

## 25 AÑOS DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS: EL GATO DE LA LIBERALIZACIÓN Y EL RATÓN DE LA REGULACIÓN.

**Carlos Padrós Reig**

Profesor titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Barcelona. Magistrado del orden jurisdiccional contencioso-administrativo  
Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución, Nº 12, Sección Estudios, Primer semestre de 2013, pág. 139, Editorial Wolters Kluwer

**LA LEY 19545/2012**

### I. INTRODUCCIÓN

La regulación, la desregulación y la liberalización sectorial son conceptos de Derecho administrativo económico que se interrelacionan e interactúan entre ellos. No se trata de formulaciones simplemente teóricas sobre los mecanismos de intervención administrativa sobre un determinado sector sino de complejos procesos donde están presentes los intereses públicos y privados (no siempre divergentes o contrapuestos) así como los distintos niveles de gobierno con competencias sobre la materia.

En el plano territorial, la liberalización puede implicar una erosión del poder regulador de los entes sub-estatales con intereses fuertemente enraizados. Así, por ejemplo se demuestra en el caso de la regulación del comercio interior (implantación comercial y horarios de apertura), donde el Estado y la UE inician procesos de liberalización que afectan la capacidad de las Comunidades y los entes locales para ejercer su poder regulador. Dicho en otras palabras, la regulación no sólo tiene un componente económico sino también, un nada desdeñable, componente de distribución territorial del poder. Liberalizar desde la cima puede significar erosionar las competencias «aguas abajo» (tanto la UE respecto de los Estados, como éstos respecto de los poderes regionales y locales). Se demuestra además como la proximidad reguladora (muy deseable en algunos aspectos), supone un freno a la desregulación y la liberalización puesto que con independencia de los colores políticos de los gobiernos, la cercanía implica mayores posibilidades de captura reguladora y clientelismo. El debate no es tanto entre izquierda y derecha, liberalismo de mercado o intervención reguladora, sino entre centro y periferia.

En el plano estrictamente económico, la transformación reguladora que implica la liberalización (cambios de enfoque e instrumentos), no es una cuestión puramente lineal y normativa. Al contrario, el paso de una situación de concesionarios monopolistas a una situación de libre mercado es difícil y con múltiples facetas. Así, en caso de liberalizar sin re-regular, transformamos una competencia pública en un mercado capturado. De hecho, para un operador, la situación ideal es la de entrar en un cuasi-mercado con rentas y precios asegurados (servicios de consumo obligatorio a precios tarifarios). Obtener una autorización en un mercado cerrado significa tanto como obtener la garantía de rentas sin ningún riesgo empresarial. Ello se da no sólo en el caso de la ITV sino en otros muchos de ejercicio privado de funciones públicas (sector farmacéutico, fe pública notarial, servicios funerarios, etc.). Los potenciales beneficios de la liberalización deben examinarse muy cuidadosamente en este tipo de mercados post-monopolistas (1) .

Finalmente, en el plano más general de la definición administrativa de los límites del Estado, resulta que el final del siglo XX nos trajo el descubrimiento de que determinados servicios públicos podían atenderse (incluso de forma mejor y más eficiente) por parte de operadores privados. No se trata de cuestionar el interés público en la prestación sino el papel de la Administración en el aseguramiento de la misma. Se pasa por tanto del Estado prestador al Estado regulador. Se transforma, en parte, el Derecho

administrativo tradicional en el Derecho de la competencia o Derecho de la regulación de los mercados. Persiste un interés público en que los ciudadanos dispongamos de un buen servicio de telecomunicaciones y de un regular suministro de energía. Sin embargo, los instrumentos para lograr esos objetivos ya no son los monopolios y la propiedad pública de los operadores sino la recreación y regulación de un mercado eficiente.

Esta idea —transformar los instrumentos y mantener los objetivos— no resulta tan meridianamente clara en muchos casos donde lo que se privatiza es la gestión de un servicio de interés general, sino una potestad pública. No es lo mismo un servicio económico que una función pública y por ello podríamos ver con preocupación la externalización de los servicios de policía de seguridad. En estos casos, no se trata sólo de una cuestión de medios para lograr los fines sino que redefinimos los límites de la Administración pública y del Estado. Ello no supone pasar del Estado prestador al Estado regulador sino que altera la frontera entre «imperium» y mercado.

Todas estas complejas cuestiones —territoriales, económicas y administrativas— aparecen, como elementos directos o como colaterales, en el estudio diacrónico de 25 años de regulación de la Inspección Técnica de Vehículos.

## II. LA REGULACIÓN DE LAS ITV COMO CUESTIÓN DE LEGALIDAD ORDINARIA

El **Real Decreto 1987/1985 de 24 de septiembre (LA LEY 2306/1985)** regulaba las normas básicas de instalación y funcionamiento de las Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos (2) . Una estación de ITV es aquella instalación que reuniendo las condiciones técnicas prescritas por el presente Real Decreto, está reconocida por la Comunidad Autónoma correspondiente para realizar las inspecciones periódicas de vehículos establecidas en el Código de la Circulación (art. 1). Se especifica en la norma estatal que esta actividad puede ser realizada: por las Comunidades Autónomas directamente; a través de sociedades de economía mixta; por empresas privadas, propietarias de las instalaciones y con su propio personal a las que se exige someterse al régimen de concesión administrativa.

*Sin embargo, la Disposición Adicional Primera del (LA LEY 4017/1994) **RD 2042/1994 de 14 de octubre** prevé que además de las inspecciones establecidas en el apartado 1 del art. 5 del RD 1987/1985 de 24 de septiembre (LA LEY 2306/1985), sobre instalación y funcionamiento de las ITV, serán llevadas a cabo por personal de la Administración o por las entidades que ésta autorice bajo su supervisión. Debemos reparar en cómo la Disposición Adicional Primera, aunque a primera vista parece sólo añadir dos tipos más de inspección a la reservada a la Administración, en realidad, abre la puerta a que todas las reservadas las realice también una entidad autorizada bajo la supervisión de la Administración si así lo dispone la Comunidad. En cierta manera, podemos hablar de la abolición del régimen legal de reserva estricta que contemplaba el Real Decreto 1987/1985 (LA LEY 2306/1985) por la confusa Disposición Adicional del Real decreto 2042/1994 (LA LEY 4017/1994). A partir de esa fecha (1994), pues, se abre la puerta a la liberalización del sector.*

*En definitiva, aunque en un primer momento, la ITV podía realizarse tanto por la Administración como por los particulares, ya fuera a través de concesión o, temporal y excepcionalmente (3) , a través de talleres autorizados, con posterioridad, desaparecen los talleres autorizados pues se considera que la implantación de las ITV públicas o concesionarias en el territorio está lo suficientemente extendida como para garantizar la prestación del servicio. Eso sí, se establece un doble régimen público o concesional dependiendo del tipo de inspección a realizar. Finalmente, como hemos visto el RD 2042/1994 de 14 de octubre (LA LEY 4017/1994), elimina también esa distinción, de modo que todas las inspecciones podrán realizarse por entidades colaboradoras, bajo la supervisión de la Administración.*

*Las normativas autonómicas son las que, eventualmente, configuran la actividad de inspección técnica de vehículos como actividad administrativa puesto que las entidades colaboradoras que prestan el servicio lo hacen en virtud del título concesional. Así, la Administración, sin efectuar una publicación, se reserva la titularidad y los poderes de dirección inherentes a la misma (4) .*

Para el Tribunal Supremo (STS 7 de mayo de 1999):

«La inspección técnica de vehículos se configura pues como el ejercicio de una potestad pública impuesta para fines de interés público por el poder coactivo de la Administración, que forma parte de sus funciones de policía, como acertadamente pone de manifiesto el señor Letrado de la Generalitat Valenciana. En ningún caso se trata de una actividad que las empresas privadas tengan derecho a realizar, por estar sometida al principio de libertad de empresa, sin otro requisito que una simple autorización (en sentido propio) de la Administración. La utilización del término autorización no ha podido alterar la verdadera configuración de la Inspección Técnica de Vehículos en el ordenamiento, que, si se desempeña en ciertos aspectos por empresas privadas, es en concepto de Entidades Colaboradoras de la Administración, que ejercen funciones delegadas por la misma, sujetas a su estricto control. Por tanto, cuando el Real Decreto 1987/1985 (LA LEY 2306/1985) y el Decreto de la Generalitat Valenciana sujetan al régimen de concesión el ejercicio de estas actividades por parte de las empresas privadas, no hacen sino ajustar su régimen jurídico a su verdadera naturaleza, sin verificar una publicación de una actividad que antes tenía el carácter de privada, limitándose a exigir de la Entidades Colaboradoras la legítima adaptación al nuevo régimen jurídico»

Menos contundente es en cambio el mismo Tribunal Supremo, en la sentencia de 17 de noviembre de 2000 cuando resuelve un recurso de casación de una empresa a la que se había denegado la inscripción como entidad de inspección y control reglamentario. En ocasión de este proceso el Tribunal realiza una aproximación vacilante y muy indecisa sobre la naturaleza del vínculo entre entidad colaboradora y Administración pública:

«al regular este tipo de actividades, el Real Decreto 1407/1987 (LA LEY 2185/1987) no está desarrollando ni limitando el derecho a la igualdad ni la libertad de empresa. El texto reglamentario fija las condiciones generales y los requisitos a los que han de atenerse aquellas empresas que libremente deseen colaborar con la Administración en las tareas de inspección y control de los productos, equipos e instalaciones industriales. No cercena ni limita la libertad que toda empresa tiene para ofrecer a las demás la prestación privada de estos servicios en los términos y condiciones que ella misma desee o pacte: se limita a establecer un determinado régimen, de voluntaria aceptación, para las empresas que aspiren a lograr **un status administrativo singular** como es el de colaboradoras con los poderes públicos en el ejercicio de las funciones —también públicas— de control de la seguridad industrial»

Para más adelante establecer que:

«la respuesta a este motivo exige determinar previamente la naturaleza de la relación jurídica que se establecía entre la Administración y las entidades de Inspección y Control Reglamentario reguladas por el Real Decreto 1407/1987 (LA LEY 2185/1987). A tenor de su art. 1, las competencias administrativas en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre seguridad industrial (a excepción de la seguridad minera, la del medio ambiente industrial y de las inspecciones técnicas de vehículos) podían ser ejercitadas bien directamente por los poderes públicos o bien exigiendo a los interesados que presenten los documentos acreditativos del cumplimiento reglamentario correspondiente expedidos por una Entidad de Inspección y Control Reglamentario (...).

**Esta modalidad de encomienda a entidades privadas de un papel relevante en el ejercicio de funciones genuinamente público-administrativas, como son las relativas a la inspección y control de la seguridad industrial, si no llegaba a conferirle la plenitud de la potestad de certificar el efectivo cumplimiento de los requisitos de seguridad industrial, sí colocaba a aquellas entidades en una relación especial con la Administración, presidida por la utilización de la técnica autorizatoria.»**

En este contexto regulador, el **Real Decreto-Ley 7/2000 de 23 de junio (LA LEY 2230/2000)**, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones (sic), regula en su art. 7.º la prestación de los servicios de ITV, con una clara inspiración liberalizadora. Según el citado artículo:

«1. Las inspecciones técnicas que, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento General de Vehículos y las demás normas aplicables, deban hacerse en los vehículos, se realizarán en Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos.

2. La ejecución material de las inspecciones podrá efectuarse por las Comunidades Autónomas o Administración competente directamente o a través de sociedades de economía mixta en cuyo capital participen, o por particulares. Salvo en el caso en que la ejecución se lleve a cabo directamente por las Comunidades Autónomas o Administración competente, será requisito imprescindible para acceder a la actividad de inspección de vehículos la obtención previa de una autorización cuyo otorgamiento corresponderá a las Comunidades Autónomas o Administración competente.

**La autorización deberá otorgarse siempre que el titular acredite que la instalación en la que proyecta realizar los servicios de inspección cumple los requisitos técnicos** que a tal efecto se determinen reglamentariamente en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor del presente Real Decreto-Ley.»

*No cabe ninguna duda pues que la liberalización de las ITV supone la supresión del régimen concesional como forma de vinculación entre entidad colaboradora y Administración como sucedía hasta el momento en algunas Comunidades a pesar de que ello no fuera directamente exigible de acuerdo con la regulación estatal del Real Decreto 1987/1985 de 24 de septiembre (LA LEY 2306/1985). La norma estatal, al remitir la regulación de las ITV a las Comunidades permitía pues la variedad de regímenes administrativos de los servicios de colaboración. Ahora, por el RDL 7/2000 (LA LEY 2230/2000) será suficiente para acceder a la prestación de los servicios una autorización, cuyo otorgamiento se plantea además como reglado.*

*El tránsito del sistema concesional al libre se ha revelado, en cualquier caso, sumamente problemático. Así, el Decreto valenciano 157/2002, de 17 de septiembre (LA LEY 11188/2002), prevé la continuación de las concesiones «en los mismos términos y condiciones en los que fue atribuido por el título concesional, incluida su exclusividad de actuación territorial». Hay que poner de manifiesto como parece obvio que ésta no es la filosofía del RDL 7/2000 (LA LEY 2230/2000) que lo único que prevé es la conversión del título concesional en autorización simple, pero no al momento de extinción de la concesión sino a la entrada en vigor de la norma estatal liberalizadora.*

*Más grave se presenta el caso de Cataluña. Las concesiones de ITV vigentes expiraban en el año 2006. En el año 2003, poco antes de las elecciones autonómicas, el Gobierno catalán decidió prorrogar la vigencia de los títulos concesionales hasta el año 2014 (5) . De esta manera, hasta esa fecha regiría el sistema concesional exclusivo y excluyente para las actuales concesionarias. Si ya era discutible la opción emprendida por el gobierno valenciano (no liberalizar hasta el final de las concesiones) es indiscutiblemente contraria a la norma estatal la actuación catalana, que coincidiendo con el período de elecciones autonómicas ensombrece todavía más la decisión de prórroga (6) .*

Así, para el caso catalán la liberalización de las ITV no llegaría hasta el año 2014. El nuevo gobierno autonómico salido de las elecciones de 2003 revocó la prórroga de la concesión y con la finalidad de ofrecer una cierta seguridad jurídica a los operadores aprobó el Decret 173/2005 de 23 de agosto (LA LEY 8976/2005), de aplicación de la disposición transitoria primera el (LA LEY 1195/2003) **Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, de los requisitos que deben cumplir las estaciones de ITV**. Por ello, hay que entender que, las concesiones de ITV en Cataluña expiran el 23 de julio de 2006 y que el Decreto difiere la reversión de los bienes afectos hasta el 23 de julio de 2007. A partir de ese momento Cataluña deberá acatar un régimen administrativo de autorizaciones regladas con un retraso de siete años y varias sentencias judiciales en contra (7) . Sea como fuere, después del RDL 7/2000 (LA LEY 2230/2000) el Estado aprobó el Real Decreto 833/2003 de 27 de junio (LA LEY 1195/2003), por el que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de inspección técnica de vehículos (ITV) a fin de ser autorizadas para realizar esa actividad. El Decreto viene a sustituir la regulación anterior contenida en el Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre (LA LEY 2306/1985), sobre normas básicas de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos. Para asegurar que no existe discusión acerca del carácter básico de la norma estatal se deja constancia de que el Real Decreto 833/2003 (LA LEY 1195/2003) se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de tráfico y circulación de vehículos a motor, establecidas por el art. 149.1.13 y 21 de la Constitución española.

Sin embargo, lo verdaderamente importante de la nueva disposición normativa en 2003 se establece su art. 5 cuando obliga de manera uniforme a todas las Administraciones autonómicas a la supresión del régimen concesional. Según el literal del artículo: La autorización será **reglada por el órgano competente de la comunidad autónoma, y su otorgamiento y vigencia dependerán exclusivamente de la demostración del cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos al efecto.**

Toda esta larga y compleja regulación normativa tiene su punto final (por ahora), con la aprobación del actualmente vigente **Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero (LA LEY 2703/2008), sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV.** La norma deroga los anteriores RD 1987/1985 (LA LEY 2306/1985) y RD 833/2003 (LA LEY 1195/2003), al tiempo que recoge los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo al respecto. En definitiva, las estaciones ITV se definen como:

*«Son estaciones ITV las instalaciones que tienen por objeto la ejecución material de las inspección técnicas, que de acuerdo con el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (LA LEY 340/1999), y demás normas aplicables, deban hacerse en los vehículos y sus componentes o accesorios, y que estén habilitadas por el órgano competente de la comunidad autónoma del territorio donde estén radicadas, o en las que la comunidad autónoma ejecute directamente el servicio de inspección»*

Pero en lo que a nosotros interesa, el cambio que introduce el nuevo Real Decreto se encuentra en la diversidad de modelos de gestión ITV. A pesar de dictarse la norma al amparo de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978), la ejecución material de las inspecciones será realizada de acuerdo con el modelo de gestión que establezca la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias (art. 2.1.). Se permite por tanto, dentro de la potestad de auto-organización de las competencias ejecutivas autonómicas la existencia de ITV de gestión pública directa; ITV realizadas por empresas mixtas, ITV realizadas por empresas privadas que actúen en régimen de concesión administrativa o de autorización simple según disponga la normativa autonómica.

La opción organizativa o de modelo de vinculación entre prestador y Administración pública no debería desvirtuar las características y resultados de la prestación del servicio (8) . Ciertamente, la naturaleza de la inspección puede variar si consideramos los privados como concesionarios de un servicio público (o potestad soberana) o si consideramos los prestadores como simples empresas de servicios en un sector regulado auxiliar de la seguridad en el tráfico. A título de ejemplo, la responsabilidad será privada (póliza de seguros) y el Decreto deja en el aire la cuestión de la recurribilidad de las discrepancias resultantes de la inspección (9) .

Igualmente, el art. 13 establece con total naturalidad que «el régimen tarifario de las inspecciones y su actualización periódica serán establecidos por la Comunidad Autónoma». De esta manera, se frustra la uniformidad dentro del conjunto del Estado de un servicio que es obligatorio y la capacidad liberalizadora que pretendía el RDL 7/2000 (LA LEY 2230/2000) (10) .

### **III. LA LIBERALIZACIÓN Y LA ESTRATEGIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Todas las resistencias a la liberalización llegaron hasta el Tribunal Constitucional en un conflicto de competencias donde se discutía si el Estado podía imponer normativamente un régimen de autorización libre para una actividad como las ITV que se encuadra dentro de la competencia ejecutiva autonómica en materia de industria. Así, la **STC 332/2005 de 15 de diciembre (LA LEY 11/2006)** , declara la inconstitucionalidad de Real Decreto Ley 7/2000 (LA LEY 2230/2000) por invadir las competencias de las Comunidades.

*«La Sentencia 332/2005 concluye que el segundo inciso del apartado 2 del art. 7, al imponer un régimen jurídico concreto —el de la autorización administrativa— para posibilitar la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV, no puede encuadrarse en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE (LA LEY 2500/1978) y, correlativamente, vulnera las competencias exclusivas de ejecución por parte de la*

*Generalitat de Catalunya y, por tanto, el citado inciso es inconstitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional argumenta que resulta inadecuado que las comunidades autónomas "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 [...]". Asimismo, la Sentencia analizada matiza la "anterior constatación al afirmar que, en cambio, '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'. Esta afirmación nos arrastra a admitir la constitucionalidad del Real Decreto 833/2003, de 27 de junio (LA LEY 1195/2003), que desarrolla el Real Decreto Ley 7/2000 (LA LEY 2230/2000) impugnado (11) "».*

De hecho, sin embargo, la fundamentación constitucional que hace la disposición final primera del Real Decreto 833/2003 (LA LEY 1195/2003) (arts. 149.1.13 y 149.1.21), es la misma que fue declarada inconstitucional por la STC 332/2005 (LA LEY 11/2006) y por tanto dicha tacha de inconstitucionalidad debería extenderse también a la nueva regulación que insistentemente hace el Real Decreto 833/2003 (LA LEY 1195/2003). Una cosa distinta es que ahora el legislador catalán, después de haber visto reconocida su pretensión en sede constitucional admita la bondad del criterio de la autorización y abandone el viejo criterio del contrato concesional (12) . Este hecho provoca una fenomenal paradoja pero no varía la aplicación de la jurisprudencia contenida en la STC 332/2005 (LA LEY 11/2006). El legislador catalán y el Consell Consultiu quieren ahora apuntarse a la liberalización aunque podrán continuar utilizando la concesión si lo considerase conveniente puesto que lo ampara el reconocimiento de su competencia ejecutiva en materia de industria declarado en la STC 332/2005 (LA LEY 11/2006). Confirma, además, esta nuestra opinión el pronunciamiento del Tribunal Supremo en la STS de 3 de octubre de 2006. En ocasión del recurso contencioso-administrativo interpuesto precisamente contra el Real Decreto 833/2003 de 27 de junio (LA LEY 1195/2003) por parte de la entidad Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, el Tribunal establece que:

*«La sentencia del Tribunal Constitucional 332/2005 de 15 de diciembre (LA LEY 11/2006), a cuyo dictado se esperó para resolver este recurso, dispuso en su fallo que el art. 7.2 del Real Decreto-Ley 7/2000 de 23 de junio (LA LEY 2230/2000), de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, vulnera las competencias autonómicas en materia de industria al imponer la autorización administrativa como título habilitante para que los particulares puedan participar en la prestación del servicio de ITV.*

*La inmediata consecuencia de la anterior sentencia es, conforme impone el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LA LEY 1694/1985), declarar la nulidad de los preceptos impugnados del Real Decreto de desarrollo que sean consecuencia del artículo anulado, o contrarios a la doctrina sentada para llegar a esta conclusión.*

*Debe destacarse, por tanto, que el fundamento que llevó al Tribunal Constitucional a declarar la nulidad del art. 7.2 del Real Decreto-Ley 7/2000 (LA LEY 2230/2000) fue (FJ. 12) que 'la previsión de que la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV se produzca necesariamente a través de la técnica de la autorización administrativa reglada, de modo que las Comunidades Autónomas estén obligadas a conceder dicha autorización a todas las instalaciones que acrediten el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos reglamentariamente, no puede considerarse materialmente básica desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE sin vaciar de contenido las competencias en materia de industria que los respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas recurrentes [...] en este caso no puede aceptarse que dicha competencia faculte al Estado a hacer depender la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV única y exclusivamente del cumplimiento de unos requisitos técnicos que las Comunidades Autónomas deben limitarse a verificar a través del otorgamiento de la correspondiente autorización administrativa'.*

*Desde esta perspectiva, no ofrece duda la nulidad del art. 4.1 ya que impone a las Comunidades Autónomas la autorización por el simple cumplimiento de las obligaciones y los requisitos técnicos establecidos en el Real Decreto, negando la posibilidad de rechazarla por razón de otras circunstancias*

*establecidas por la propia Comunidad, que considere relevantes tales, según la propia sentencia del TC, como "la distribución territorial de las instalaciones de ITV o la forma y condiciones de prestación del servicio, que no estén directamente relacionados con la seguridad vial".*

*Por esta misma razón, es procedente la nulidad del art. 5 en cuanto declara el carácter reglado de la autorización, tanto para su otorgamiento como para su vigencia, haciéndola depender exclusivamente de la demostración del cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos al efecto, así como la justificación anual del cumplimiento de los mismos, aunque sea a través de una entidad de acreditación, o por otros mecanismos».*

Sea como fuere, de la jurisprudencia constitucional se desprende que corresponde a las Comunidades fijar el régimen de vinculación administrativa entre las estaciones de ITV y la Administración, ya sea a través de autorización simple o de concesión administrativa y que el Estado no tiene capacidad para imponer una liberalización del sector mediante el rescate anticipado de las concesiones.

#### **IV. EL CASO DE CATALUNYA. LA STSJCAT DE 25 DE ABRIL DE 2012**

*Como ya habíamos adelantado, para el caso catalán la liberalización de las ITV ha sido especialmente problemática. En el año 2003, el gobierno catalán aprobó una orden (13) por la que se establecía la prórroga del sistema concesional hasta el año 2014. El nuevo gobierno autonómico salido de las elecciones al Parlament de Catalunya en 2003 (14) revocó la prórroga de la concesión y con la finalidad de ofrecer una cierta seguridad jurídica a los operadores aprobó el **Decret 173/2005 de 23 de agosto (LA LEY 8976/2005)**, de aplicación de la disposición transitoria primera el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio (LA LEY 1195/2003), de los requisitos que deben cumplir las estaciones de ITV. La opción seguida fue la de la conversión de los títulos concesionales a las autorizaciones si así se solicita y se cumplían los requisitos técnicos. Lógicamente, el fin de las concesiones implicaría la reversión de los bienes afectos a las mismas. Dado que esta operación podría comprometer la continuidad del servicio de inspección se establece en la Disposición transitoria segunda que:*

*«cuando finalice la vigencia de las actuales concesiones y hasta que no se haya procedido al otorgamiento de las autorizaciones para la prestación del servicio de inspección técnica de vehículos, de acuerdo con las previsiones que se indiquen en la normativa que apruebe la Generalitat de Cataluña en esta materia, y con el objeto que el servicio de inspección técnica de vehículos se preste sin solución de continuidad, las actuales concesionarias, de forma excepcional, serán habilitadas para el uso de los bienes y derechos de la concesión para continuar prestando el servicio citado y por el plazo de un año».*

Así, hay que entender que, las concesiones de ITV en Cataluña expiraban el 23 de julio de 2006 y que el Decreto 173/2005 difería la reversión de los bienes afectos hasta el 23 de julio de 2007. A partir de ese momento Cataluña deberá acatar un régimen administrativo de autorizaciones regladas con un retraso de siete años y varias sentencias judiciales en contra (15). Paradójicamente, la opción que combatió la Generalitat de Catalunya en sede constitucional y que ganó en la STC 33/2005 (LA LEY 903/2005) es la misma que se adopta ahora por medio del Decret 173/2005, lo cual refuerza nuestra hipótesis de que el conflicto competencial no lo era tanto por el fondo de la regulación material sino por mantener una cuota de poder regulador en la materia.

La misma idea que presidió la aprobación del Decreto 137/2005 aparece de nuevo en la provisional **Ley 10/2006 de 19 de julio (LA LEY 7479/2006), de la prestación de los servicios de inspección en materia de seguridad industrial**. La norma, según su preámbulo se dicta ya que: «El día 23 de julio de 2006 finaliza la vigencia de las concesiones administrativas para la prestación del servicio de inspección técnica de vehículos en Cataluña. Por otra parte, el día 10 de septiembre finaliza también la vigencia de las concesiones administrativas para la prestación del servicio de control reglamentario en el ámbito de la seguridad, la calidad y la normativa industriales. A partir de estas fechas, los servicios mencionados tendrán que ser prestados de acuerdo con la normativa propia de la Generalidad de Cataluña, que complementa la normativa básica estatal vigente en este momento, teniendo en cuenta las competencias estatutarias de la Generalidad de Cataluña y, más en particular, la competencia que la Sentencia del Tribunal Constitucional 332/2005, de 15 de diciembre (LA LEY 11/2006), ha reconocido en

favor de la Generalidad de Cataluña en materia de inspección técnica de vehículos. Así, habrá que elaborar y aprobar una normativa propia y, por ello, la presente ley establece un período máximo para que el Gobierno de la Generalidad presente al Parlamento un proyecto de ley de seguridad industrial. Para ofrecer seguridad jurídica a los operadores en materia de seguridad industrial, es preciso también regular el período de transición desde la finalización de las concesiones vigentes hasta la entrada en vigor y la operatividad de la nueva normativa que apruebe la Generalidad de Cataluña para regular esta materia, y, en este sentido, se establece un sistema de habilitación de los actuales concesionarios para dar continuidad a los servicios de inspección técnica de vehículos y de control reglamentario de las instalaciones industriales.»

Para ello, el texto articulado de la Ley establece que:

*«Art. 1. Proyecto de Ley de Seguridad Industrial. El Gobierno, en el plazo de dieciocho meses, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, debe presentar al Parlamento un proyecto de ley de seguridad industrial que establezca el marco normativo de la seguridad industrial en Cataluña, incluyendo al régimen jurídico aplicable a los operadores de los servicios de inspección técnica de vehículos y de control reglamentario de las instalaciones industriales».*

Como resultado del llamamiento de la provisional Ley 10/2006 (LA LEY 7479/2006), se hacía imprescindible la aprobación de la **Ley del Parlament de Cataluña 12/2008, de 31 de julio (LA LEY 10281/2008), de seguridad industrial**, que dedica su título IV a la regulación del régimen jurídico de los operadores de la inspección en materia de seguridad industrial. De entre estos operadores, el capítulo III regula específicamente el servicio de inspección técnica de vehículos al que se puede acceder mediante autorización administrativa (arts. 37 y ss.)

La legislación catalana prevé la posibilidad de restringir el número de operadores ITV según un Plan sectorial específico para el sector (16) . En otras palabras, la cuestión de la liberalización del servicio puede estar no tanto en el régimen concesional o en el autorizatorio sino en el carácter discrecional o reglado de la concesión de los títulos habilitantes para operar. Al final, no se discutía tanto la organización administrativa ni la naturaleza del servicio sino el número de operadores que podían actuar. Con el sistema de autorización contingentada, los supuestos beneficios de la concurrencia competitiva pueden desvanecerse por completo. Efectivamente, la instalación de estaciones ITV no es libre y cuenta en la Ley con las siguientes limitaciones: a) la existencia de un plan territorial gubernamental que planifique el número total y la radicación de los servicios; b) la limitación a la potencial concentración (cuota máxima de mercado) en el sector en un 50%; c) la imposición de distancias mínimas de compatibilidad entre ITV del mismo grupo empresarial.

Con ello, se pretende garantizar (nominalmente) una mayor libertad de elección, Según reza el preámbulo de la norma, «es imprescindible tomar en consideración las características del mercado y de los servicios de inspección. En primer lugar, en general, estos servicios no se demandan voluntariamente sino sólo porque vienen impuestos por las disposiciones legales vigentes en materia de seguridad industrial (bienes o servicios de consumo obligatorio). Las consecuencias de un accidente pueden desbordar los titulares de la fuente de riesgo, afectar a terceras personas que no han intervenido en la decisión preventiva y, en determinadas circunstancias, el número de personas afectadas puede ser muy elevado: ello justifica que sean servicios de carácter obligatorio. En segundo lugar, las personas que demandan estos servicios a menudo no tienen la capacidad de evaluar su calidad (asimetría de la información respecto al servicio). Todo ello obliga a que sea la Administración quien debe garantizar la seguridad industrial a intervenir muy activamente, de manera que la competencia entre operadores no afecte a la calidad de las inspecciones» (17) . Resulta pues que el legislador catalán contaba con la posibilidad que le ofrece el RD 224/2008, de 15 de febrero (LA LEY 2703/2008), de optar por el modelo de concesión administrativa que era el tradicional en Cataluña. En vez de ello, la Ley 12/2008 (LA LEY 10281/2008) incorpora los términos de la liberalización del RDL 7/2000 (LA LEY 2230/2000) pero no su *voluntas legislatoris* (18) .

Llegados a este punto, conviene preguntarse acerca de la posibilidad en la Ley 12/2008 (LA LEY

10281/2008) de que la misma Agencia de Seguridad Industrial restrinja el número de operadores. Dicho en otras palabras, la principal diferencia que existía entre el régimen concesional y el de autorización simple era la accesibilidad a la condición de operador-colaborador. Mientras que la concesión permitía restringir el número de operadores, la autorización no. La Ley aborda este crucial aspecto en su art. 31, según el cual,

*«El Gobierno, para asegurar una buena prestación del servicio con relación al parque de instalaciones existente y garantizar la objetividad y la calidad de la inspección, puede fijar, por decreto, el número máximo de organismos de control que actúan en Cataluña. En tal caso, debe establecerse un procedimiento de concurrencia pública y adjudicación por concurso entre los solicitantes.»*

La restricción al número de operadores puede justificarse en una situación de mercado competitivo libre para evitar la llamada «overcompetition» o lo que es lo mismo, evitar que la excesiva competencia entre operadores pueda mermar la calidad de los servicios o la rentabilidad y perdurabilidad de los mismos. Así, en el mercado del transporte por carretera, el antiguo contingente de tarjetas de transporte servía para proteger al sector de la excesiva concurrencia y de la tentación de ajustar los precios de los fletes mediante prácticas prohibidas (conducir más horas de las permitidas). En cambio, en el sector de los operadores colaboradores de la seguridad industrial, este peligro parecería conjurado ya al utilizarse el mecanismo de los precios comunicados. (art. 28.1). La disciplina de precios en los servicios de control cuenta pues con dos mecanismos de tope: el «price cap» o precio máximo fijado por la Administración y el precio comunicado mínimo. Es cierto, sin embargo que no existe un mecanismo de precio mínimo asegurado, lo que puede — a larga y según la estructura del sector— arrastrar los precios a la baja. Para intervenir sobre la estructura del sector y el peligro de concentración en pocos grupos empresariales, se dispone también de la prohibición de formar grupos (art. 30.1.b.) En cualquier caso, a pesar de la dicción imprecisa de la Ley, no se trata de una tarifa administrativa ni de un precio público. Finalmente, la Ley impone a los organismos de control, para poder actuar en el territorio de Cataluña, un desarrollo mínimo por comarcas y la asunción de un mínimo obligatorio de ámbitos de actuación.

La transición entre un mercado monopolista y un mercado libre como el que plantea la Ley 12/2008 (LA LEY 10281/2008), no queda tampoco exento de dificultades. En un primer momento, el gobierno propuso una prórroga del contrato concesional de las entidades colaboradoras. La prórroga fue objeto de dictamen por parte de la Comissió Jurídica Assessora quien calificó la modificación como desfavorable (19) .

La Ley de Seguridad Industrial fue objeto de desarrollo reglamentario mediante el **Decreto catalán 30/2010 de 2 de marzo (LA LEY 3612/2010), por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Industrial** (en desarrollo de la Ley 12/2008 (LA LEY 10281/2008)). De modo preliminar, cabe decir que la posición del Gobierno autonómico en la elaboración de esta norma queda altamente comprometida. Por una parte, están ya en vigor las Leyes 17/2009 (LA LEY 20597/2009) y 25/2009 (leyes de transposición de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior, Directiva 123/2006/CE (LA LEY 12580/2006)) que pueden producir la ilegalidad sobrevenida de aspectos nada secundarios de la Ley 12/2008. Por otra parte, la misma ley catalana 12/2008 (LA LEY 10281/2008) hace numerosas remisiones al desarrollo reglamentario que debe respetar el texto aprobado por el Parlament de Cataluña, hecho que impide desarrollar en un texto reglamentario aspectos carentes de apoyatura legal (20) . Así pues, la inoportunidad del momento de aprobación del Reglamento es mayúscula.

A modo de valoración general, podemos decir que el Decret 30/2010 de 2 de marzo (LA LEY 3612/2010) y el Reglamento que éste contiene desoyen completamente la legislación del Estado. No puede argumentarse ahora que el espacio normativo catalán fue ejercido legítimamente en desarrollo de la Directiva europea (DSMI) y que la ilegalidad de la Ley 12/2008 (LA LEY 10281/2008) es sobrevenida. Se trata en cualquier caso del respeto al principio de jerarquía normativa, siendo inadmisibles que los gobiernos autonómicos aprueben disposiciones de carácter general manifiestamente contrarias a la legislación del Estado. Si se argumenta que la legislación estatal puede ser inconstitucional por invadir las competencias catalanas, ello debería traducirse en la presentación del correspondiente conflicto de competencias. Además de ello, el Reglamento se aprueba el 2 de marzo de 2010, cuatro meses después de la publicación de la STJCEE de 22 de octubre de 2009 (As. C-438/08 Comisión contra República

Portuguesa) que declara contrario al Derecho comunitario las restricciones de entrada en el sector de las ITV (21) . A todo ello parecería inmune la norma catalana.

Sea como fuere, no es difícil adivinar que el Reglamento de desarrollo de la Ley catalana de Seguridad Industrial presentará igualmente problemas de legalidad con el marco estatal, al igual que la Ley de la que trae causa (22) .

Interesa especialmente destacar como la mayoría (sino la totalidad) de estos requisitos incumplen la Ley estatal y la jurisprudencia del TJCE. En este sentido pueden mencionarse dos disposiciones específicas: el art. 60 cuando establece un despliegue territorial mínimo para los organismos de control de la seguridad industrial y el art. 65 cuando establece el número máximo de organismos de control industrial sin que se aporte ninguna justificación para ello.

Y si trasladamos el análisis de los organismos de control a las entidades que realizan la inspección técnica de vehículos, se puede detectar gravísimos problemas de encuadre legal, al menos en tres disposiciones: art. 73 (Adecuación al Plan territorial y aseguramiento de la continuidad); art. 74 (Cuota máxima de mercado) y art. 75 (Distancias mínimas de compatibilidad) (*sic*).

La Comissió Jurídica Assessora, máximo órgano de la Administración Consultiva de la Generalitat de Catalunya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el proyecto de Decreto que analizamos. En su Dictamen 20/2010 de 21 de enero, se argumenta a favor de una total deferencia a la Administración en la determinación y justificación de las razones imperiosas de interés general que justifiquen la intervención administrativa y su necesidad y proporcionalidad.

Además de lo anterior, el máximo órgano de la Administración consultiva catalana advierte en el Dictamen sobre el proyecto de Reglamento (23) , que la necesidad de autorización para las empresas de instalación, mantenimiento y reparación de instalaciones y productos industriales (Título VII) y para los talleres de reparación de vehículos (Título VIII) no está motivada y por ello incumple la normativa europea y estatal.

En el mismo sentido hay que mencionar el muy fundamentado Informe de la Autoridad Catalana de la Competencia a propósito de la misma norma donde se advierte acerca de numerosos efectos anticompetitivos de la normativa relativa a las inspecciones industriales (24) .

En este contexto normativo tiene lugar la aprobación del **Decret 45/2010, de 30 de marzo de 2010 (LA LEY 6185/2010), por el que se aprueba el «Pla Territorial de noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles de Catalunya per al període 2010-2014»**, y en base al mismo, las órdenes: IUE/279/2010, de 7 de mayo, por la que se abre convocatoria y se aprueban las bases que regulan el concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en el Plan territorial aprobado por el Decreto 45/2010, de 30 de marzo (LA LEY 6185/2010) y la IUE/3456/2010, de 22 de octubre, por la que se hace pública la resolución del concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en el Plan territorial aprobado por el Decreto 45/2010, de 30 de marzo (LA LEY 6185/2010).

La resolución del único concurso que disputaba la hegemonía de Applus y RVSA en el sector adjudicó a dos nuevas compañías los lotes 1 (para las áreas territoriales de Alta Ribagorça: 1 línea. Baix Penedès: 2 líneas y Bages: 2 líneas.) a ITEVELESA y 2 (Garrigues: 1 línea, Montsià: 2 líneas y Vallès Oriental: 2 líneas) a ATISAE. La adjudicación fue objeto de impugnación judicial por parte de CERTIO (empresa concursante no adjudicataria), hallándose *sub iudice* la resolución definitiva del caso.

En el momento de escribir estas páginas, aparece la noticia de la detención del Subdirector General de Seguridad Industrial y varios empresarios por supuesto delito de tráfico de influencias, los delitos de falsedad documental, contra la hacienda pública y malversación de fondos públicos, caso que conoce la titular del Juzgado de Instrucción n.º 9 de Barcelona, Silvia López Mejía. Según la noticia, «El subdirector general de Seguridad Industrial de la Generalitat, Isidre Masalles, y el número dos de la Diputación de Barcelona, Josep Tous (CDC), quien solo llevaba 20 días en el cargo, fueron detenidos junto con tres empresarios por su presunta participación en una trama para obtener concesiones en el negocio de la

inspección técnica de vehículos (ITV). La juez que investiga el caso ordenó su arresto por un supuesto delito de tráfico de influencias. Está previsto que hoy pasen a disposición judicial. La investigación se fraguó a partir de las conversaciones telefónicas del principal implicado en el caso Campeón, el empresario gallego Jorge Dorribo. Un informe de la fiscalía menciona contactos de Dorribo con el empresario catalán Sergio Pastor (uno de los detenidos ayer) para la concesión de servicios de ITV con la mercantil alemana TÜV Rheinland (...)La trama trató de influir, presuntamente, para hacerse de forma irregular con unas estaciones de ITV que previamente habían sido adjudicadas a otra compañía. Esas presiones no llegaron a materializarse, según fuentes judiciales. En octubre de 2010, la Generalitat — gobernada entonces por el tripartito de izquierdas— celebró un concurso público que, por primera vez, abrió el negocio a empresas distintas de Applus y RVSA, que hasta entonces habían disfrutado una suerte de oligopolio» (25) .

Finalmente, cabe mencionar la **Llei 10/2011, del 29 de diciembre de 2011 (LA LEY 26381/2011)** , de simplificació i millorament de la regulació normativa. Se trata de una Ley de afectación compleja, que para lo que a nosotros interesa, dedica los arts. 59 y siguientes a la modificación de la Ley 12/2008, de 31 de julio (LA LEY 10281/2008), de seguridad industrial. Según el Preámbulo de la Ley, se suprime la Agencia Catalana de Seguridad Industrial a la vez que se modifica el régimen jurídico de los organismos de control (26) . Sin embargo, el redactado final introduce pocos cambios relevantes, manteniéndose la cuestión del despliegue territorial mínimo en Cataluña (Plan Sectorial) y la adjudicación por concurso. Es verdad, en cambio que se suavizan algunos aspectos como pueden ser la exigencia de un número obligatorio mínimo de ámbitos materiales de actuación (art. 30.d. LSICat), el número mínimo de personal con competencia (art. 30.i. LSICat) o la exigencia de solvencia financiera (desaparición de la letra k. Del mismo art. 30). La ordenación de la cobertura territorial de las actividades no se realizará ya por simple Decreto sino que hará falta un reglamento. En lo demás, sin perjuicio de un análisis más detenido, podemos afirmar que la regulación se mantiene invariada y por ello la llamada simplificación y mejora de la regulación no alcanza a las ITV.

De forma paradójica, la redacción final de la Llei 10/2011 (LA LEY 26381/2011), no recoge algunos aspectos que la Autoridad Catalana de la Competencia había valorado positivamente (27) , lo que supone una involución en el modelo. No se trata ya de desoír la opinión de las autoridades de competencia sino de contradecirlas abiertamente. Por ello, la redacción final de la Ley sigue incluyendo aspectos como la necesidad de adecuación de los organismos de control a un despliegue territorial mínimo que garantice «el equilibrio territorial mínimo en Catalunya» (art. 31) o el renacimiento de las concesiones administrativas allí donde no cubra la iniciativa privada (art. 26.4). Se trata, como ya se puso de manifiesto de la implantación de un «numerus clausus indirecto», ya se que mantiene la vigencia del Decret 45/2010. Igualmente, se mantiene la fijación pública de las tarifas máximas del servicio, la cuota máxima de mercado por operador y la cuestión de las distancias mínimas.

## 1. La STSJCat de 25 de abril de 2012

Tanto el Decret 30/2010, de 2 de marzo (LA LEY 3612/2010), de desarrollo reglamentario de la Ley catalana de Industria, como el Decret 45/2010, de 30 de marzo (LA LEY 6185/2010) 2010, pel qual s'aprova el Pla territorial de noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles de Catalunya per al període 2010-2014, han sido objeto de impugnación directa ante el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, quien en fecha 25 de abril de 2012 ha emitido su sentencia. (Sala Contencioso-Administrativa, Sección 5.ª, ponente Eduard Paricio). La sentencia discurre básicamente sobre la aplicabilidad de la Directiva europea de servicios al sector de las ITV, y podemos dividir su estructura en tres partes.

En primer lugar, el Tribunal analiza la cuestión de la naturaleza jurídica de la inspección técnica. Si bien resulta claro que la ley catalana define la seguridad industrial como un servicio público de interés general cuyo objeto es prevenir los riesgos industriales, la sentencia advierte sobre la contradicción que supone, de una parte mantener el carácter de servicio público y ejercicio de autoridad de la actividad, y de otra, ceder al sector privado (aún bajo un intenso control público), la operación de la misma. Esta técnica (autorización) no es propia de la gestión de servicios públicos y sin explicitarlo, la sentencia aplica el

llamado «test de coherencia» creado por la jurisprudencia del TJUE. El ordenamiento español reserva el ejercicio de autoridad a las Administraciones públicas y sus funcionarios (FJ 3.º) En definitiva, aplicando la sentencia europea de 22 de octubre de 2009 (Comisión c. Portugal) (28) , la propia Directiva y las leyes de transposición de la misma al ordenamiento español, queda claro que las ITV se definen como actividad económica meramente instrumental de una potestad pública y por ello quedan sujetas a la libertad de establecimiento y circulación. Se argumenta incluso por la Administración que estamos ante una actividad del poder público al poder ejercer los organismos autorizados potestades como la interrupción cautelar de las instalaciones. El Tribunal rechaza este argumento (FJ 3.º).

En segundo lugar, la inclusión de las ITV en el conjunto de actividades económicas implica que las restricciones reguladoras que se impongan al ejercicio de dicha actividad deben fundarse en una razón imperiosa de interés general al tiempo de ser proporcionadas e idóneas para los objetivos que persigan. En palabras de la sentencia:

*«El cas és que la Llei 12/2008 (LA LEY 10281/2008) inclou efectivament determinats motius per justificar algunes restriccions, com ara la limitació quantitativa de les autoritzacions, però no justifica la mateixa exigència de les autoritzacions ni tampoc el gruix de les restriccions que son objecte d'impugnació. En efecte, els articles 31 i 37 admeten respectivament la limitació del nombre d'organismes de control i d'estacions d'ITV per assegurar la bona prestació del servei i garantir l'objectivitat i la qualitat de la inspecció, com també l'article 37.3 admet la possibilitat d'establir distàncies mínimes per assegurar la compatibilitat d'estacions d'ITV. Ara bé aquestes raons no encaixen inicialment en el llistat de raons imperioses d'interès general establert a l'article 3.11 de la Llei 17/2009 (LA LEY 20597/2009), però és que tampoc no es justifica que la introducció d'aquestes restriccions sigui proporcionada i no admeti possibilitat d'aconseguir la mateixa finalitat amb una restricció menor. Val a dir en aquest sentit que la restricció quantitativa d'operadors privats és extrema sense que es pugui endevinar la raó ni es justifiqui aquesta limitació en els termes de L» article 8.1 de la Llei 17/2009 (LA LEY 20597/2009). Alhora, la durada de les autoritzacions de 20 i 30 anys difícilment es pot entendre proporcionada en els termes de l'article 8.2.b/ de la Llei de transposició i apartat 62 de l'exposició de motius de la Directiva.*

*En definitiva, ni les restriccions quantitatives o temporals queden justificades en els termes expressats, ni la mateixa exigència d'autorització ho està en la forma exigida. És possible fins i tot probable que el sotmetiment de l'activitat a autorització pugui ser correctament justificada, com també altres restriccions, però el cas és que ni les parts d'aquest procés ni aquest òrgan jurisdiccional poden entrar en una dinàmica purament especulativa al respecte.*

*Val a dir que el Tribunal Suprem s'ha pronunciat recentment en aquest sentit a propòsit de l'exigència d'autorització dels organismes de control industrial i en relació a l'article 15 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol (LA LEY 2144/1992), d'indústria. Així, les sentències de 29 de juny de 2011 —rec. n.º 252/2010— i de 27 de febrer de 2012 —rec. n.º 191/2010 (LA LEY 15814/2012)— venen a recordar que, d'acord amb el plantejament esmentat, la concurrència de raons imperioses d'interès general s'ha d'explicitar a la normativa que introdueix la restricció, concretament en aquest cas el sotmetiment a autorització.»*

En definitiva, hechas pues las anteriores consideraciones, el Tribunal anula los preceptos reglamentarios referidos a: la necesidad de obtención de autorización administrativa para los operadores de ITV; las limitaciones del número de estaciones existentes en Catalunya; el régimen de continuidad de las empresas ya existentes y la conversión de las mismas sin recurrir a licitación; los criterios de ejercicio de la actividad referidos a los ámbitos materiales de actuación, solvencia de las empresas y cuota máxima de mercado; las restricciones referidas a la plantilla mínima de las empresas; la imposición de tarifas; la necesidad de obtener autorización en Cataluña para aquellas entidades que ya presten servicios en otra Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, la sentencia discurre sobre el ajuste al ordenamiento del régimen de adjudicación de patrimonio a las empresas ya existentes en el sector. Efectivamente, al rescatar una concesión administrativa debe procederse a revertir los bienes afectos a la misma a la Administración concedente. En el caso de las ITV, no se aplica este sistema sino que se adjudican directamente los bienes a las

operadoras. (Disposición Adicional Segunda del D. 30/2010). Este aspecto fue ya objeto de crítica por parte de la Comissió Jurídica Assesora en su dictamen relativo al desarrollo reglamentario de la Ley y según la sentencia, no se da en el presente caso ninguno de los supuestos en los que la legislación sobre bienes públicos permite la cesión o adjudicación directa de bienes. Por tanto, se trata de una adjudicación directa de patrimonio público a unos determinados operadores a los que se exime del concurso y ello concede un beneficio que discrimina a los nuevos operadores (FJ 6.º).

En consecuencia, se estima el recurso interpuesto por OCA, Inspección Técnica de Vehículos SA y se declara la nulidad de los principales artículos del Reglamento que regulaban el régimen legal de las ITV en Cataluña.

## V. LA POSICIÓN DEL DERECHO DE LA UE

De todos es conocida la potente influencia que ejerce el principio de primacía del Derecho europeo sobre los derechos nacionales y cómo la Comisión y el Tribunal de Justicia de la UE aseguran las libertades comunitarias de circulación y establecimiento. Aunque inicialmente pensados sólo para las empresas (operadores económicos), los principios de libre mercado, competencia y libertad de circulación y establecimiento pronto empezaron a cuestionar los monopolios nacionales y las restricciones a la libre competencia que provenían de los Derechos administrativos nacionales y del modo de configurar los tradicionales servicios públicos. No es aquí el lugar adecuado para exponer un completo discurso sobre la aproximación de legislaciones en materia de regulación de los servicios públicos. Baste decir que, las restricciones a la competencia sólo podrán justificarse en la medida en que sean el único modo de garantizar la satisfacción del interés general presente en sectores regulados.

Esta dogmática general (servicio público versus libre mercado) tiene una ulterior complicación en los casos donde se ejercer una potestad pública o cuasi-pública a través de un privado. No se trata ya de prestación de servicios económicos de interés general sino de los propios límites del Estado según se han configurado soberanamente por cada uno de los Estados miembros. Sirva como ejemplo de ello, la **sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 18 de marzo de 1997** (Asunto C-343/1995. Rec. 1997 I-01547). Para el Tribunal, **debe distinguirse entre el supuesto en que el Estado actúa ejerciendo la autoridad pública y el caso en que actúa ejerciendo actividades económicas de carácter industrial o comercial consistentes en ofrecer bienes y servicios en el mercado** (en este sentido, véase la sentencia de 16 de junio de 1987; Comisión/Italia, 118/1985, Rec. pág. 2599, apartado 7). **Para efectuar la distinción entre los dos supuestos mencionados, es necesario examinar la naturaleza de las actividades que ejercen la empresa pública o la entidad a la que el Estado ha concedido derechos especiales o exclusivos.**

**«Pues bien, la vigilancia anticontaminación que los SEPG deben llevar a cabo en el puerto petrolero de Génova constituye una misión de interés general que forma parte de las funciones esenciales del Estado en materia de protección del medio ambiente en el dominio marítimo. De este modo, tal actividad de vigilancia, por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta, se vincula al ejercicio de prerrogativas relativas a la protección del medio ambiente, que son prerrogativas típicas del poder público. No tienen un carácter económico que justifique la aplicación de las normas sobre la competencia del Tratado» (véase la sentencia de 19 de enero de 1994 SAT Fluggesellschaft, C-364/1992, Rec. p. I-43 apartado 30).**

Aunque es cierto que el alcance de la sentencia puede entenderse limitado a la cuestión de la aplicación del derecho de la competencia o de libertad de circulación y establecimiento, resulta crucial la valoración administrativa de profundo calado que realiza el Tribunal en su sentencia. Con independencia de la fórmula jurídica que se utilice (pública o privada), determinadas actividades constituyen el ámbito propio de las prerrogativas de la Administración pública. La vigilancia anticontaminación en los puertos constituye una prerrogativa típica del poder público que forma parte de las funciones esenciales del Estado en materia de protección del medio ambiente en el dominio marítimo y por ello, no le son exigibles la aplicación de las normas de competencia.

No se discute si el Estado puede organizar los servicios de interés general de un modo u otro, sino propiamente los límites del Estado y la separación entre funciones de autoridad (*imperium*) y funciones de prestación.

La cuestión aparece de nuevo al cabo de los años en la **STJCEE de 22 de octubre de 2009 (As. C-438/08 Comisión contra República Portuguesa)**, donde el Tribunal examina la coherencia con el Derecho UE del hecho que Portugal imponga la concesión administrativa como modo de prestar el servicio de ITV junto con otras restricciones (capital social mínimo de las entidades; objeto social de las empresa de inspección; régimen de incompatibilidad de los gerentes, socios y administradores). Según el Tribunal,

*28. En el caso de autos, se plantea la cuestión de la conformidad con el art. 43 CE de una normativa nacional por la que se imponen requisitos para lograr la autorización de ejercer la actividad de inspección de vehículos, en particular la sujeción de la concesión de las autorizaciones administrativas al criterio del interés público, la exigencia de que las empresas que pretendan establecerse en ese mercado tengan un capital social mínimo de 100.000 euros, la limitación del objeto social de tales empresas y la imposición de normas en materia de incompatibilidad a sus socios, gerentes y administradores.*

*29. Es jurisprudencia reiterada que deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (véanse, en particular, las sentencias de 17 de octubre de 2002, Payroll y otros, C 79/01, Rec. p. I 8923, apartado 26; de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France, C 442/02, Rec. p. I 8961, apartado 11, y de 23 de octubre de 2008, Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt, C 157/07, Rec. p. I 8061, apartado 30).*

*30. Pues bien, aun cuando las exigencias establecidas por la normativa portuguesa se aplican de la misma forma tanto a los operadores establecidos en Portugal como a los procedentes de otros Estados miembros, pueden impedir a los operadores que no cumplan los criterios establecidos en dicha normativa establecerse en Portugal para ejercer en dicho país una actividad de inspección de vehículos. En particular, como señala la Comisión, el criterio del interés público, al que está supeditada la concesión de la autorización administrativa, puede abrir el camino a una utilización arbitraria de la facultad de apreciación de las autoridades competentes, permitiéndoles denegar dicha autorización a algunos operadores interesados, aun cuando éstos cumplan los demás requisitos establecidos en la normativa.*

*31. Por lo tanto, los requisitos controvertidos impuestos por la normativa portuguesa para el acceso a la actividad de inspección técnica de los vehículos constituyen un obstáculo a la libertad de establecimiento (29).*

Por tanto, la sujeción de los operadores de ITV a un requisito de entrada como es la obtención de una concesión administrativa supone un obstáculo a las libertades comunitarias. ¿Puede justificarse dicho obstáculo habida cuenta de la importancia de la función que desarrollan los operadores ITV en la garantía de la seguridad del tráfico o más generalmente en desarrollo de una prerrogativa de poder público? La respuesta, aunque requiera una larga transcripción de la sentencia, resulta extremadamente útil:

*36. Según reiterada jurisprudencia, **la excepción prevista por dicho art. 45 debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder público** lo cual excluye que se consideren «relacionadas con el ejercicio del poder público» a efectos de dicha excepción las funciones meramente auxiliares y preparatorias con respecto a la entidad que ejerce efectivamente el poder público al adoptar la resolución final (sentencias antes citadas Thijssen, apartado 22; Comisión/Austria, apartado 36, y Comisión/Alemania, apartado 38).*

*37. El Tribunal de Justicia ha aclarado además la distinción que existe entre las actividades de los organismos privados que constituyen meras funciones preparatorias y las que constituyen una participación directa y concreta en el ejercicio del poder público señalando que, incluso cuando los organismos privados ejercen funciones de poder público extrayendo las consecuencias de los controles que llevan a cabo, la posibilidad de invocar el art. 45 CE (LA LEY 2500/1978) queda excluida cuando la*

normativa aplicable establece un encuadramiento de los citados órganos por la autoridad pública competente (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Comisión/Austria, apartado 41, y Comisión/Alemania, apartado 43). Efectivamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que los organismos privados que ejerzan su actividad bajo la supervisión activa de la autoridad pública competente responsable, en última instancia, de los controles y de las resoluciones de dichos organismos, no pueden considerarse «directa y específicamente relacionado[s] con el ejercicio del poder público» a efectos del art. 45 CE (LA LEY 2500/1978) (sentencias antes citadas Comisión/Austria, apartado 42, y Comisión/Alemania, apartado 44).

38. Según las indicaciones contenidas tanto en el escrito de interposición del recurso como en el escrito de contestación, la inspección técnica de los vehículos en Portugal es competencia de un organismo público, el Institut public de la mobilité et des transports terrestres, el cual, no obstante, puede utilizar los servicios de las entidades privadas para llevar a cabo las inspecciones. La entidad privada de inspección de vehículos debe adoptar la decisión de certificar o no la conformidad técnica de los vehículos sin intervención alguna de la autoridad pública administrativa.

39. Además, según se desprende del escrito de contestación, la actividad de los establecimientos de inspección de vehículos se organiza en dos fases. En una primera fase, dicha actividad consiste en efectuar visitas técnicas, es decir, comprobar la conformidad de los vehículos inspeccionados con las normas técnicas aplicables y redactar un acta de la visita en la que se reflejen los detalles de los exámenes realizados y los resultados obtenidos. En una segunda fase, dicha actividad incluye la certificación de la inspección efectuada mediante la colocación de una viñeta en el vehículo o, por el contrario, la denegación de la certificación.

**40. Las actividades correspondientes a la primera fase son exclusivamente de carácter técnico y, por consiguiente, ajenas al ejercicio del poder público** (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 1989, Comisión/Italia, C 3/1988, Rec. pág. 4035, apartado 13). **Por el contrario, la segunda fase relativa a la certificación de la inspección técnica conlleva el ejercicio de facultades de poder público, ya que se trata de extraer las consecuencias jurídicas de la inspección técnica**.

41. Sin embargo, a este respecto, ha de señalarse que la decisión de certificar o no certificar la inspección técnica se limita, en esencia, a constatar los resultados de la inspección, por lo que, de una parte, carece de la autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas de poder público, y, por otra parte, se adopta en el marco de una supervisión estatal directa.

42. Efectivamente, se desprende del art. 2 de la Directiva 96/1996 (LA LEY 6497/1996) que, cuando el Estado miembro ha encomendado la gestión de los establecimientos de control técnico a entidades privadas, debe seguir ejerciendo, no obstante, una supervisión directa sobre éstas.

Desvelado pues por la sentencia el carácter técnico de la actividad y la inexistencia de prerrogativas públicas en su ejercicio (falta de autonomía decisoria, es decir, carácter reglado de la resolución de conceder o no el distintivo ITV; supervisión pública; inexistencia de facultades coercitivas) resulta claro que someter a los operadores a la obtención de un título administrativo como la concesión no resulta acorde con la proporcionalidad y necesidad que requieren las excepciones a la libertad de establecimiento. El Tribunal pues declara que el sistema concesional de acceso a las ITV incumple el Tratado.

El impacto de la sentencia se ve incluso más reforzado por un segundo aspecto. El hecho de excluir de las prerrogativas del poder público la actividad de las ITV, las sitúa directamente dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Directiva del Servicios en el Mercado Interior (30), cuyo principio general es el de libertad de establecimiento incluso por encima de la autorización administrativa. Dicho en otras palabras, los servicios económicos deben poder prestarse dentro de la UE sin sujeción a intervención administrativa previa. Así lo ha entendido la **STS de 29 de junio de 2011**, cuando examina la adecuación al ordenamiento comunitario de la autorización para la prestación de servicios de inspección industrial que prevé el RD 338/2010, de 19 de marzo (LA LEY 6412/2010), por el que se modifica el

Reglamento de Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial. Planteada así la cuestión la sentencia resuelve que:

*«El carácter general de este precepto obliga, a partir de la entrada en vigor de esta reforma, a interpretar el resto de la Ley de Industria a la luz del mismo. Y esto quiere decir que en virtud de lo dispuesto en su apartado 5 la Administración sólo podrá exigir autorización en los supuestos en los que justifique que tal exigencia resulta obligada para "el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales".*

*Esta interpretación es asimismo obligada en virtud de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123 (LA LEY 12580/2006) / CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2.006), la cual ha sido transpuesta precisamente por las ya citadas Leyes 17/2009, de 23 de noviembre (LA LEY 20597/2009), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 25/2009, de 22 de diciembre, por las que se reforman diversas leyes para su adaptación a la anterior. Pues bien, la citada Directiva condiciona en términos generales la posible supeditación del acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización a determinadas condiciones, en concreto que el régimen no sea discriminatorio para el prestador, que la necesidad de su autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general y que el objetivo perseguido no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, como lo sería un control a posteriori (art. 9). Estas limitaciones han sido recogidas en el art. 5 de la Ley 17/2009 (LA LEY 20597/2009) y, en lo que respecta al ámbito industrial, se proyectan en el apartado 5 del art. 4 de la Ley de Industria, que establece que únicamente se puede requerir autorización administrativa previa para la prestación de servicios "cuando resulte obligado para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales". Todo lo anterior lleva a la conclusión ineludible de que si el Estado español quiere establecer un régimen de autorización previa deberá justificar la concurrencia de una razón imperiosa de interés general o, en concreto, que resulte obligado para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias o internacionales.*

*Justificación que podría estar en una Ley o, en su defecto y siempre que la correspondiente ley sectorial lo admita, en un reglamento aprobado por la Administración. Pues bien, en el supuesto que se discute, el art. 15 de la Ley de Industria, tras su reforma por la referida Ley 25/2009, mantiene en general la exigencia de autorización para los organismos de control.*

*Pero en virtud de lo establecido en el art. 9 de la Directiva de Servicios y en consideración al principio de primacía del derecho comunitario, así como en atención a lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 17/2009 (LA LEY 20597/2009) y en el art. 4 de la Ley de Industria, tal exigencia legal sólo puede aplicarse, tal como se ha indicado, cuando el Estado justifique mediante ley o reglamento la concurrencia de una razón imperiosa de interés general o que resulte obligado para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias o internacionales. Sin embargo, ni la propia Ley de Industria, cuyo art. 15 de limita a prever la regla general de necesidad de autorización, ni el Reglamento modificado por el Real Decreto que se impugna, hacen referencia alguna a esta justificación, lo que obliga a declarar la inaplicación de la exigencia general de autorización para los organismos de control, salvo en los casos en los que se hubiera acreditado tal necesidad de autorización según los criterios antes señalados. Esto supone que, en defecto de autorización, y al margen de la obligatoriedad de acreditación, los organismos de control quedarían en cambio obligados a efectuar la comunicación o declaración responsable prevista en el art. 4 de la Ley de Industria y en los términos previstos en dicho precepto.» (FJ 4.º) (31) .*

## VI. FINAL

En los procesos de la liberalización (introducción de competencia), la cuestión económica se se transforma rápidamente en un lucha por el poder territorial de cada regulador. En este sentido, cuando el poder está fragmentado verticalmente entre varias Administraciones, las competencias o ámbitos de actuación de cada uno de ellos pueden verse alterados como consecuencia de la introducción de nuevas medidas reguladoras. Ello es bastante evidente en la relación entre poder europeo-poder estatal y también entre poder estatal-poder autonómico. Liberalizar puede significar la erosión de competencias

reguladoras y disminución de ámbito de competencias. Así se explica la cuestión constitucional debatida en la STC 332/2005 (LA LEY 11/2006). La regulación esconde pues una tensión entre centro-periferia y no sólo entre mercado-intervención administrativa. Ello se puede apreciar claramente en el caso de las ITV pero también en otros como los horarios comerciales o la regulación farmacéutica. Con independencia del poder político de los partidos gobernantes en cada ámbito, la periferia (Estados en la UE o Comunidades dentro de España) ven la regulación como un instrumento de afirmación competencial.

Además, la proximidad reguladora puede dificultar los procesos liberalizadores y es susceptible de favorecer la captura del regulador. Ciertamente, las potestades de planificación general de la economía chocan a menudo con la regulación local. La cercanía del operador con el poder local aumenta las posibilidades de captura. Es cierto que una dosis de diversidad reguladora puede desembocar en una sana emulación entre territorios y mejor adaptación a las economías locales. Pero también es cierto lo contrario: la cerrazón y compartimentación de los mismos frente a los operadores forasteros. La regulación, pues, constituye un elemento de protección de mercados locales. La expresión más traumática de esta patología puede hallarse en el favorecimiento de fenómenos delictivos (corrupción, financiación ilegal de partidos o tráfico de influencias).

El Derecho de libertad de establecimiento de la UE supone una redefinición de la dimensión del Estado y de la intervención reguladora. No es cierto que el Derecho de la UE suponga ninguna deferencia por la definición de servicios y potestades públicas que soberanamente decidan los Estados miembros. Aunque formalmente se establezcan disposiciones que garantizan ese ámbito de soberanía reguladora, el principio de primacía del Derecho material influye sobre las opciones locales. De este modo, el Derecho europeo no sólo condiciona la libertad de circulación y establecimiento de los operadores económicos sino que impone un modelo convergente de intervención del Estado en la economía. Esta proposición tiene que ver directamente con el tipo de regulación que se practique. Por supuesto, las regulaciones directamente discriminatorias son contrarias al Derecho europeo, pero también lo son aquellas que se ejerzan de manera que dificulten la libre circulación. El regulador local (por ejemplo, la República de Portugal en el caso C-438/08 o la Ley catalana 12/2008 (LA LEY 10281/2008) al exigir una doble autorización a los operadores de otras Comunidades) ejerce la regulación de modo que favorece los operadores locales en detrimento de otros. El ejercicio anticompetitivo (proteccionista) de la regulación tiene como penalización la pérdida de la potestad reguladora. Dicho en otras palabras, los gobiernos locales gozan de cierto margen para la «influencia reguladora» pero si éste se ejerce de manera grosera (prórrogas injustificadas de contratos de hasta 30 años; exigencia de dobles autorizaciones; limitaciones en número de los operadores; zonificación; requisitos de capital; etc.) aparece una amenaza cierta de perder la competencia. Si hasta ahora en un mundo autárquico cada regulador podía ejercer la competencia de manera abusiva con sólo argumentar su soberanía sobre la materia, en un mundo integrado (UE o Estado), el mal ejercicio regulador resulta penalizado.

Finalmente, podemos hacer referencia a la cuestión de la «regulation through litigation». El papel de los tribunales en las cuestiones regulatorias resulta fenomenal ya que son quienes, al final, deciden cuestiones no estrictamente jurídicas sino relaciones de poder y definiciones de constitucionalismo económico. La opción del Tribunal de Justicia de la UE en el caso examinado no es la única viable y probablemente, la opción del TSJCat en el caso de la regulación de las ITV por medio del Decret 30/2010, tampoco. La jurisdicción funciona como instrumento de revisión de las opciones reguladoras adoptadas y se convierte en palanca de los intereses de los potenciales entrantes en un sector. Utilizar de modo anticompetitivo la regulación desemboca en la regulación mediante sentencia. A su vez, se establece un diálogo tensionado entre poder normativo y poder adjudicador (judicial). Frente al poder normativo de las Administraciones, aparece el poder normativo de la jurisdicción, quien controla en último lugar la justificación, proporcionalidad e idoneidad de los instrumentos reguladores. Y cierto tipo de regulación abusiva aumenta de modo significativo la litigiosidad ante los tribunales.

## **VII. REFERENCIAS**

### **1. Normativa estatal**

**Real Decreto 1987/1985 de 24 de septiembre (LA LEY 2306/1985)** regula las normas básicas de instalación y funcionamiento de las Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos.

**Real Decreto 2042/1994 de 14 de octubre (LA LEY 4017/1994)**, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos.

**Real Decreto-Ley 7/2000 de 23 de junio (LA LEY 2230/2000)** , de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones

**Real Decreto 833/2003, de 27 de junio (LA LEY 1195/2003)**, de los requisitos que deben cumplir las estaciones de ITV

**Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero (LA LEY 2703/2008)**, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV

## 2. Normativa autonómica catalana

**Decret 173/2005 de 23 de agosto (LA LEY 8976/2005)** , de aplicación de la disposición transitoria primera el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio (LA LEY 1195/2003), de los requisitos que deben cumplir las estaciones de ITV.

**Llei 10/2006 de 19 de julio (LA LEY 7479/2006)**, de la prestación de los servicios de inspección en materia de seguridad industrial

**Llei 12/2008, de 31 de julio (LA LEY 10281/2008)** , de seguridad industrial

**Decret 30/2010 de 2 de marzo (LA LEY 3612/2010)**, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Industrial

**Decret 45/2010, de 30 de marzo de 2010 (LA LEY 6185/2010)**, por el que se aprueba el «Pla Territorial de noves estacions d'inspecció tècnica de vehicles de Catalunya per al període 2010-2014»

**Ordre IUE/279/2010, de 7 de mayo**, por la que se abre convocatoria y se aprueban las bases que regulan el concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en el Plan territorial aprobado por el Decreto 45/2010, de 30 de marzo (LA LEY 6185/2010)

**Ordre IUE/3456/2010, de 22 de octubre**, por la que se hace pública la resolución del concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en el Plan territorial aprobado por el Decreto 45/2010, de 30 de marzo (LA LEY 6185/2010).

**Llei 10/2011, del 29 de diciembre de 2011 (LA LEY 26381/2011)** , de simplificació i millorament de la regulació normativa.

## 3. Pronunciamientos jurisprudenciales

STJCEE de 18 de marzo de 1997 (Asunto C-343/1995. Rec. 1997 I-01547).

STS 7 de mayo de 1999

STC 332/2005 de 15 de diciembre (LA LEY 11/2006)

STJCEE de 22 de octubre de 2009 (As. C-438/08 Comisión contra República Portuguesa)

STS de 29 de junio de 2011

STS de 27 de febrero de 2012

STSJCat de 25 de abril de 2012

## 4. Doctrina

*Arana García, E. (1999): «Naturaleza Jurídica de la actividad de Inspección Técnica de Vehículos» Revista Vasca de Administración Pública, n. 54*

*Arana García, E. (2001): «La reforma del régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos.*

Comentario al Real Decreto-ley 7/2000 de 23 de junio (LA LEY 2230/2000)». *Revista andaluza de Administración pública* n.º 43

AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA (2010) «Metodología para evaluar el impacto competitivo de las normas» marzo de 2010.  
[http://www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/guia\\_AIC\\_v17\\_08\\_10\\_FINAL\\_esp.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/guia_AIC_v17_08_10_FINAL_esp.pdf)

AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA (2010a): «Informe de regulació 7/2010» 31 de maig de 2010.

[http://www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/IR\\_07\\_2010\\_SegInd\\_esp.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/IR_07_2010_SegInd_esp.pdf)

AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA (2011): «Informe de regulació 15/2011». 16 de Juny de 2011.

[http://www20.gencat.cat/docs/economia/80\\_ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/IR\\_15\\_2011\\_ESP.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/economia/80_ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/IR_15_2011_ESP.pdf)

*Padrós Reig, C. (2001): Actividad administrativa y entidades colaboradoras. Tecnos, Madrid*

*Padrós Reig, C. (2007): La competència autonòmica executiva sobre el règim administratiu de les activitats d'inspecció tècnica. Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.*

*Padros Reig, C. (2009): «La compatibilidad de la normativa catalana de seguridad industrial con la Directiva europea de servicios y su transposición legislativa en Espanya», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n.º 311.*

*Padrós Reig, C. (2011) La Administración invisible. Dykinson, Madrid.*

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA: «I26 10/04 Informe sobre la prestación de servicios de Inspección Técnica de Vehículos»  
<http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiossectoriales/tabid/228/Default.aspx?pag=3>

*Villar Ezcurra, J.L. (2000): «La nueva regulación de la ITV» en Ariño Ortiz, G. (Dir) Liberalizaciones 2000. Comares, Granada.*

- (1) Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia «Sobre la prestación de servicios de inspección técnica de vehículos». 7 de julio de 2004.
- (2) Hoy parcialmente derogado por el Real Decreto 833/2003 de 27 de junio (LA LEY 1195/2003) y modificado por el Real Decreto 711/2006 de 9 de junio (LA LEY 6239/2006). Todos ellos derogados a su vez por el RD 224/2008, de 15 de febrero (LA LEY 2703/2008), sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos.
- (3) Sólo en aquellas provincias donde no existiera ninguna estación de ITV o se considerara insuficiente la capacidad de las existentes.
- (4) Este *tertium genus* entre el servicio público clásico y la actividad libre se define por la doctrina como una actividad encomendada a la Administración Pública. *Vide Parejo Alfonso, L. Jimenez-Blanco, A. y Ortega Alvarez, L., Manual de Derecho Administrativo, Ariel, Barcelona, 1996.*
- (5) Orden del Departamento de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo de la Generalitat de Catalunya TIC/3400/2003, de 21 de octubre (DOGC 17 de noviembre).
- (6) *Vide* el siempre agudo comentario del profesor *Antón Costas* a propósito del tema. «El Administrador Infiel», *El País*, 20 de octubre de 2003.
- (7) De hecho, la prórroga se ha extendido todavía más al dictar el Parlamento catalán la Llei 10/2006 de 19 de julio (LA LEY 7479/2006), de la prestación de los servicios de inspección en materia de seguridad industrial. Contrariamente a lo que pueda pensarse, se trata de una regulación provisional (al igual que el Decret 173/2005 que ahora se deroga) que induce a pensar precisamente en un replanteamiento de la cuestión.

- (8)** Tanto los operadores públicos como los privados (concesionarios o autorizados), deben cumplir las especificaciones que prevé la norma UNE-EN ISO/IEC 17020 para el campo de la inspección técnica de vehículos.
- (9)** De entre las obligaciones de las estaciones ITV figura «establecer documentalmente un procedimiento para la recepción de todas las quejas y reclamaciones que se produzcan con motivo de las inspecciones realizadas» Anexo II, apartado E.1 RD 224/2008 (LA LEY 2703/2008).
- (10)** Sobre el régimen tarifario y la diferencia entre precio y tasa, *Costas* opina que «La segunda astucia que esconde esta decisión (la de prorrogar las concesiones de ITV que hizo el gobierno catalán en 2003) es la tendencia cada vez más intensa a sustituir los impuestos como fuentes de ingresos para financiar los servicios públicos o las infraestructuras, por instrumentos recaudatorios del tipo canon, tarifas o peajes. Según el Consejero los concesionarios pagarán una cantidad (canon) mayor por disfrutar de la prórroga de este privilegio con lo que, en principio, se beneficia a la hacienda autonómica. Pero quienes realmente pagarán finalmente este canon serán los usuarios ya que lo que harán las empresas será trasladarlo a la tarifa. Estamos, por tanto, ante un impuesto oculto, que añadir a lo que pagamos por disponer de un vehículo» *Costas, A.*, «El Administrador Infiel», *El País* 20 octubre de 2003.
- (11)** Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya n.º 272 de 19 de mayo de 2006 sobre el Projecte de Llei de seguretat industrial solicitado por la Mesa del Parlament. (Fundamento 4).
- (12)** Esto es precisamente lo que hacía el Proyecto de ley de Seguridad Industrial que la disolución anticipada del Parlament impidió aprobar.
- (13)** Orden del Departamento de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo de la Generalitat de Catalunya TIC/3400/2003, de 21 de octubre (DOGC 17 de noviembre).
- (14)** La VI legislatura del Parlament de Catalunya se disolvió el 23 de septiembre de 2003 y se convocaron elecciones para el 16 de noviembre de 2003, dando lugar a un histórico cambio de gobierno después de la hegemonía de CiU durante 23 años. La VII legislatura se constituyó el 5 de diciembre de 2003.
- (15)** De hecho, la prórroga se ha extendido todavía más al dictar el Parlamento catalán la Llei 10/2006 de 19 de julio (LA LEY 7479/2006), de la prestación de los servicios de inspección en materia de seguridad industrial. Contrariamente a lo que pueda pensarse, se trata de una regulación provisional (al igual que el Decret 173/2005 que ahora se deroga) que induce a pensar precisamente en un replanteamiento de la cuestión.
- (16)** *Vide* Decreto 45/2010, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el período 2010-2014.
- (17)** La traducción es nuestra.
- (18)** También y dicho sea fuera del ámbito estrictamente jurídico, en Catalunya según cifras de mayo de 2008, la ECA Applus controlaba el 83% de las ITV catalanas.
- (19)** DICTAMEN 247/03 relativo a la «Pròrroga del període de concessió dels contractes d'exploració del servei d'inspecció tècnica de vehicles a Catalunya» Son igualmente de gran interés: DICTAMEN 20/10, de 21 de enero relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio (LA LEY 10281/2008), de seguridad industrial; DICTAMEN 64/10, de 4 de marzo Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan territorial inspección técnica de vehículos para el periodo 2010-2014 y DICTAMEN 229/11, de 3 de noviembre relativo a la Revisión de oficio de tres resoluciones de 21 de julio de 2006, del conseller de Treball i Indústria, de reversión de la concesión del servicio de inspección técnica de vehículos en Catalunya. Textos disponibles en <http://www20.gencat.cat/portal/site/CJA>
- (20)** Este fenómeno puede apreciarse, por ejemplo, en la disposición del art. 115 RSI cuando permite la existencia de personas naturales como empresas de control industrial (inexistente en la Ley) o en el hecho mismo de introducir el principio de «libertad de instalación» (art. 7) inexistente en el texto legal.

- (21) *Vide el epígrafe 5, ut infra.*
- (22) Véase la concepción general que se traslada de la Ley al Reglamento en el art. 2 relativo al concepto de «servicio público de interés general». A pesar de ello, el Reglamento recoge también el principio de «libertad de instalación» (art. 7) para aquellas actividades industriales que no estén sujetas a reglamentación específica y que no tiene parangón en la Ley 12/2008 (LA LEY 10281/2008). Igualmente, se traslada de la Ley al Reglamento el principio de autorización administrativa previa que deben obtener los organismos de control «para actuar en el territorio de Cataluña» (arts. 12 y ss).
- (23) Dictamen 20/2010 de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, de fecha 21 de enero de 2010.
- (24) Informe ACC 7/2010 de 31 de mayo sobre la Ley catalana de seguridad industrial y el reglamento de desarrollo de la misma. Disponible en [www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/IR\\_07\\_2010\\_SegInd\\_esp.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/economia/ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/IR_07_2010_SegInd_esp.pdf). En dicho Informe, la autoridad catalana de varios aspectos donde la regulación sectorial chocaría frontalmente con la defensa de la competencia: la exigencia de un número máximo de operadores; el régimen de silencio administrativo negativo; el establecimiento de tarifas máximas; la exigencia de un despliegue territorial mínimo; el establecimiento de un régimen de distancias mínimas.
- (25) El País, 26 de marzo de 2012. [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/26/catalunya/1332750880\\_405892.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/26/catalunya/1332750880_405892.html)
- (26) Lo que incluiría la ITV. A pesar de ello, los artículos de la Ley 12/2008 (LA LEY 10281/2008) dedicados específicamente a las ITV (Título IV. Capítulo III. El servicio de inspección técnica de vehículos. arts. 34 a 38), permanecen inmodificados por la Ley 10/2011 (LA LEY 26381/2011).
- (27) Véase de modo más extenso el Informe de la Autoritat Catalana de la Competecia sobre la propuesta de modificación de la Llei 12/2008 (LA LEY 10281/2008). «Informe de regulació 15/2011». 16 Juny 2011.
- (28) *Vide ut infra.*
- (29) Cuestión distinta pero igualmente interesante sería la relativa al reconocimiento de la validez de las inspecciones y certificados expedidos por otros Estados miembros. El Tribunal examina en la actualidad un caso de este tipo en el recurso interpuesto por la Comisión contra el Reino de Bélgica, interpuesto el 28 de marzo de 2011 (Comisión Europea / Reino de Bélgica (Asunto C-150/11)) donde se solicita que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 1999/37/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999 (LA LEY 6544/1999), relativa a los documentos de matriculación de los vehículos 1 y del art. 34 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (LA LEY 6/1957) al exigir, además del certificado de matriculación, la presentación del certificado de conformidad de un vehículo para la inspección técnica previa a la matriculación de vehículos matriculados anteriormente en otro Estado miembro, y al someter a los vehículos matriculados anteriormente en otro Estado miembro a una inspección técnica previa a su matriculación sin tener en cuenta los resultados de la inspección técnica llevada a cabo en otro Estado miembro.
- (30) Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 (LA LEY 12580/2006), relativa a los servicios en el mercado interior.
- (31) Igualmente en el mismo sentido cfr. STS de 27 de febrero de 2012.

