

**ACUERDO DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN
RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN POR EL
QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS
ENTIDADES COLABORADORAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL ASEGURAMIENTO VOLUNTARIO DE LA
CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD INDUSTRIAL.**

Pleno

Presidente

D. Javier Oroz Elfau,

Vocales

D. Ignacio Moralejo Menéndez

D^a. Mercedes Zubiri de Salinas

D. Carlos Corral Martínez

D. Javier Nieto Avellaned

Zaragoza, a 1 de diciembre de 2014

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, con la composición expresada al margen y actuando como ponentes su Presidente D. Javier Oroz Elfau y el vocal D. Javier Nieto Avellaned, ha examinado el expediente remitido por el Consejero del Departamento de Industria e Innovación en solicitud de informe y ha emitido el siguiente

INFORME

1. ANTECEDENTES.

Con fecha 29 de septiembre de 2014 tuvo entrada en el Registro del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón solicitud, fechada el 25 de julio y suscrita por el Consejero de Industria e Innovación, de informe sobre el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para el aseguramiento voluntario de la calidad de los servicios de seguridad industrial.

El escrito de solicitud inicial se acompañaba del borrador de proyecto de Decreto y copia parcial del expediente de tramitación, concretamente:

- Orden de 26 de mayo de 2014, del Consejero de Industria e Innovación por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración para el aseguramiento voluntario de la calidad de los servicios de seguridad industrial.
- Memoria justificativa.
- Memoria económica y social.

Previo informe del Secretario del TDCA, en sesión plenaria celebrada el día 20 de octubre de 2014, este órgano adoptó, por unanimidad, acuerdo de admisión a trámite de la solicitud de informe.

Posteriormente, en el transcurso de la realización del informe, la Dirección General de Industria ha facilitado a la ponencia nuevas versiones del borrador, que han sido aceptadas como válidas a todos los efectos y sustitutas de la inicial; de esta forma, nuestro informe se emite sobre el texto de fecha 4 de noviembre de 2014 y sobre la nueva copia revisada de la documentación, aceptándose estos documentos cómo válidos a todos los efectos para el objeto que nos ocupa.

2. COMPETENCIA DEL TDCA PARA LA EMISIÓN DEL INFORME.

Respecto a la competencia del TDCA para la emisión del presente informe, es preciso tener en cuenta la modificación llevada a cabo en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC), como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC), en la cuestión relativa al alcance de la función consultiva que desempeñaba antes la Comisión Nacional de la Competencia y ahora la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y, en su sustitución, los órganos autonómicos responsables en la materia. Dicho análisis lleva a este órgano a la conclusión de que el citado informe no tiene ya, a diferencia de lo que ocurría en aplicación de la normativa anterior, carácter preceptivo.

El artículo 25.a) LDC, hasta su derogación por la nueva LCNMC, disponía expresamente, en relación a las funciones consultivas de la Comisión Nacional de la Competencia, lo siguiente:

“La Comisión Nacional de la Competencia actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas a la defensa de la competencia (...). En todo caso la Comisión Nacional de la Competencia dictaminará sobre:

a) Proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia y, en particular aquéllos por los que se modifique o derogue, total o parcialmente, el presente texto legal o la ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, así como los proyectos de normas reglamentarias que las desarrollen”.

En dicho precepto quedaba reflejado con total claridad el carácter preceptivo de la intervención de la Comisión Nacional de la Competencia para informar sobre proyectos normativos que afectasen a la libre competencia más allá de la normativa reguladora de la defensa de la competencia, es decir, de la LDC, la Ley 1/2002, de 21 de febrero, y sus normas de desarrollo.

Estas funciones resultaban después atribuibles a los órganos autonómicos de defensa de la competencia en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional octava LDC. En el caso concreto de Aragón, el artículo 3.i) del Decreto 29/2006, de 24 de enero, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia en

Aragón, dispone expresamente que *"El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón según lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de la Competencia, ejercerá las siguientes atribuciones:... i) Emitir informes en materia de libre competencia a iniciativa propia o cuando sea solicitado para ello por el Gobierno de Aragón o sus Consejeros..."*. En principio, la redacción de este precepto no otorga carácter preceptivo a la intervención del Tribunal; sin embargo, este órgano, en Informe 3/2009, de 23 de noviembre, sobre el anteproyecto de ley de modificación de la Ley de Comercio de Aragón (y en el mismo sentido pueden citarse también los informes del TDCA 2/2010, de 11 de enero, sobre el anteproyecto de ley de modificación de la Ley de Artesanía de Aragón, y 1/2010, de 23 de febrero, sobre el proyecto de ley de modificación de diversas disposiciones ferial en Aragón), señaló que:

"(...) atendiendo al tenor de lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, a cuyo tenor, "Las referencias contenidas en esta Ley a la Comisión Nacional de la Competencia y a sus órganos de dirección relativos a funciones, potestades administrativas y procedimientos, se entenderán también realizadas a órganos de instrucción y resolución correspondientes de las Comunidades Autónomas competentes en la materia, cuando las mismas se refieran a las competencias correspondientes previstas en el artículo 13 de esta Ley".

La circunstancia de que el artículo 13 de la propia Ley vigente no aluda a esta función de evacuar consultas sobre proyectos normativos que afecten a la competencia, no es obstáculo, a la conclusión de la competencia de este Tribunal para emitir el informe que se solicita, dado el tenor de la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, sobre Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, cuya vigencia ha salvado expresamente el artículo 15, apartado 1, de la mencionada vigente Ley de Defensa de la Competencia.

De tal forma que, de acuerdo con esas disposiciones, en relación con el artículo 25, letra a) de la propia Ley, habría que concluir que el Pleno de este tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, dictaminará, en todo caso, es decir, con carácter preceptivo, sobre proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, ya se trate de anteproyectos de ley que hayan de someterse a las Cortes de Aragón, o de proyectos de disposiciones reglamentarias que se aprueben por el Gobierno de Aragón".

Ahora bien, como ya se ha adelantado, la aprobación y entrada en vigor de la LCNMC, supuso la derogación expresa del citado artículo 25.a) LDC. Actualmente, el precepto que regula las funciones consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es el artículo 5.2.a) LCNMC, que presenta el siguiente tenor:

"2. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos (...). En ejercicio de esta función, llevará a cabo las siguientes actuaciones:

a) Participar, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, a la normativa de defensa de la competencia y a su régimen jurídico.

Como bien se aprecia, este precepto mantiene el carácter preceptivo de la intervención de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, mediante la emisión de un informe, en el proceso de elaboración de determinadas disposiciones normativas. Ahora bien, lo que sí ha sido considerablemente reducido es el espectro de normas en los que dicha intervención tiene carácter preceptivo. En concreto se identifican tres ámbitos:

1. Las normas que afecten al ámbito de competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los sectores sometidos a su supervisión. El artículo 2.2 LCNMC, al definir el régimen jurídico al que este órgano se sujeta identifica los sectores sometidos a su supervisión por remisión a los artículos 6 a 11 de la misma ley, es decir, el mercado de las comunicaciones electrónicas (artículo 6), el sector eléctrico y el del gas natural (artículo 7), el mercado postal (artículo 8), el mercado de la comunicación audiovisual (artículo 9), las tarifas aeroportuarias (artículo 10) y el sector ferroviario (artículo 11).
2. El segundo ámbito es el que hace referencia a la normativa de defensa de la competencia, que es sustancialmente diferente del que se mencionaba en el artículo 25.a) LDC. La normativa de defensa de la competencia, a la que se refiere la norma vigente, viene integrada por la citada Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y la Ley 1/2002, de 21 de febrero, sobre Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, así como sus respectivas normas reglamentarias de desarrollo (en especial el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia).

Obviamente, todas estas normas quedaban incluidas dentro del marco diseñado por el antiguo artículo 25.a) LDC cuando decía que se debía informar “... *en particular aquéllos [proyectos normativos] por los que se modifique o derogue, total o parcialmente, el presente texto legal o la ley 1/2002, de 21 de febrero (...)*”; pero además de éstas quedaban también sujetos a informe preceptivo los “*Proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia (...)*”, lo que obligaba a un análisis *a quo* del contenido de cada proyecto o proposición normativa, a efectos de verificar que afectase la libre competencia.

3. El tercer y último ámbito es el que se refiere a su propio régimen jurídico, que se concreta en la propia LCNMC.

Sobre cómo quedan afectadas las competencias consultivas del TDCA a la luz de esta nueva regulación, cabe concluir que, evidentemente las relativas al primer ámbito quedan fuera del marco de actuación de este órgano por una sencilla cuestión de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, conforme a la que la competencia para la regulación de dichos sectores corresponde al Estado.

La facultad de emitir informe, con carácter preceptivo, sobre las normas comprendidas en el segundo ámbito sí resulta extensible a los órganos autonómicos de defensa de la competencia, y en concreto al TDCA, por los mismo motivos que este órgano tuvo ocasión de exponer en los informes que han sido citados y parcialmente transcritos. De la misma manera también será preceptivo el informe del TDCA en el caso de normas que afecten a su régimen jurídico, sobre todo por disponerlo así expresamente el artículo 3.n) del Decreto 29/2006, de 24 de enero.

Fuera de tales supuestos la legitimación para emitir informes, de naturaleza estrictamente facultativa, deriva directamente del artículo 3.i) del Decreto 29/2006, de 24 de enero, ya transcrito, conforme al que este Tribunal queda facultado para emitir informes en materia de libre competencia, bien por propia iniciativa, bien a solicitud del Gobierno de Aragón o sus Consejeros, el Pleno de las Cortes de Aragón o sus Comisiones, las Entidades Locales aragonesas a través de su Alcalde o Presidente y las organizaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores y usuarios.

Este último es el supuesto en que debe encuadrarse la solicitud de informe formulada por el Consejero de Industria e Innovación, sobre el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para el aseguramiento voluntario de la calidad de los servicios de seguridad industrial.

3. LA PERSPECTIVA DEL INFORME.

Este informe ha de referirse a la adecuación del borrador que se ha sometido a consulta a los principios, fines y objetivos y normas básicas que rigen la materia de la libre competencia, pero no debe incidir en cuestiones relativas a cuestiones de técnica normativa ni a cuestiones de índole jurídica general, puesto que esta función está específicamente reservada a la Dirección General de Servicios Jurídicos y, en última instancia, al Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón.

Desde esta perspectiva, el proyecto de decreto define con claridad en su preámbulo los conceptos que integran el área de conocimiento de la "*seguridad industrial*" y destaca el reconocimiento de la actividad de los prestadores de servicios en materia de seguridad industrial, como sistema que refuerza los objetivos de la libre prestación de servicios en la Unión Europea, como un sector relevante desde su consideración como actividad económica que da trabajo a un elevado número de personas (más de dieciséis mil en la Comunidad Autónoma de Aragón) y, finalmente, como medio esencial para la salvaguarda de la seguridad de las personas, sus bienes y su entorno.

Conviene destacar este encuadre efectuado por el proyecto de decreto, dado que el régimen jurídico de las entidades colaboradoras para el aseguramiento voluntario de la calidad de los servicios de seguridad industrial, que constituye su objeto, se encuentra, sin duda, sujeto la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante Directiva de Servicios), que establece sus exigencias en

orden a la búsqueda liberalización en la actividad de los servicios dentro de la necesaria defensa y salvaguarda del interés general.

Podemos recordar aquí que dentro del marco de estrategia del Tratado de Lisboa, el 12 de diciembre de 2006 se aprobó la Directiva cuyo objetivo consiste en alcanzar un auténtico mercado único de servicios a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que limiten el desarrollo de actividades de servicios entre los Estados Miembros.

En diversas ocasiones, este Tribunal ha señalado como, básicamente, el mercado interior de servicios supone tanto la libertad de establecimiento de los nacionales, ciudadanos y empresas de un Estado Miembro en el territorio de otro Estado Miembro, como la libertad de prestación de servicios sin necesidad de establecerse en el Estado miembro donde éstos se prestan. Pero, al propio tiempo, la Directiva de Servicios, que resulta aplicable prácticamente a todas las actividades de servicios. persigue otros importantes objetivos, como son los de simplificación administrativa, imponiendo la realización de los procedimientos y sus trámites por vía electrónica e implantando la creación de ventanillas únicas para llevarlos a cabo, el refuerzo de los derechos de los consumidores como usuarios de los servicios y la garantía de calidad de los mismos; y el mantenimiento de una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros, tanto a nivel nacional, como autonómico y local.

El Estado realizó el proceso de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 2 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que tiene carácter básico en todo su contenido, como establece su disposición final primera, y en la que se contienen los principios generales de la Directiva de Servicios y se fijan los criterios comunes para llevar a cabo el correspondiente proceso de adaptación normativa en las Comunidades Autónomas, especificando en su disposición final tercera que *“Corresponde a las Administraciones Públicas competentes, en su respectivo ámbito territorial, aprobar las normas de desarrollo y ejecución de esta Ley”*.

Procede precisar que, en cumplimiento de lo establecido en el apartado 1 de su disposición final quinta, que ordena al Gobierno la adaptación a esta Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de las disposiciones vigentes con rango de Ley, se promulgó y entró en vigor la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Para completar ese proceso de transposición de la Directiva de Servicios, era necesario también que las Comunidades Autónomas, en línea y dentro del marco definido por la legislación estatal básica que se acaba de mencionar, adoptaran las modificaciones legislativas precisas para que dicho proceso de transposición alcanzase también al ordenamiento jurídico propio de las Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito territorial y con relación a las materias respecto de las que ostentan competencia exclusiva.

Conviene recordar por último que, transcurrido el plazo de ejecución de la Directiva, ésta puede ser directamente aplicada en los Estados miembros, en los supuestos de falta de transposición o ejecución, o de transposición incorrecta, primero en los litigios verticales, entre el Estado incumplidor y sus ciudadanos, pero en un

segundo momento (asuntos WWF e.a., de 1999 y Linster, de 2000), incluso en caso de conflictos horizontales, entre particulares. Además, conviene recordar también que, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, *“las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades mencionadas en el apartado 2 del artículo 2 de esta Ley que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento”*, lo que se llevará a la práctica, conforme al procedimiento allí establecido, mediante *“la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario (...)”*.

En concreto, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Aragón, a esta función se refiere el artículo 93.2 de su Estatuto de Autonomía, en su redacción actual, al disponer que *“La Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias”*. Y precisamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.48ª, del Estatuto de autonomía, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia normativa y ejecutiva en materia de servicios de seguridad industrial por quedar ésta encuadrada dentro de la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de las competencias del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés de la defensa.

Se infiere así que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la función, facultad y deber de reglamentar, como hace en el presente proyecto para el que se solicita el correspondiente informe, el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para el aseguramiento voluntario de la calidad de los servicios de seguridad industrial, sujeto a las exigencias de la Directiva de Servicios y de la legislación estatal básica antes aludida.

Y a este respecto, el preámbulo del proyecto de reglamento recoge la importancia de encuadrar la normativa autonómica de todo rango en las premisas de la Directiva de Servicios y concretamente lo resalta cuando dice y asume:

“La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en adelante también “Directiva de Servicios”, estableció una serie de principios de aplicación general para la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio dentro de la Unión Europea. Esta Directiva ha tenido consecuencias directas y relevantes en el desarrollo de la actividad industrial en la Unión Europea y por ende, en la regulación nacional y autonómica en materia de servicios de seguridad industrial.

En particular, esta Directiva de Servicios vino a establecer, entre otras cuestiones, una serie de condicionantes a la actividad de policía administrativa, estableciendo un principio contrario a los controles a priori, con la finalidad de facilitar la prestación de servicios reduciendo los plazos y costes de oportunidad. Por decisión del legislador nacional, esto se ha traducido en el momento de la incorporación al Derecho interno, en la supresión de las

autorizaciones administrativas que con anterioridad eran preceptivas para los organismos de control y las empresas instaladoras y mantenedoras.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, incorporó al derecho español la citada Directiva. En el capítulo V, dedicado a la <<Política de calidad de los servicios>>, se establece que “las Administraciones Públicas” deberán fomentar un alto nivel de calidad de los servicios, impulsando que los prestadores de servicios aseguren de forma voluntaria la calidad de sus servicios por medio de instrumentos, como son la evaluación o certificación de sus actividades por parte de organismos independientes, o a través de la elaboración de sus propias cartas de calidad, dando particular protagonismo a las organizaciones empresariales o profesionales. Asimismo se establece el deber de las Administraciones Públicas de impulsar inspecciones administrativas y controles periódicos, y diseñar y reforzar planes de inspección”.

El presente proyecto de Reglamento señala como objetivos la eliminación de las barreras jurídicas y administrativas al libre establecimiento de los prestadores de servicios, la eliminación de barreras a la libre prestación de servicios transfronterizos, y establece determinadas medidas para asegurar la garantía de calidad de los servicios.

En función de estos objetivos, se hace preciso establecer un orden de aplicación de las diversas técnicas de intervención, en las que cualquier régimen de autorización debe tener un carácter absolutamente excepcional y subsidiario de último grado y, en todo caso, bajo la vigencia del principio de no discriminación y siempre y cuando su necesidad esté justificada por una razón imperiosa de interés general (a las que se refiere, con carácter meramente enunciativo el artículo 4.8 de la citada Directiva). En todo caso, las autorizaciones previas para cualquier aspecto de la actividad han de basarse siempre, según expresa reiteradamente la Directiva en criterios objetivos, con el fin de que las facultades no se ejerzan de forma arbitraria.

Al haberse suprimido, según las exigencias de la normativa de la competencia, los controles administrativos que a priori y posteriormente con carácter periódico debían sujetarse los agentes del sistema de la seguridad industrial, la Administración autonómica se replantea los métodos para lograr la mayor eficacia con la racionalización de los recursos organizativos con un coste asumible.

Se expresan los objetivos de incremento de la seguridad industrial, tutela de la libre prestación de servicios en el mercado interior y el debido control e inspección de los agentes prestadores de servicios y de las instalaciones en las que intervienen.

Todo ello ha de conjugarse con unos costes asumibles para que efectivamente se cumplan los objetivos sin un control a priori que tropiece con las premisas de la Directiva.

Del examen de los objetivos y formas de organización que se describen en la exposición de motivos se puede desprender que *“la organización y funcionamiento que deben reunir los agentes que constituyen la infraestructura para la calidad industrial, así como la ordenación de las funciones y requisitos de los nuevos agentes”* únicamente podría tener su punto de fricción con los fines expresados en el hecho de

que se promueve mediante ayudas públicas el fomento de sistemas voluntarios de aseguramiento de calidad, por lo que habrá de examinarse especialmente en este punto el articulado para valorar la idoneidad de estas ayudas.

Muy correctamente, la habilitación a la Administración para el establecimiento de estas ayudas públicas se basa y cimienta en motivos de interés general o interés público tal cómo la Directiva establece, siendo el examen y clarificación de estos motivos un punto de atención especial en nuestro examen del articulado.

El proyecto objeto de esta consulta invoca así razones de interés general y el interés general no es ajeno, ni mucho menos, a la aplicación efectiva de los principios de libre competencia.

Pero no basta una invocación genérica sino que debemos delimitar y examinar esta invocación según lo definido expresamente por el artículo 4.8 como "*razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del ambiente urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural*". Entre estas finalidades, no exhaustivas, efectivamente encontramos algunas aplicables al tema que nos ocupa como: la seguridad pública, la salud pública, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y la protección del medio ambiente y del ambiente urbano, por lo que en este sentido general de la exposición de motivos puede conciliarse lo planteado con esta premisa de fondo primordial de la libertad de mercado a expensas del examen del articulado que abordamos a continuación.

4. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

Descendiendo al análisis del articulado concreto del proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración para el aseguramiento voluntario de la calidad de los servicios de seguridad industrial, procede, a juicio de este Tribunal, formular las siguientes consideraciones:

1ª.- El artículo 3 define los requisitos exigidos para obtener la condición de entidad colaboradora y en su apartado d) establece el carácter voluntario de pertenencia o utilización de los servicios de estas entidades así como el deber de hacerlo con estricto respeto a las normas de libre competencia y asumiendo como finalidad específica de sus servicios la protección de los derechos de los usuarios. Nada que objetar por este Tribunal a dichos requisitos, salvo en el segundo guión del apartado d), respecto del que se propone que el proyecto aporte una definición clara de qué se entiende por "socio", "miembro adherido", "cliente" y "usuario", con el fin de dotar a la aplicabilidad de la norma de una mayor seguridad jurídica. Esta definición podría tener reflejo, por ejemplo, en el caso previsto en los artículos 13.4 y último párrafo del artículo 14.4, a efectos de concretar el concepto de participación (como "socio", como "miembro adherido", etc.) que se exige a los profesionales o empresas

individuales o incluso a colegios profesionales, cámaras u otras asociaciones a las que expresamente se cita.

2ª.- En el artículo 8 se establece que *“las entidades colaboradoras podrán elaborar informes técnicos a solicitud de (...)”*. Se recomienda añadir que dichos informes técnicos serán firmados por personas con la titulación adecuada a la normativa vigente.

3ª.- El artículo 13 está dedicado a la financiación pública de las actividades de colaboración. Sobre este precepto se considera adecuado formular las siguientes sugerencias:

a) En el párrafo primero se hace una enumeración de los medios a través de los que las entidades colaboradoras pueden acceder a fondos públicos y que engloba todos los medios posibles (lo que ya refleja la duda de la conveniencia de su cita), es decir, otorgamiento de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, por concesión directa o mediante transferencia nominativa (que es una forma de concesión directa). Ninguna objeción a este respecto siempre y cuando quede garantizado que el acceso a las ayudas públicas no será, en ningún caso discriminatorio. En el caso de que se aplique un sistema de concurrencia competitiva, la aprobación de las bases reguladoras de las ayudas puede requerir la intervención de este Tribunal para la emisión de un informe al amparo del artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia; sin embargo, esa intervención no es posible en el caso de que las ayudas se otorguen por el procedimiento de concesión directa mediante convenio o transferencia nominativa. Se considera, en consecuencia, recomendable, incluir una referencia a que el otorgamiento de ayudas no sea discriminatorio cualquiera que sea el sistema de concesión que se aplique.

b) Asimismo, en el párrafo 1 se establece la posibilidad de dotar de financiación tanto a las entidades colaboradoras como a los prestadores de servicios y a las organizaciones que los agrupan, de manera que se está instrumentalizando la posibilidad de dotar de financiación pública a entidades distintas de las entidades colaboradoras. Este Tribunal no puede estar de acuerdo con esta disposición puesto que no forma parte del objetivo de la norma ni es necesario para el interés general buscado.

c) En el apartado 4 se exige para que las entidades en proceso de habilitación puedan ser perceptoras de ayudas públicas, que acrediten mediante una declaración responsable que existe *“al menos una participación del 25 por ciento de los profesionales o empresas individuales que operen habitualmente como prestadores de servicios en el ámbito de la seguridad industrial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón o bien la participación de los colegios profesionales de ingenieros o ingenieros técnicos, Cámaras Oficiales de Comercio e Industria así como una representación equilibrada de asociaciones que agrupen a diferentes agentes del sistema de seguridad industrial”*. Entiende este Tribunal que este requisito no es realmente una condición para el acceso a la financiación pública sino un elemento integrante de la definición de entidad colaboradora. En refuerzo de esta postura se puede traer a colación el último párrafo del artículo 14.4 del mismo proyecto, donde se exige para el acceso al Registro de entidades colaboradoras, que se acredite esa misma participación a las entidades en proceso de habilitación. La redacción que contiene el proyecto de decreto hace surgir la duda en este Tribunal de si podrían

acceder a las ayudas que se convoquen tanto entidades colaboradoras en proceso de habilitación que cumplan con ese requisito como entidades colaboradoras ya habilitadas que no lo cumplan. La redacción que el órgano gestor propone parece admitir esta posibilidad que el TDCA considera discriminatoria, especialmente considerando que el procedimiento de habilitación se inicia con la presentación de una declaración responsable y que la habilitación surte efectos desde la misma presentación de la declaración, sin perjuicio de su ulterior control y supervisión. Parece más adecuado que el requisito de participación se incluya entre los enumerados en el artículo 3 (a continuación se criticará el elevado porcentaje de participación exigido) de tal manera que la entidad habilitada (o en proceso de habilitación) como entidad colaboradora sea susceptible de percibir ayudas públicas sin la exigencia de requisitos adicionales.

d) No puede este Tribunal dejar de manifestar su oposición a la fijación de un porcentaje del 25 % de los operadores del sector, porcentaje excesivo y que resulta restrictivo a la libre competencia pues limitaría el acceso a dicha financiación pública a unos pocos agentes en el mercado e incluso, en algunos casos, a un solo agente. De mantenerse estas condiciones sería muy discutible argumentar que la financiación pública no sea constitutiva de ayuda de Estado, como se indica en el párrafo 5 del mismo precepto. Se recomienda una nueva redacción que elimine o al menos disminuya muy significativamente dicho porcentaje, de forma que se permita la libre concurrencia de un mayor número de agentes económicos para constituir entidades colaboradoras y acceder a la financiación, lo cual favorecerá sin duda la libre competencia con los beneficios que ello conlleva para el mercado. A este respecto, también entiende este Tribunal que el interés general pretendido por la norma, en aras a la mejora de la seguridad y fiabilidad que puede dar a la calidad de la seguridad industrial, se vería favorecido por la presencia de una cierta participación de los principales agentes económicos del sector en un porcentaje nunca superior al 5%, que este órgano considera que no afecta de manera negativa a la libre concurrencia.

e) En el mismo apartado 4 se exige a los profesionales o empresas individuales que participan en la entidad colaboradora *“que operen habitualmente como prestadores de servicios en el ámbito de la seguridad industrial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón”* delimitación territorial a todas luces contraria al principio de libre prestación de servicios, a la Directiva de Servicios y a la libre competencia, que, a juicio de este Tribunal, debe ser eliminada.

4. En el último párrafo del artículo 14.4 que trata del Registro de entidades colaboradoras, se vuelve a establecer para ser considerada como entidad en proceso de habilitación el mismo régimen que el establecido en el apartado 4 del artículo 13 por lo que este Tribunal reitera para dicha redacción lo expuesto en su observación 3ª, apartados c), d) y e).

A la vista de cuanto ha quedado expuesto, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón formula las siguientes

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma está obligada al cumplimiento de la Directiva de Servicios, por lo que el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento

sobre el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para el aseguramiento voluntario de la calidad de los servicios, debe ajustarse a lo dispuesto en los preceptos establecidos por dicha Directiva.

2. El interés general a que se alude en el proyecto analizado se manifiesta en la vigencia y afirmación de la libre competencia y la libre prestación de servicios como instrumento necesario y básico en la configuración del mercado. En el presente caso, el proyecto se ampara, con carácter general, en innegables razones de interés público, como son la búsqueda de la mejora de la seguridad industrial, el carácter voluntario del sistema, la no imposición obligatoria de requisitos previos, el empleo de medios telemáticos, la creación de bases de datos administrativas, la búsqueda de eficiencia y una fijación de precios con estricta repercusión de costes, etc. Todo ello hace que este Tribunal haga una valoración global favorable del proyecto.

3. No obstante lo anterior, este Tribunal considera que para que el proyecto cumpla con las exigencias de la libre competencia es necesario efectuar las siguientes correcciones:

- a) En el artículo 13.1 incluir una referencia a que el otorgamiento de ayudas que se efectúe no será discriminatorio, cualquiera que sea el sistema de concesión que se aplique.
- b) En el artículo 13.1 se ha de suprimir, por no formar parte del objeto del proyecto ni quedar suficientemente justificado en el interés general que lo ampara, la posibilidad de que accedan a las ayudas públicas sujetos distintos de las entidades colaboradoras.
- c) Que el requisito de participación del artículo 13.4 para entidades colaboradoras en proceso de habilitación se incluya como uno más de los requisitos del artículo 3 para adquirir la condición de entidad colaboradora.
- d) Que el porcentaje del 25 % a que se refiere el artículo 13.4 (y que debería remitirse al artículo 3) no supere el 5 %.
- e) En el artículo 13.4 debe eliminarse la referencia al territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón como ámbito en el que han de actuar los profesionales o empresas individuales que participan en la entidad colaboradora.
- f) En el último párrafo del artículo 14.4 se deben efectuar las mismas correcciones que las indicadas para el artículo 13.4 en los apartados c), d) y e) anteriores.

4. Además, este Tribunal considera oportuno efectuar las siguientes recomendaciones:

- a) En el artículo 3 se proceda a una definición de lo que se entiende por “socio”, “miembro adherido”, “cliente” y “usuario”.
- b) En el artículo 8 se recomienda añadir que los informes técnicos sean firmados por personas con la titulación adecuada conforme a la normativa vigente.

5. Dado lo expuesto y con la inclusión de las salvaguardas y recomendaciones indicadas, hemos de concluir que no existe en el presente proyecto de Reglamento repercusión negativa para la libre competencia en el mercado interior de Aragón y emitimos, por tanto, así, informe positivo sobre el mencionado proyecto normativo.

Notifíquese al Consejero de Investigación e Innovación del Gobierno de Aragón.