova delegació legislativa o una pròrroga al Govern en aquest àmbit, ja que no es determinen, d'una forma explícita i sense oferir cap mena de dubte, ni la matèria, ni l'abast de la intervenció en els textos a refondre, ni tampoc el temps dins del qual el Govern pot exercir la delegació. És més, ni tan sols es menciona el Govern com a destinatari d'una pretesa autorització. A tot això hem d'afegir que la Constitució és totalment diàfana en aquest tema en excloure l'autorització implícita del Parlament al Govern, motiu pel qual no podem estar davant d'una delegació legislativa que és expressament vedada. En conseqüència, si es volgués reclamar la iniciació d'un nou procés de refosa, aquest hauria de seguir imperativament el mandat i les previsions de l'article 33.1 EAC que, als nostres efectes, remet a l'article 82 CE.

Ultra això, si no admetem l'adequació del precepte estudiat, en tant que autorització al Govern, tampoc no podem admetre que es tracti d'una mena particular de desplegament de la llei, com enuncia la rúbrica de la disposició final segona del Projecte de llei, títol que té sentit en funció dels altres dos apartats de l'esmentada disposició del Projecte, sobretot de l'apartat tercer que faculta de forma genèrica el Govern per a desplegar per reglament aquesta llei. En conseqüència, si exclouem tant la delegació legislativa com el desplegament governamental de la llei, ens trobem davant d'un precepte sense més efectivitat que servir de recordatori al mateix Parlament; bé perquè refaci la llei de taxes en un nou text articulat que incorpori totes les modificacions i novetats legislatives en el camp de les taxes; o bé, perquè en un acte ulterior procedeixi a delegar al Govern a fer un text refós, tot indicant, explícitament, les lleis que s'han d'incloure, si les pot regularitzar, aclarir i harmonitzar i el termini de temps de què disposa el Govern per a efectuar-ho, com s'ha fet en els casos anteriors esmentats, d'acord amb l'article 82 CE. Aquesta previsió està motivada per la conveniència que les prescripcions relatives a taxes, en tant que afecten un tema que relaciona directament els ciutadans amb l'Administració, siguin com més clares millor i evitin qualsevol risc que impliqui una certa inseguretat jurídica, cosa que s'aconsegueix millor en un sol text articulat.

En conclusió, no dubtem que la finalitat del legislador no pot ser, en cap cas, la delegació efectiva de la potes-

tat legislativa al Govern, ja que en aquest supòsit vicària d'inconstitucionalitat tant el precepte estudiat com l'eventual decret legislatiu dictat pel Govern en el supòsit que aquest se sentís habilitat per la disposició final segona, apartat primer, i erròniament fes ús de la pretesa autorització. Per tant, l'objectiu de la disposició final segona, apartat primer, és més modesta, ja que es tracta d'un desideratum en què s'adverteix i es recorda la conveniència d'unificar en un sol text la Llei de taxes refosa (que reuneix la mateixa llei de taxes i preus públics, així com les modificacions que han introduït les lleis de pressupostos i les lleis de mesures financeres, en aplicació de la disposició final primera de la Llei 21/2005) i les modificacions que introdueix el Projecte de llei que dictaminem, per la qual cosa la disposició que analitzem no ofereix problemes de constitucionalitat.

#### CONCLUSIÓ

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments precedents, opinem que

Primer. L'apartat 3 de l'article 29 del Projecte de llei de seguretat industrial és inconstitucional perquè vulnera l'article 38 CE en relació amb l'article 12.1.2 EAC.

Segon. L'apartat 3 de l'article 33 del Projecte de llei de seguretat industrial és inconstitucional perquè vulnera la normativa bàsica estatal, d'acord amb l'argumentació exposada al Fonament III, apartat 4, d'aquest Dictamen.

Tercer. L'apartat 2 de l'article 38 del Projecte de llei de seguretat industrial és constitucional si s'interpreta en el sentit expressat al Fonament IV, apartat 12, d'aquest Dictamen.

Quart. L'apartat 1, lletra a) i l'apartat 3 de l'article 46 del Projecte de llei de seguretat industrial són inconstitucionals perquè vulneren la distribució competencial en l'àmbit del règim sancionador que estableix la legislació bàsica de l'Estat en matèria de seguretat industrial, d'acord amb l'argumentació exposada al Fonament V, apartat 5.c), d'aquest Dictamen.

Cinc. El paràgraf 7 en relació amb el paràgraf 6, ambdós de l'apartat 1 de l'article 334 bis, inclòs en el número 1 de la disposició final primera del Projecte de llei de seguretat industrial és inconstitucional, per les raons que s'exposen al Fonament VI, apartats 1 a 4, d'aquest Dictamen.

Sis. El paràgraf 7 en relació amb el paràgraf 6, ambdós de l'apartat 1 de l'article 334 ter, inclòs en el número 1 de la disposició final primera del Projecte de llei de seguretat industrial, és inconstitucional per les mateixes raons exposades a l'anterior conclusió referides al supòsit del citat article 334 bis.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.

#### VOT PARTICULAR

que formulen els consellers senyor Pere Jover i Presa i Jaume Vernet i Llobet, a l'empara de l'article 50 del

Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, al Dictamen núm. 272, emès en data 19 de maig de 2006.

#### I

El Fonament III, apartat 2 del Dictamen, dedicat als capítols I i II del títol IV del Projecte de llei dictaminat, conclou la inconstitucionalitat de l'article 29.3, pel qual s'autoritza al Govern la imposició d'uns límits mínims a les tarifes que han d'abonar els usuaris dels serveis de seguretat industrial i inspecció tècnica de vehicles quan consideri que això és necessari per garantir la seguretat industrial (els límits màxims, en canvi, són determinats de forma necessària d'acord amb allò previst en l'apartat 2 d'aquest mateix article).

Hem de dissentir d'aquesta conclusió, d'acord amb els arguments que exposem a continuació.

1. El Dictamen s'inicia en aquest punt amb l'exposició d'unes opinions amb les quals, en canvi, coincidim substancialment. Certament, la seguretat industrial es garanteix, en el sentit a què ens referim, amb l'estricta compliment dels requisits obligatoris exigibles als operadors d'inspecció, per a la qual cosa l'Agència Catalana de Seguretat Industrial (ACSI) disposa de les corresponents potestats de control, inspecció i, en el seu cas, sanció atribuïdes per la llei, així com mitjançant els altres instruments previstos en la legislació bàsica i en la normativa comunitària (informe anual de compliment dels requisits, auditories i controls de qualitat addicionals, etc.), tots exhaustivament citats en el Dictamen. En canvi, entenem que no s'ha d'incloure entre aquests instruments l'informe anual que ha de lliurar el Tribunal de Defensa de la Competència sobre les condicions de competència en la prestació del servei d'ITV en cada comunitat autònoma, ja que l'esmentat informe no té per objecte, com és obvi, comprovar el compliment dels requisits sobre seguretat industrial.

Això no obstant, aquestes consideracions no són rellevants a l'efecte de la nostra argumentació. Les opinions que cada un de nosaltres puguem tenir respecte a quina és la millor forma per assolir una determinada finalitat (en aquest cas, la seguretat industrial) no han d'actuar com a criteri argumental de la nostra decisió, ja que la nostra funció no és substituir el legislador en aquesta tasca, sinó únicament i exclusivament la de declarar si, en fer-ho, ha produït una vulneració clara i conclou de la Constitució o de l'Estatut. Partint, a més, d'una presumpció *iuris tantum* de la regularitat de la norma afectada, de manera que únicament si no és possible una interpretació d'aquesta que sigui concorde amb el bloc de la constitucionalitat haurem de concloure la seva inconstitucionalitat.

2. També coincidim, en alguns aspectes, amb el fil argumental utilitzat pel Dictamen. En aquesta argumentació es parteix, com no podia ser de cap altra manera, del mandat previst a l'article 53.1 CE i del caràcter de la llibertat d'empresa com un dret constitucional, el contingut essencial del qual s'erigeix com a límit absolut a la intervenció del legislador. Conseqüentment, es diu, aquest contingut essencial és indisponible i, en allò que no ho sigui, els límits introduïts a l'exercici del dret només seran legítims si respecten una doble existència:

la seva determinació per norma amb rang de llei, com és el cas que ens ocupa, i el respecte al principi de proporcionalitat, comprovat a més mitjançant el corresponent judici d'idoneïtat i de necessitat en funció dels objectius i finalitats perseguits.

Només volem afegir dos criteris que, al nostre entendre, no es tenen en compte adequadament en aquesta argumentació.

A) En primer lloc, s'oblida que els operadors d'inspecció de seguretat industrial afectats per aquesta norma, encara que siguin empresaris privats, estan complint funcions expressament encomanades pel poder públic, estan gestionant un servei públic d'excepcional importància com és el de la seguretat dels productes industrials i, molt especialment, el que afecta la seguretat viària. No és rellevant a aquest efecte que l'Administració gestioni de forma directa aquest servei, o que opti per la gestió indirecta mitjançant la fórmula de concessió o de simple autorització. Conseqüentment, la intensitat amb què s'exerceixen les facultats del dret a la llibertat d'empresa en aquest cas és molt més limitada que la que es produiria si ens trobéssim davant activitats econòmiques estrictament privades i no afectades per la *publicatio*. Tot i així, no serà sobrer recordar que encara que en una economia de mercat la fixació dels preus és lliure, està genèricament acceptat en el nostre ordenament que no solament la llei sinó també el reglament poden exceptuar l'esmentada llibertat, com es reconeix expressament a la Llei 3/1991, de 10 de gener, de competència deslleial, al seu article 17.1.

B) En segon lloc, és la Sentència del Tribunal Constitucional citada en el Dictamen la que afirma que «el ámbito en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable el principio de proporcionalidad es el de los derechos fundamentales» (STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 3); i, com tothom sap, amb aquesta expressió l'Alt Tribunal sol referir-se als drets fonamentals *strictu sensu*, els declarats a la secció primera del capítol segon, títol I, de la Constitució, entre els quals no es troba la llibertat d'empresa. No volem, amb això, rebutjar per complet l'aplicabilitat de l'esmentat principi al cas que ens ocupa, però sí insistir en la necessitat de modular aquesta aplicació, ja que la protecció que el constituent va voler brindar a la llibertat d'empresa no és comparable amb la que mereixen els drets fonamentals enumerats en la jurisprudència citada com a exemple en la Sentència abans alludida, com són la llibertat d'expressió, la tutela judicial, la legalitat penal i altres de similars.

3. Independentment de tot el que s'ha dit, el motiu central de la nostra dissensió respecte al Dictamen, en aquesta qüestió, és la inadequada aplicació que s'hi fa del principi de proporcionalitat esmentat, únic motiu en el qual es basa la declaració d'inconstitucionalitat comentada. De fet, el que observem és una completa exposició d'aquest principi que, paradoxalment, conclou la seva aplicació al cas controvertit mitjançant una simple frase que considera «evident» que aquella determinació administrativa de tarifes mínimes, en el cas que ens ocupa, ni és indispensable, ni és necessària, ni tampoc és la més idònia per garantir la seguretat industrial, per la qual cosa resulta «obertament desproporcionada a la finalitat o objectiu previst pel legislador».

Doncs bé, no podem compartir una afirmació tan rotunda.

A) Per començar, la fixació de tarifes mínimes sí que pot ser idònia en determinades circumstàncies i, per tant, pertinent per aconseguir el fi o objectiu proposat. Qüestió diferent és que no hi hagi d'altres mesures més adequades i efectives, cosa que ha de ser objecte d'examen en el següent pas, relatiu al judici de necessitat. Així, per exemple, no seria totalment estranya una situació d'extrema competència entre els operadors en la qual alguns d'ells oferissin els seus serveis a preus extremadament reduïts mitjançant tècniques assimilables a venda a pèrdua (l'anomenat «dúmping») o que limitessin al màxim el marge de benefici, amb la finalitat d'incrementar la seva quota de mercat, produint-se així una situació de risc per a la necessària qualitat dels serveis de seguretat industrial oferts.

B) Certament, per fer front a aquesta situació hipotètica o a qualsevol altra, l'Administració, i de forma més concreta l'ACSI, disposa d'instruments més adequats que poden assolir aquesta mateixa finalitat de protecció de la seguretat industrial de forma gens o menys costosa per a la llibertat d'empresa, com són la funció inspectora, els controls previstos per la llei i, arribat el cas, l'exercici de la potestat sancionadora, a més de la possible revocació de l'autorització

Doncs bé, precisament això és el que es desprèn de l'enunciat de l'article 29.3 comentat. L'esmentat precepte no imposa tarifes mínimes, ni les estableix de forma directa. El que s'hi diu és que les esmentades tarifes, en el cas d'existir, només seran legítimes quan «siguin necessàries per garantir la seguretat industrial». El legislador mateix aplica, doncs, el judici de necessitat o d'adequació, utilitzant fins i tot idèntica expressió («siguin necessàries»), de forma que aquesta necessitat s'haurà d'apreciar quan els instruments ordinaris previstos a la Llei mateixa es demostrin insuficients per assolir la finalitat perseguida. És a dir, seguint la definició realitzada per la jurisprudència constitucional sobre el judici de necessitat, «si además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia [...]». (STC 66/1995, de 8 de maig, FJ 5 i 207/1996, de 16 de desembre, FJ 5).

Conseqüentment, el judici sobre la legitimitat de les tarifes mínimes esmentades quedarà remès a la seva determinació reglamentària, si és que es produeix. El decret corresponent haurà de justificar que la utilització d'aquesta mesura, certament lesiva per a la lliure competència, és imprescindible en la línia abans indicada, i serà llavors quan correspondrà examinar no només que és necessària, sinó també que en la seva formulació concreta guarda la suficient ponderació i equilibri entre els diferents béns o valors en conflicte (judici de proporcionalitat en sentit estRICTE).

Així interpretat, considerem que l'article 29.3 del Projecte de llei de seguretat industrial no presenta tatra d'inconstitucionalitat.

## II

En el Fonament V, apartat 5.c) del Dictamen, es conclou la inconstitucionalitat dels apartats 1.a) i 3 de l'article 46 del Projecte de llei dictaminat. No podem com-

partir aquesta afirmació que, al nostre entendre, es basa en una concepció expansiva de la competència estatal per dictar les normes bàsiques relatives a la potestat sancionadora i que, conseqüentment, condueix a una limitació excessiva i desraonada dels títols habilitants dels quals disposa la Generalitat en aquesta matèria. Més encara, el Dictamen es basa en una interpretació d'aquests títols que resulta més restrictiva que la realitzada pel Tribunal Constitucional en nombroses sentències, com intentarem demostrar a continuació.

1. Abans de res hem de deixar clar que l'exercici de la potestat sancionadora per part de la Generalitat, entesa com a potestat administrativa, no és l'objecte de la controvèrsia que ara ens ocupa. Ningú, ni el legislador estatal, ni el Projecte de Llei dictaminat, ni tampoc el present Dictamen no qüestionen aquesta competència exclusiva en la matèria de seguretat industrial, que és conseqüència de la titularitat de la funció executiva en què s'incardina de forma lògica aquesta potestat.

El que està en discussió, en canvi, és l'abast que s'ha de donar a la competència autonòmica per normar l'exercici d'aquesta potestat, definint les infraccions i les sancions corresponents. Es tracta d'una competència legislativa *strictu sensu*, ja que el respecte al principi de legalitat imposat per l'article 25.1 CE exclou la utilització de normes reglamentàries per a aquesta tasca i exigeix, en canvi, la determinació suficient de l'esmentat règim sancionador mitjançant normes amb rang de llei. Com s'afirma en el Fonament II del Dictamen, aquesta competència autonòmica només està limitada per les decisions adoptades pel legislador estatal a l'empara dels títols habilitants ex articles 149.1.13 CE (bases de la planificació general de l'activitat econòmica) i 149.1.21 CE (trànsit i circulació de vehicles a motor). En el cas concret de la seguretat industrial, aquestes decisions es troben sistematitzades en el títol V de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, articles 30 a 38, tots ells declarats de caràcter bàsic per la seva disposició final. Posteriorment el Reial decret Llei 7/2000, de 23 juny, va incloure una concreta i molt específica excepció a aquest règim general.

2. El Dictamen es limita a comprovar la falta de concordança entre la quantia de les sancions pecuniàries establertes pel Projecte de Llei dictaminat (art. 46) i per la Llei estatal d'indústria (art. 34, quanties actualitzades amb data 2001) i, a partir d'una cita de la Sentència del Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de juliol, declara la inconstitucionalitat dels preceptes esmentats a l'encapçalament d'aquest Fonament «perquè no respecten els límits màxims abans citats que estableix la legislació bàsica en matèria de seguretat».

Doncs bé, una lectura més àmplia de la Sentència citada demostra que en aquest cas el Tribunal Constitucional va ser més prudent a l'hora de considerar vulnerada la normativa bàsica estatal, ja que no es va limitar a l'aspecte purament quantitatiu de les diferències entre les sancions previstes sinó que va tenir en compte altres criteris addicionals, com van ser «la clasificación de las infracciones y su correspondiente gradación sancionatoria [...]», el respecte a l'«esquema» establert per la normativa bàsica i, sobretot, si s'introduïen o no «divergencias cualitativas» amb l'esmentada normativa o si,

en fer-ho, es lesionava o afectava «algún derecho constitucional».

A partir d'aquell moment l'Alt Tribunal ha elaborat, pas a pas, uns criteris relativament precisos sobre l'abast constitucional i els requisits que s'han d'exigir a la competència autonòmica per a la regulació del règim sancionador. Aquesta jurisprudència, iniciada bàsicament amb la Sentència citada, ha estat mantinguda en decisions recents, com són les Sentències 123/2003, de 19 de juny (FJ 11), 81/2005, de 6 d'abril (FJ 11) i 100/2005, de 20 d'abril (FJ 3), que mantenen amb poques diferències els criteris abans indicats.

3. Exposarem a continuació quins són aquests criteris i de quina manera la seva aplicació al cas controvertit justifica el nostre desacord amb l'opinió majoritària expressada en el Dictamen.

A) No serà necessari que ens aturem en l'examen dels que podríem qualificar com a criteris generals, atès que el Dictamen no els qüestiona i, implícitament, reconeix que no resulten vulnerats per les disposicions examinades. Són els relatius a la necessària disponibilitat de les competències legislatives sobre la matèria de què es tracti, el respecte al principi de legalitat sancionadora declarat per l'article 25.1 CE i a la subjecció al procediment administratiu sancionador comú. En efecte, s'hi diu, «Las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador» (art. 25.1 CE, bàsicament) «i, a més, «el procedimiento sancionador habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE)» (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8).

B) La nostra discrepància rau, en canvi, en la forma en la qual s'ha interpretat la jurisprudència constitucional citada, en relació amb un altre criteri més específic, com és el de la possible afectació de la regulació autonòmica al mandat de l'article 149.1.1 CE. Com llegim a la Sentència 87/1985 «[...] la norma sancionadora autonòmica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio» (FJ 8).

Malgrat el caràcter taxatiu de les paraules transcrites, sembla clar que la solució al problema s'ha de centrar en la frase relativa al «fonament raonable» de les diferències introduïdes per la normativa autonòmica o, com es diu en altres sentències, si els esmentats tipus o sancions es regulen sense «introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3)» (STC 100/2005, FJ 3, de 20 d'abril).

I això és el que no fa el Dictamen aprovat per la majoria en aquest punt ja que, com dèiem abans, es limita a comprovar l'existència de diferències en les quanties de les sancions previstes en una i altra normatives, sense

realitzar un examen més profund sobre la seva raonabilitat o proporcionalitat, com exigeix el Tribunal Constitucional.

C) Nosaltres, en canvi, considerem que sí que es dona un suficient grau de raonabilitat en les divergències observades i que, a més, no són desproporcionades.

a) En primer lloc, la divergència és purament quantitativa, per la qual cosa no afecta l'«esquema» de la normativa bàsica, ja que no «[...] ha modificat la classificació de las infracciones y su correspondiente gradación sancionatoria en cuatro grupos de menor a mayor gravedad», segons expressions utilitzades per la Sentència 87/1985, tantes vegades citada (FJ 8). Les diferències s'observen, com és sabut, en els límits màxims de les sancions per infraccions lleus (4.500 euros davant 3.005 a la normativa estatal) i per infraccions molt greus (900.000 euros davant 601.012,10 euros a la normativa estatal), encara que en aquest últim cas també se supera el límit mínim.

b) Pel que respecta a la possibilitat d'aquesta diferenciació, el mateix Dictamen reconeix que, «[...] las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones –en el marco ya señalado–, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales». (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 12).

Són aquestes exigències de «prudència i d'oportunitat», variables segons les característiques de cada territori, les que han de ser tingudes en compte per apreciar la raonabilitat i la proporcionalitat de les divergències apreciades. Independentment de les dades de la més variada índole que es puguin aportar en aquest sentit, nosaltres volem recordar dues que ens semblen importants: d'una banda, el fet que el legislador català hagi optat per la tècnica d'autorització en el marc d'una àmplia liberalització del mercat de la seguretat industrial, en lloc de la fórmula concessional (molt més intervencionista i utilitzable per altres comunitats autònomes a la llum de la darrera Sentència del Tribunal Constitucional 332/2005, de 15 de desembre) justifica la disponibilitat per l'Administració d'un règim sancionador més estricte, tenint en compte la indubtable funció preventiva que l'esmentat règim pot complir; i, per l'altra, no podem oblidar que, encara que a primera vista l'increment de fins i tot gairebé un cinquanta per cent en els límits màxims de les sancions pogués semblar desproporcionat, la comparació entre les quanties respectives no és correcta, ja que s'haurà de descomptar l'impacte de cinc anys d'inflació (any 2001 per a la normativa estatal i any 2006 per al Projecte de Llei dictaminat) que, sens dubte, reduirà una part important d'aquesta diferència.

c) No obstant això, no són aquests els arguments que justifiquen amb més força el nostre vot discrepant. Més important encara és veure com, en un cas específic, va aplicar el propi Tribunal Constitucional la doctrina que acabem d'exposar. Una vegada més la Sentència 87/1985 ens ofereix dades importants en aquesta investigació.

L'esmentada Sentència va resoldre un recurs d'inconstitucionalitat presentat pel President del Govern contra la Llei de Catalunya 15/1983, de 14 de juliol, d'higiene i qualitat en indústries alimentàries. El seu capítol II contenia una gradació de sancions, el límit màxim de les quals superava amb escreix, per a les infraccions lleus i greus, l'establert pel Reial decret 1845/1983, de 22 de juny, de defensa del consumidor i sanitat agroalimentària, declarat de caràcter bàsic.

Doncs bé, malgrat les diferències en les quanties esmentades, la Sentència citada va mantenir la validesa de la normativa catalana amb el següent argument: «[...] puede decirse que la norma autonómica no infringe lo dispuesto en el art. 149.1.1 si se limita a sancionar, aunque de distinto modo, una conducta también considerada ilícita en el ordenamiento general y si tal sanción se proyecta sobre un bien (el reconocido en el art. 38 CE, en este caso) que no es distinto del también afectado por el derecho sancionador estatal, sin llegar a afectar a otros derechos constitucionalmente reconocidos» (FJ 8).

I es conclouia amb l'afirmació que «Estas exigencias pueden estimarse respetadas por las normas impugnadas que ahora examinamos», ja que s'hi deia «las diferencias en las cuantías de las sanciones respetan el esquema del Real decreto citado, y cuando las normas catalanas se apartan de la mera reproducción de su contenido lo hacen sin introducir divergencias cualitativas y sin lesionar ni afectar a ningún derecho constitucional» (FJ 8).

4. Un cas diferent és el relatiu a la sanció introduïda per l'article 7.3 del Reial decret llei 7/2000, de 23 de juny, de mesures urgents per al sector de les telecomunicacions, que va tipificar de forma diferent una infracció que ja estava prevista a l'article 31.2 h) de la Llei 21/1992, encara que l'aplicava només als operadors de la inspecció tècnica de vehicles, qualificant-la com a molt greu i sancionant-la amb una multa de fins a 30.500 euros (5.000.000 Ptes.). En aquest cas, doncs, sí que s'observa una diferència notablement desproporcionada, atès que en el Projecte de Llei dictaminat les infraccions qualificades com a molt greus (i aquesta ho és) són sancionades amb multes d'entre 36.001 euros i 900.000 euros.

Doncs bé, en aquest cas, la irracionalitat i la falta de proporció es troben a la normativa bàsica. No podem qualificar de cap altra forma el fet que una infracció qualificada com a molt greu rebí una sanció de 30.500 euros com a màxim, quan totes les altres incloses en aquesta mateixa gradació són castigades amb una multa, la quantia mínima de la qual és de 90.151 euros i la màxima de 601.000 euros.

Però el cert és que, fins i tot sense endinsar-se en aquest argument, hem de tenir en compte que la sanció esmentada és el resultat d'una decisió especialíssima del legislador bàsic estatal que, per raons que se'ns escapen, només és aplicable a un tipus concret d'infracció i, a més, a una categoria específica d'operadors de seguretat industrial, els que realitzen la inspecció tècnica de vehicles.

Conseqüentment, no és raonable exigir al Projecte de Llei dictaminat, que estableix un règim sancionador ge-

neral, que tingui en compte aquesta específica situació. Entenem que la contradicció pot resoldre's, aquí sí, mitjançant la cautela inclosa a l'article 50.1 del Projecte de llei, que declara expressament l'aplicació de la legislació bàsica estatal en aquesta matèria.

Per tot això, entenem que els esmentats apartats 1.a) i 3 de l'article 46 del Projecte de llei dictaminat no presenten tassa d'inconstitucionalitat.

Barcelona, 22 de maig de 2006

#### VOT PARTICULAR

que formula el conseller senyor Marc Carrillo, a l'empara de l'article 50 del Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell consultiu de la Generalitat de Catalunya, al Dictamen número 272, emès en data 19 de maig de 2006.

La discrepància que motiva l'emissió d'aquest vot particular ve referida a la posició adoptada per la majoria amb relació a la declaració d'inconstitucionalitat relativa a l'apartat 3 de l'article 29; l'apartat 3 de l'article 33; i, finalment, a l'apartat 1, lletra a) i l'apartat 3 de l'article 46, tots del Projecte de llei de seguretat industrial.

#### 1) Sobre l'apartat 3 de l'article 29

El contingut general de l'article 29 es refereix a les tarifes de control del compliment reglamentari de la seguretat industrial i de la inspecció tècnica de vehicles. I més específicament, en el seu apartat 3 s'estableix que: «El Govern pot regular les tarifes mínimes a què fan referència els apartats 1 i 2 per decret, en el cas que sigui necessari per a garantir la seguretat industrial».

La majoria ha conclòs que aquest precepte és inconstitucional, tot considerant que en la mesura que estableix que el Govern pot regular les tarifes mínimes relacionades amb la seguretat industrial i les tarifes d'inspecció tècnica de vehicles, vulnera el dret fonamental a la llibertat d'empresa. En aquest sentit, el Dictamen afirma que la seguretat industrial es garanteix amb el compliment dels requisits reglamentaris obligatoris per a la prestació dels serveis mínims i no per l'establiment d'un preu mínim. A través de l'estudi econòmic que l'operador lliura a l'Administració, aquesta disposa d'un element de judici suficient per decidir si resulta garantida la seguretat industrial en la prestació del servei. Finalment, la majoria afirma que la fixació d'unes tarifes mínimes encotilla i vulnera la llibertat d'empresa, perquè és una mesura que ni és estrictament indispensable, ni tan sols necessària, ni tampoc és la més idònia perquè resulta obertament desproporcionada per garantir la seguretat industrial.

El dissentiment d'aquest vot particular respecte d'aquesta conclusió es fonamenta en els arguments següents:

a) El judici de constitucionalitat sobre l'obra del legislador té per objecte la depuració de l'ordenament jurídic de les normes que siguin expressament contràries a la norma suprema. En el cas de l'ordenament jurídic

vigent, que ha de servir de paràmetre per jutjar el Projecte de llei de seguretat industrial, la norma de referència és la Constitució i, si s'escau, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. En el supòsit que ens ocupa, aquesta referència normativa específica és l'article 28 CE, que reconeix el dret a la llibertat d'empresa.

Com a criteri previ, convé assenyalar que el judici de constitucionalitat sobre la llei que arribi a la conclusió segons la qual aquesta norma no disposa de cobertura constitucional i ha de ser expulsada de l'ordenament, ha de ser especialment estricte i rigorós. La tassa d'inconstitucionalitat és sempre una decisió d'especial transcendència i és una solució extrema, que cobra especial relleu quan es projecta sobre una decisió de l'òrgan representatiu de la sobirania popular. La relació, d'una banda, entre legislador i el principi democràtic que el legitima i, d'una altra, el jutge constitucional en el judici de constitucionalitat, obliga aquest últim a extreure l'abast dels efectes jurídics del control que li correspon realitzar sobre la llei, a fi de procurar, sense forçar el sentit de la Constitució, el manteniment de les normes en el si de l'ordenament. Només quan mitjançant les regles de l'hermenèutica jurídica el compliment d'aquest objectiu no és possible, la declaració d'inconstitucionalitat esdevé absolutament necessària. Aquest és un criteri interpretatiu que, tot i ésser propi de la funció jurisdiccional que correspon al jutge constitucional, també ho ha de ser dels òrgans estatutaris que, com és el cas del Consell Consultiu i a través de la funció consultiva, tenen encomanat el judici de constitucionalitat i d'estatutarietat.

El judici de constitucionalitat sobre l'apartat 3 de l'article 29 del Projecte exigeix ponderar el valor del criteri interpretatiu segons el qual la norma solament ha de ser objecte de censura per inconstitucionalitat si aquesta és del tot evident, de tal manera que no pugui incorporar-se pacíficament a l'ordenament jurídic. I aquesta evidència, està absent de l'esmentat precepte.

b) L'article 38 CE reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat. Els poders públics han de garantir el seu exercici així com la defensa de la productivitat, d'acord amb les exigències de l'economia general, i en el seu cas, de la planificació.

La llibertat d'empresa és un dret fonamental, tot i que no gaudeixi del superior grau de garantia jurisdiccional que suposa el recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional (per totes, la STC 46/1983, de 27 de maig, FJ 6 i en el mateix sentit, la STC 118/1983, de 13 de desembre). El seu significat obliga a interpretar-lo en connexió amb altres preceptes, com és el cas, especialment, dels articles 128 i 131 CE, que determinen que la llibertat d'empresa ha de ser exercida d'acord amb l'interès general. Aquest és també el límit que afecta, per exemple, el dret a la propietat privada. I són aquests límits els que determinen l'àmbit en el qual s'han de moure els poders públics constituïts per adoptar les mesures que s'escaiguin i que incideixin sobre el sistema econòmic. El manteniment d'aquest límit basat en l'interès general ha de ser garantit a través de la reserva de llei com a requisit formal per a la seva determinació i mitjançant el respecte al contingut essencial del dret, com a requisit material. Aquest últim, tanmateix, no queda determi-

nat per la Constitució i, per tant, ha de ser resolt segons les característiques pròpies de cada cas. Així ho ha posat de manifest la jurisprudència constitucional (STC 37/1981, de 16 de novembre, FJ 2). En tot cas, la necessària interpretació sistemàtica que, de la mateixa manera que qualsevol altre precepte constitucional, requereix el dret a la llibertat d'empresa, porta a concloure que el seu exercici també està limitat per l'interès general (en aquest sentit, i d'acord amb el seu contingut general, així ho posen en relleu les STC 37/1987, de 26 de març i 89/1994, de 17 de març).

c) La llibertat d'empresa no comporta el dret a desenvolupar qualsevol activitat de forma incondicionada, ni la implantació de qualsevol establiment comercial o empresarial en qualsevol espai i sense cap sotmetiment al compliment de requisits i condicions (STC 227/1993, de 9 de juliol, en el seu contingut general). Sinó que, com també reitera la jurisprudència constitucional, és el dret a encetar i a sostenir en llibertat l'activitat empresarial, l'exercici de la qual està disciplinat per normes d'ordre divers (per totes, i en general, la STC 225/1993, de 8 de juliol), en la mesura que en el marc de l'Estat social i democràtic de dret, els poders públics desenvolupen llur activitat en tots els sectors i, especialment en matèria econòmica, no es limiten als sectors essencials sinó també a aquells altres que, sense ésser essencials, estan sotmesos a determinades condicions a fi de preservar l'interès general.

D'acord amb aquests límits, la llibertat d'empresa es manifesta a través de tres llibertats específiques que es deriven: la llibertat d'inversió, entesa com la lliure disponibilitat per accedir al sector del mercat que el titular del dret estimi més convenient; la llibertat d'organització, que significa la potestat per a disposar sobre la seva autogestió i, finalment, la llibertat de contractació. Aquesta és una dimensió subjectiva de la llibertat que es veu complementada per una dimensió objectiva, segons la qual la llibertat d'empresa és un factor del sistema econòmic definit per la Constitució, que s'ha d'exercir dins d'un marc determinat per un conjunt heterogeni de normes sectorials que disciplinen l'activitat econòmica, d'acord amb les condicions establertes en la llei. En aquest sentit, la reserva de llei és condició necessària. Però és una reserva de llei formal, en la qual el legislador, sigui estatal o autonòmic, disposa d'un marge d'intervenció i de regulació ampli, perquè així ho estableix la norma constitucional per modular l'abast de la llibertat d'empresa. Tal circumstància comporta evocar el que ja s'ha dit, i el que cal recordar: que l'article 38 CE no empara entre els seus continguts, un dret incondicionat a la llibertat d'empresa ni a la lliure instal·lació d'establiments comercials o empresarials, fent abstracció de les diferents normatives que disciplinen els diversos sectors de rellevància econòmica. Així ho recorda, per la seva banda també, la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Suprem –entre d'altres– en la seva Sentència de 23 de novembre de 1994.

d) D'acord amb aquests límits generals prescrits per la Constitució, el Tribunal Constitucional ha especificat la seva concreció en diversos àmbits. A tall d'exemple, en les normes que tutel·len els drets dels consumidors i usuaris (STC 225/1993, de 8 de juliol); en les normes referides a la preservació del medi ambient (STC 66/1991,

de 22 de març); en les normes que regulen aspectes relatius al comerç interior i l'ordenació del territori (STC 225/1993, de 8 de juliol); també en les normes reguladores de l'urbanisme a fi de tutelar béns constitucionalment protegits (STC 127/1994, de 5 de maig), etc. En conseqüència, la necessitat de protegir la llibertat d'empresa d'acord amb les exigències de l'economia general en un context en el qual, en qualsevol cas, l'interès general ha de ser preservat, els poders públics estan constitucionalment legitimats per disciplinar determinades activitats relacionades amb l'exercici de la llibertat d'empresa, com ara: la intervenció sobre el mercat relacionat amb determinats productes alimentaris o farmacèutics (en general, la STC 88/1986, d'1 de juliol); dur a terme una política d'intervenció sobre els preus de determinats productes que tinguin o puguin tenir una especial repercussió sobre els interessos de la comunitat; disciplinar la llibertat d'horaris comercials; regular algunes activitats privades que puguin ser considerades com a serveis públics, com és el cas de les farmàcies (en general, la Sentència de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Suprem, de 20 de novembre de 1993), etc.

e) L'apartat 3 de l'article 29, relatiu a les tarifes dels serveis de control del compliment reglamentari de la seguretat industrial i de la inspecció tècnica de vehicles, estableix que: «El Govern pot regular les tarifes mínimes a què fan referència els apartats 1 i 2 per decret, en el cas que sigui necessari per a garantir la seguretat industrial».

Doncs bé, atesos els criteris d'interpretació constitucional i els antecedents exposats respecte les formes d'intervenció dels poders públics avalats per la jurisprudència constitucional, sobre aspectes relatius a l'exercici de la llibertat d'empresa, cal afirmar que l'apartat 3 de l'article 29 del Projecte de llei de seguretat industrial, no és contrari a la llibertat d'empresa reconeguda a l'article 38 CE. I a més, s'adiu amb les previsions que aquesta norma estableix per a intervenir sobre l'activitat de rellevància econòmica que incideixen sobre el dret a la llibertat d'empresa en matèria de seguretat industrial.

En primer lloc, la previsió del Projecte d'atribuir la possibilitat que el Govern, eventualment, pugui regular les tarifes mínimes a les quals s'haurien d'ajustar els serveis de control, es fa amb una finalitat concreta: garantir la seguretat industrial. Una seguretat que res no l'exclou –dit això a mode de possibilitat factible– però que es podria veure malmesa si, amb una política de preus baixos, els controls duts a terme per alguns operadors autoritzats o habilitats (segons la singular terminologia emprada pel Projecte) fossin més relaxats, amb la conseqüent minva de la qualitat del servei, en benefici de l'obtenció d'una eventual quota de mercat més atractiva per a l'activitat empresarial. En aquest sentit, és raonable que el poder públic pugui arribar a decidir d'intervenir, tot regulant les tarifes mínimes a fi de garantir un bé superior com és la seguretat industrial, en benefici de l'interès general que, com hem vist, és un límit constitucional al dret fonamental a la llibertat d'empresa.

En segon lloc, aquesta possibilitat que el Projecte de llei remet a una decisió del Govern d'intervenir fixant

una tarifa mínima és una forma constitucionalment legítima de limitar la llibertat d'empresa, que en cap cas pot ser entesa com a contrària a l'exercici del dret de l'article 38 CE, atès que respecta el principi de reserva de llei preceptuat per la Constitució. Per una altra banda, des d'una perspectiva material, el límit consistent en una eventual intervenció del Govern en la fixació de les tarifes mínimes justificat en la necessària garantia de la seguretat industrial, és coherent amb la finalitat constitucional que també vincula al dret fonamental a la llibertat d'empresa, basat en la seva funció social, d'acord amb el que deriva dels articles 128 i 131 CE.

Una tercera consideració que cal fer sobre el judici de constitucionalitat d'aquest precepte, obliga a remetre la valoració sobre la proporcionalitat de la mesura que –cal recordar-lo– solament queda apuntada com una possibilitat en el Projecte de llei, al desplegament reglamentari que, si s'escau, hagi de fer el Govern. Hauria de ser llavors, és a dir, quan es concretés específicament la regulació de les tarifes mínimes, quan –si s'escau– correspondria aplicar el test de proporcionalitat a fi d'esbrinar si de l'ordenació administrativa que llavors decideixi el Govern, es deriva una situació d'arbitrarietat o de límit constitucionalment insuportable per a la llibertat d'empresa. Però no ara, com sosté la majoria del Consell.

Finalment, cal concloure que l'apartat 3 de l'article 29 del Projecte de llei no planteja un problema de constitucionalitat per una raó que és de caràcter general. D'acord amb la fonamentació jurídica abans exposada, la solució normativa continguda en aquest precepte favorable a un cert nivell d'intervenció del poder públic sobre les tarifes mínimes, en termes de judici de constitucionalitat, és una opció legislativa tan adequada com aquella altra que no la preveïés. En efecte, l'article 38 CE dóna cobertura jurídica, tant a una posició reguladora que es mostri més intensa en favor de les mesures de garantia sobre la seguretat industrial, com també respecte d'una altra que –legítimament– sigui més flexible o tolerant al comportament que en matèria de tarifes tinguin els operadors responsables dels serveis de control.

Des d'una perspectiva constitucional, que és l'única que correspon mantenir a aquest òrgan consultiu, i a l'efecte de la valoració jurídica que cal fer sobre el citat apartat 3 de l'article 29, resulta indiferent que el Projecte de llei de seguretat industrial hagi adoptat un règim administratiu de prestació del servei organitzat a través del sistema d'autorització, en substitució del més tradicional de la concessió administrativa.

En conseqüència, a parer d'aquest vot particular, l'apartat 3 de l'article 29 del Projecte de llei és constitucional.

## 2) Sobre l'apartat 3 de l'article 33

El contingut general d'aquest precepte es refereix a l'actuació a Catalunya dels organismes de control autoritzats per una altra comunitat autònoma.

Més concretament, l'apartat 3 de l'article 33 estableix el següent: «Els organismes de control no poden actuar al territori de Catalunya sense l'habilitació corresponent».

La majoria conclou que aquest precepte és inconstitucional perquè contradiu el mecanisme de reconeixement o homologació previst a l'article 15.4 de la Llei de l'Estat 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, així com també a l'apartat 5 de l'article 43 RICSI, perquè ambdós preceptes vulnerats tenen caràcter de legislació bàsica a totes les comunitats autònomes. Així mateix –s'afirma– que aquesta disposició, «...podria resultar afectada per allò que disposa l'article 139.2 CE, que prohibeix específicament adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de persones i la lliure circulació de béns per tot el territori espanyol».

En la mesura que la posició majoritària del Consell fonamenta la seva declaració d'inconstitucionalitat –essencialment– en la contradicció que el Projecte de llei del Parlament de Catalunya presenta no directament amb la Constitució sinó amb la legislació bàsica de l'Estat, convé recordar el que diu aquesta. En efecte, els articles de referència per a l'esmentada inconstitucionalitat són l'apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, que com ha estat assenyalat té caràcter bàsic, així com una disposició reglamentària contemplada a l'article 43.5 RICSI. N'hi ha prou amb retenir aquí el que estableix l'article 15.4 de la citada Llei bàsica estatal:

«Los organismos de control que vayan a actuar en el territorio de una Comunidad Autónoma distinta de la que los autorizó deberán notificarlo a la Administración competente en materia de industria de ese territorio, pudiendo a partir de dicha notificación iniciar su actividad. Se entenderá que no hay oposición a la actuación del Organismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma si no se hubiera manifestado dicha oposición, mediante resolución motivada, en el plazo que al efecto se establezca y, en su defecto, en el plazo de tres meses».

Doncs bé, de la comparació dels dos preceptes, el del Projecte de llei i el de la Llei bàsica estatal cal concloure que:

a) Quan l'apartat 3 de l'article 33 del Projecte estableix que «Els organismes de control no poden actuar en el territori de Catalunya sense l'habilitació corresponent», no contradiu la norma bàsica de l'Estat, perquè l'obtenció de «l'habilitació corresponent» no exclou cap altra Administració competent sobre la matèria, ja sigui la de la Generalitat o la de qualsevol altra comunitat autònoma amb competències sobre aquest particular.

b) L'apartat 4 de l'article 15 de la Llei 21/1992, d'indústria, permet a l'Administració de la comunitat autònoma, en l'exercici de les seves competències executives en matèria d'indústria (segons allò que determina l'article 12.1.2 EAC, en el cas de la Generalitat) establir requisits específics per a dur a terme l'activitat de control sobre la seguretat industrial en el seu territori. Per aquesta raó, la Llei estatal permet que la comunitat autònoma pugui manifestar la seva oposició a l'actuació de l'organisme de control que hagi d'actuar en el seu territori, a través de resolució motivada, en el termini que la comunitat autònoma estableixi o, per defecte, en el de tres mesos. Per tant, sembla evident que la Llei bàsica no atribueix un efecte d'automatisme a l'activitat

de l'organisme de control autoritzat en una comunitat autònoma, perquè, sense solució de continuïtat, segueixi actuant en una altra de diferent. En conseqüència, si la Generalitat de Catalunya estableix uns requisits diferents per a desenvolupar en el territori del seu autogovern l'activitat de control sobre la seguretat industrial, no hi pot haver cap dubte que disposa de competència per verificar el seu compliment.

c) La diversitat de requisits que la Generalitat pot establir per permetre en el seu territori l'actuació dels organismes de control autoritzats en una altra comunitat autònoma, és una conseqüència lògica del principi d'autonomia de l'article 2 CE, que permet la diversitat normativa com a pressupost previ per a que les comunitats autònomes puguin elaborar i desenvolupar polítiques públiques pròpies en el marc de llurs competències. En aquest sentit, cal evocar una de les primeres sentències del Tribunal Constitucional, com fou la Sentència 35/1982, de 14 de juny, així com també la molt important 76/1983, de 5 d'agost, reiterades a bastament en la jurisprudència posterior. Respecte de la matèria que ara ens ocupa, la seguretat industrial, en l'exercici de les competències executives per part de les comunitats autònomes, res no impedeix que els requisits que hagin d'acomplir els organismes de control, puguin obeir a criteris diversos (més estrictes o més laxes, en el marc d'una regla comuna de seguretat bàsica). I, en conseqüència, que l'Administració autonòmica pugui decidir al respecte, com a lògica conseqüència de l'exercici de les seves competències sobre seguretat industrial.

d) Davant l'exercici constitucionalment legítim de les competències executives, no es pot oposar, a fi d'invocar un tatxa d'inconstitucionalitat, l'article 139.2 CE, segons el qual «Cap autoritat no podrà adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i l'establiment de les persones i la lliure circulació de béns per tot el territori espanyol». No s'ha d'oblidar que aquest és un principi d'integració constitucional, però no és un títol competencial que, per sí mateix, habiliti per avocar en favor de l'Estat una competència autonòmica.

En conseqüència, a parer d'aquest vot particular, l'apartat 3 de l'article 33 del Projecte és constitucional.

3) Sobre l'apartat 1, lletra a) i l'apartat 3 de l'article 46.

Aquests dos preceptes es refereixen al règim administratiu sancionador que estableix el Projecte de llei. A l'apartat 1, lletra a) s'estableix que les infraccions molt greus són sancionades: «a) Amb una multa de 36.001 a 900.000 euros». I a l'apartat 3, s'estableix que: 3. «Les infraccions lleus són sancionades amb una multa de fins a 4.500 euros».

La majoria del Consell considera que aquests dos preceptes són inconstitucionals perquè vulneren la distribució competencial en l'àmbit del règim sancionador que estableix la legislació bàsica de l'Estat en matèria de seguretat industrial, perquè el Projecte supera els límits fixats per a les infraccions lleus i molt greus establerts per la Llei estatal 21/1992, d'indústria. Per recolzar la inconstitucionalitat d'aquests preceptes, la majoria acompanya una Sentència del Tribunal Cons-

titucional de 1985, la núm. 87/1985, de 16 de juliol (FJ 8), en la qual respecte a la modulació i la graduació de les sancions pecuniàries, el Tribunal afirmava que: «Las diferencias en las cuantías de las sanciones respetan el esquema del Real Decreto citado (el Real Decret 1945/1983), y cuando las normas catalanas se apartan de la mera reproducción de su contenido lo hacen sin introducir divergencias cualitativas y sin lesionar o afectar a ningún derecho fundamental» (FJ 8).

Un cop més, doncs, és la legislació bàsica i no explícitament la Constitució, la norma que és emprada com a únic paràmetre per sostenir l'existència d'un vici d'inconstitucionalitat en el Projecte de llei que és objecte d'aquest dictamen, respecte de l'exercici de competències executives.

La discrepància d'aquest vot particular respecte de la conclusió a la qual arriba la majoria es fonamenta en els arguments següents:

a) La competència executiva de la Generalitat sobre seguretat industrial derivada de l'article 12.1.2 EAC comprèn la potestat per regular el règim administratiu sancionador en aquesta matèria. Això significa potestat per normar de manera diferent una matèria competencial.

b) La diversitat normativa que pugui produir-se en aquest àmbit entre les comunitats autònomes no pot comportar –per principi– una violació del principi d'igualtat. Com ha reiterat a bastament la jurisprudència constitucional «[...] el principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional no puede ser entendido como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento [...]» (STC 17/1990, de 7 de febrer, FJ 16).

c) Els efectes econòmics que sobre les bases estatals pugui tenir la determinació de la quantia del règim sancionador establert en el Projecte per a les infraccions lleus i molt greus, exigeix ser interpretat a la llum de la recent jurisprudència constitucional relativa als establiments de les ITV, i respecte de la qual el Parlament demana un pronunciament explícit a aquest Consell Consultiu. És a dir, la Sentència del Tribunal Constitucional 332/2005, de 15 de desembre, en especial els seus Fonaments Jurídics 9 fins al final. En aquest sentit, i en primer lloc, cal considerar que en la mesura que les diferències quantitatives previstes en el Projecte de llei no lesionen cap dret fonamental (aspecte aquest que no és negat per la majoria del Consell), ni tampoc afecta a la regulació de les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), la seva regulació forma part de les competències executives de la Generalitat en matèria de seguretat industrial.

d) La Sentència 332/2005, citada, avala allò que el Reial decret llei 7/2000, de mesures urgents en el sector de les telecomunicacions, reconeix en matèria competencial: la regulació de la mera prestació o execució material del servei de les ITV és competència de les comunitats autònomes, en el marc de llurs competències sobre seguretat industrial. La delimitació material d'aquesta competència és definida, des de la Sentència

del Tribunal Constitucional 183/1996, de 14 de novembre (FJ 2), com l'activitat executiva de verificació del compliment d'aquells requisits tècnics exigits en la legislació estatal per a l'homologació de determinats productes industrials destinats al transport. Com a part integrant d'aquesta activitat executiva, es troba l'exercici de la potestat sancionadora que l'esmentat Reial decret llei 7/2000, reconeix a les comunitats autònomes i que el Tribunal Constitucional en cap moment qüestiona.

e) La previsió normativa establerta pel Reial decret llei 7/2000, segons la qual els particulars participen en la prestació del servei de les ITV a través de la tècnica de l'autorització administrativa reglada, no és considerada com materialment bàsica des de la perspectiva de l'article 149.1.13 CE. Si fos així, afirma el Tribunal Constitucional, tal circumstància comportaria un buidament del contingut de les competències autonòmiques en matèria d'indústria. Per tant, aquestes competències executives no queden afectades per la legislació bàsica estatal derivada de la seva competència per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

f) D'acord amb la Sentència 332/2005, la competència autonòmica en matèria d'indústria faculta els seus titulars, no solament per regular els processos industrials o de fabricació, sinó també per ordenar els sec-

tors industrials, la qual cosa inclou la utilització de potestats normatives. Aquesta potestat normativa, cal insistir-hi, inclou també la regulació d'un específic règim administratiu sancionador, sense que aquest quedi afectat per l'efecte transversal de les bases estatals relatives a la planificació general de l'activitat econòmica.

D'acord, doncs, amb aquesta argumentació i a la llum de la recent jurisprudència constitucional, a parer d'aquest vot particular l'apartat 1, lletra a) i l'apartat 3 de l'article 46 del Projecte de llei són constitucionals.

Barcelona, 22 de maig de 2006

Marc Carrillo, conseller-secretari accidental del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 22 de maig de 2006

Marc Carrillo

Vist i plau

El president accidental  
Joaquim Borrell i Mestre

## P R E U S

### *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*

Subscripció anual (edició impresa o en microfitxa)	50,00 euros	
Número solt	1,50 euros	

### *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*

Subscripció anual (edició impresa o en microfitxa)	40,00 euros	IVA inclòs
Número solt	1,00 euros	

### *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*

#### *i Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*

Subscripció conjunta (edició impresa o en microfitxa)	80,00 euros	
---	-------------	--

ISSN 0213-7798

Dipòsit legal: B-20.066-1980

Imprès a Multitext, SL • Barcelona

**Les publicacions oficials  
també són consultables a  
[www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)**