

El desinterés de las comunidades autónomas en aplicar el derecho de la Unión Europea a sus modelos de gestión de inspección técnica de vehículos. A propósito de la sentencia de 15 de octubre de 2015 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

BIB 2016\855

Sergio, Monteserin Heredia. Letrado consistorial del Ayuntamiento de Gavà (Barcelona)

Publicación:

Revista Aranzadi Unión Europea num.3/2016

Editorial Aranzadi, S.A.U.

I. Naturaleza jurídica y distribución constitucional de competencias para regular la actividad de ITV

Antes de pasar al núcleo del presente estudio entiendo conveniente realizar unas breves consideraciones jurídicas acerca de la actividad de ITV. En primer lugar, por tal actividad debe entenderse la revisión periódica de los vehículos de motor con vistas a verificar que se encuentran en las condiciones mecánicas adecuadas para garantizar la seguridad de las carreteras y que, además, controla que las emisiones contaminantes de los vehículos permanecen dentro de los límites permitidos¹, todo ello encaminado a asegurar que un vehículo es seguro para su utilización en la vía pública y es conforme con las características de seguridad y de protección del medio ambiente exigidas y obligatorias².

¹ Esta es la definición de la actividad de ITV que se contiene en el «Estudio sobre el mercado del servicio de inspección técnica de vehículos» realizado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en junio de 2014 (E/CNMC/0001/14), en su p. 5.

² Así finaliza la definición de la actividad de ITV contenida en el art. 3.9 de la Directiva 2014/45/UE del Parlamento y del Consejo, de 3.4.2014, relativa las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE.

Sentado lo anterior y pasando a determinar la naturaleza jurídica de la actividad de ITV, téngase en cuenta que su íntima conexión con la seguridad vial hizo que por parte de la doctrina tuviera la consideración de servicio público hasta finales del siglo pasado, lo que permitía reservar su gestión de forma exclusiva a la Administración Pública excluyendo a los operadores privados, salvo si se les adjudicaba una concesión administrativa, lo que suponía una publicación de todo este sector, a diferencia de lo que ocurría en el resto de actividades relacionadas con la seguridad industrial que si se permitía la participación de los operadores privados³. Con lo que como apuntaba E.Arana García, tal publicación de la actividad de ITV podía suponer una vulneración del derecho de la libertad de empresa garantizado en el [art. 38RCL 1978, 2836#A.38](#) de la Constitución Española, sobre todo también porque no se hizo mediante una declaración formal vía Ley, sino en el mejor de los casos se acudió a los textos reglamentarios⁴.

³ Recuérdese que la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria excluye de su ámbito de aplicación a la actividad de ITV, tal y como se proclama en su Exposición de Motivos, apartado 2 «in fine»: «*Quedan excluidos de estos procedimientos los vehículos automóviles, sus componentes y otros equipos de transporte ligados a la seguridad vial, donde la Administración continúa siendo directamente responsable de estas homologaciones, que se benefician del reconocimiento mutuo por parte de otros Estados, en función de Convenios Internacionales de larga tradición y fuerte implantación en el sector*».

⁴ Arana García, E. Naturaleza jurídica de la actividad de inspección técnica de vehículos, Revista Vasca de Administración

Pública, n.º 54, 1999, pp. 9-41; concluye sobre la naturaleza de la actividad de ITV que «la necesaria intervención pública en materia de inspección técnica de vehículos no tiene porqué pasar por su consideración de función pública soberana ni siquiera por la de servicio público. Se trata de una actividad económica más que por su transcendencia y conexión con la seguridad vial y la seguridad industrial, merece un control público que puede ser suficiente y eficaz con el establecimiento a nivel de la legislación estatal de unos criterios mínimos de seguridad y con la necesidad de autorización y vigilancia de las entidades públicas o privadas que presten materialmente actividad de inspección y control .» (p. 41).

Si bien en el derecho interno español ya se había producido algún intento de liberalización⁵ un paso decisivo en este sentido supuso la aprobación de [Directiva europea 96/96/CE del Consejo de 20 de diciembre de 1996](#)[LCEur 1997, 357](#), sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la ITV y de sus remolques, al reconocer expresamente que podía ser prestada por «organismos privados debidamente autorizados para ello», dejando así de considerar esta actividad como reservada al poder público y admitiendo la posibilidad de participar directamente en su gestión a operadores privados, si bien siempre bajo la supervisión y control de la Administración⁶.

⁵ Padrós Reig, C. «25 años de inspección técnica de vehículos: el gato de la liberalización y el ratón de la regulación», en Revista de Derecho de la Competencia y de la Distribución, nº 12, enero de 2013, pp. 1-24; apunta que la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 2042/1994 de 14 de octubre, fue la que abrió la puerta a la liberalización del sector al permitir su prestación por entidades privadas debidamente autorizadas y bajo la supervisión del órgano autonómico competente en los términos que dispusieran, si bien reconoce que su incidencia tuvo poco efecto dado que las normativas autonómicas seguían configurándola como una actividad administrativa supeditada a la obtención de un previo título concesional (p. 3).

⁶ Posteriormente las sucesivas Directivas que se han dictado en esta materia también han contemplado esta posibilidad, tanto la Directiva 2009/40/CE de 6 de mayo del Parlamento Europeo y del Consejo (art. 2) como la vigente Directiva 2014/45/UE de 3 de abril de 2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (art. 4.2).

Pero sin duda, el mayor intento de liberalización fue la redacción del [art. 7.2 RCL 2000, 1405#A.7](#) del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones⁷, al establecer que la «simple» autorización era título suficiente para acceder a esta actividad, si bien su redactado dio origen a un nuevo conflicto constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que finalmente se resolvió con la declaración de su inconstitucionalidad mediante la [Sentencia núm. 332/2005 del Tribunal Constitucional \(Pleno\) de 15 de diciembre de 2005](#)[RTC 2005, 332](#), por considerarse que el mismo vulneraba las competencias autonómicas en materia de industria al imponer la autorización administrativa como título habilitante para que los particulares pudieran participar en la prestación del servicio de ITV⁸.

⁷ Téngase en cuenta que en el Preámbulo de este Real Decreto-Ley 7/2000 se realizaba toda esta declaración de intenciones: «Finalmente en el capítulo II, en el ámbito de la inspección técnica de vehículos, se recogen medidas dirigidas a liberalizar la actividad».

⁸ Por su claridad entiendo interesante citar el siguiente fragmento de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional: «(...) este Tribunal ha vinculado tradicionalmente las ITV con la materia de tráfico y circulación de vehículos, en la medida en que se afecte directamente a la seguridad vial, y con la materia de industria y, concretamente, seguridad industrial, por cuanto afecta a unos productos industriales como los vehículos a motor. Pues bien, puesto que la determinación del régimen jurídico que habilita a los particulares a prestar el servicio de ITV afecta directamente a la ordenación de este sector industrial, por cuanto puede predeterminar, como en el caso de la norma aquí analizada, 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 ITV o la forma y condiciones de prestación del servicio, que no están directamente relacionados con la seguridad vial, debe concluirse que se trata de una competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes. Por todo ello procede declarar la inconstitucionalidad de la parte del art. 7.2 del Real Decreto-ley 7/2000 ahora analizada. (...) esta constatación en 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 e inmediato a la seguridad vial (...)». En su FJ 12 «in fine».

Así pues, a partir del 2005 y en virtud de esta Sentencia del Tribunal Constitucional, el Estado solo es competente para establecer los requisitos técnicos mínimos que deben cumplir las instalaciones de ITV y los rasgos generales del procedimiento de inspección común, que se materializó con la aprobación del [Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero](#)[RCL 2008, 767](#), sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos, mientras a las Comunidades Autónomas les corresponde determinar su modelo de gestión⁹, lo que explica la coexistencia de diversos modelos en el Estado español.

9 De este Real Decreto 224/2008 quisiera destacar que en su art. 4, considerado precepto básico, se prevé un régimen de incompatibilidades que puede ser ampliado por las Comunidades Autónomas y que recae sobre los socios o directivos de la empresa de ITV y el personal que preste sus servicios en ella, en virtud del cual no podrán tener participación directa o indirecta en: «a) *Actividades de transportes terrestres por carretera*; b) *Comercio de vehículos automóviles*; c) *Gestorías administrativas relacionadas con el campo de la automoción*; d) *Entidades aseguradoras que operen en los ramos del seguro de automóvil*; e) *Peritos de seguros y mediadores de seguros privados que ejerzan su actividad en los ramos del seguro de automóvil*» .

II. El iter judicial del asunto antes de llegar al tribunal de justicia de la unión europea

Para un buen conocimiento del debate jurídico que se desarrolla en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de octubre de 2015, entiendo conveniente subrayar, de forma breve y sistemática, los aspectos más relevantes de la citada normativa catalana que motivaron el inicio de este litigio judicial, así como las posteriores resoluciones judiciales que han dictado los órganos jurisdiccionales españoles.

A. La normativa catalana reguladora de la actividad de ITV

Entre los preceptos jurídicos que centran la controversia judicial conviene comenzar por la Ley 12/2008, de seguridad industrial y su exigencia de autorización administrativa como único título que habilita a los operadores privados a prestar la actividad de ITV ([art. 37.1LCAT 2008, 653#A.37](#)), a lo que había que sumar el cumplimiento de toda una serie de limitaciones que se recogían en el [art. 36.1LCAT 2008, 653#A.36](#), siendo quizás las de más trascendencia: «a) *Adecuarse al plan territorial de estaciones de inspección técnica de vehículos que, de acuerdo con el artículo 37.2, puede establecer el Gobierno*; b) *No superar, cada empresa o grupo de empresas, la cuota máxima de mercado que se establezca por reglamento. Dicha cuota máxima tiene que asegurar que ningún titular preste servicio en un conjunto de estaciones de inspección técnica de vehículos superior a la mitad del total de líneas de inspección existentes en Cataluña (...)*; c) *Adecuarse a las distancias mínimas de compatibilidad entre estaciones de inspección técnica de vehículos de la misma empresa o del mismo grupo de empresas (...)*» .

En desarrollo de esta Ley, el Gobierno catalán aprobó el Decreto 30/2010, de 2 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, debiendo destacar de su articulado el [art. 73LCAT 2010, 174#A.73](#) por limitar el número de las autorizaciones posibles en base a la exigencia que los titulares de las estaciones de ITV debían de adecuarse a las determinaciones de un Plan Territorial a aprobar por el propio Gobierno catalán. También el [art. 74LCAT 2010, 174#A.74](#) por fijar una cuota máxima de mercado (50%) por cada empresa o grupos de empresas autorizadas. Y el [art. 75LCAT 2010, 174#A.75](#) que fijaba toda una serie de distancias mínimas que debían cumplir las estaciones de ITV autorizadas a una misma empresa o grupo de empresas. Téngase en cuenta que en el mismo texto reglamentario se intentaban justificar estas restricciones que limitaban el régimen de autorización, en base a: «*Para garantizar un adecuado servicio al público y un servicio de inspección de acuerdo con la demanda existente*» (art. 73.1), o «*Para garantizar una competencia efectiva entre los operadores*» (art. 75.1). También se preveían otras restricciones como la del [art. 78LCAT 2010, 174#A.78](#) que contenía una serie de requisitos económicos a los que debían de ajustarse los operadores privados, o la del [art. 80LCAT 2010, 174#A.80](#) que permitía a los concesionarios, que proseguían ejerciendo su actividad de ITV a pesar de que el plazo de su concesión administrativa ya había finalizado, obtener una autorización por un nuevo período de 25 años si cumplían con los requisitos de la Ley de Seguridad Industrial¹⁰.

¹⁰ Para un estudio más detallado de las restricciones contenidas en este citado Decreto 30/2010 véase aPadros Reig, C. La compatibilidad de la normativa catalana de de seguridad industrial con la Directiva europea de servicios y su transposición legislativa en España, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), nº 311, septiembre-diciembre 2009, pp. 183-227, en concreto en su p. 221.

Por otra parte, debe destacarse que su [art. 79, letra c\)LCAT 2010, 174#A.79](#), exigía a los titulares de las estaciones de ITV el cumplimiento de la siguiente obligación: «*Inmovilizar los vehículos o paralizar la tramitación administrativa en los casos establecidos por la normativa aplicable, de acuerdo con las instrucciones y los protocolos aprobados por la Agencia Catalana*

de Seguridad Industrial» .

Por último, el mismo Gobierno catalán aprobó el [Decreto 45/2010, de 30 de marzo LCAT 2010, 253](#) , por el que se aprobaba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010-2014 y que vino a concretar lo anunciado en el citado [art. 36.1.a\) LCAT 2008, 653#A.36](#) de la Ley de Seguridad Industrial. Este Decreto se redactó con vocación de admitir únicamente un número de tasado de estaciones de ITV, en concreto las expresamente previstas en el Plan territorial ([art. 3.2 LCAT 2010, 253#A.3](#))¹¹.

¹¹ La justificación de esta restricción se detallaba en el mismo texto reglamentario, en concreto en su Exposición de Motivos: «se hace necesario adecuar la oferta del servicio de inspección técnica de vehículos a las necesidades existentes, tanto en relación con la cobertura de ámbitos territoriales actualmente deficitarios, para conseguir una aproximación del servicio a las personas usuarias, como para reducir el déficit de servicio existente en áreas cubiertas por estaciones de inspección técnica de vehículos más saturadas y con tiempos de espera más altos. En el servicio de inspección técnica de vehículos, por sus características territoriales, conviene evitar que por razones puramente de rentabilidad del servicio la oferta se concentre excesivamente en una determinada zona, en detrimento de otras áreas del territorio que por tener un parque móvil más reducido queden sin cobertura con el consecuente perjuicio para las personas usuarias. Por otra parte, en las zonas donde la demanda es mayor por la densidad de vehículos, una elevada concentración de estaciones podría comportar una tendencia de los operadores a competir reduciendo su nivel de exigencias y, en consecuencia, a la disminución de la calidad del servicio .».

B. La Sentencia núm. 221/2012 de 25 de abril de 2012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña¹²

¹² Apuntar que el Ponente de la citada Sentencia fue el Magistrado Ilmo. Sr. D. Eduardo Paricio Rallo.

1. La Sentencia

El litigio se planteó tras impugnarse directamente los citados [Decretos 30 LCAT 2010, 174, 574 y 45/2010 LCAT 2010, 253](#) ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en base a que, según argumentó la parte actora, la actividad de ITV no implica ejercicio de autoridad porque le es plenamente aplicable la [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 LCEur 2006, 3520](#) , relativa a los servicios del mercado interior (en adelante Directiva de Servicios) y su ley de transposición al ordenamiento jurídico español, esto es, la [Ley 17/2009 de 23 de noviembre RCL 2009, 2256](#) , sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio («Ley Paraguas»). Y por tal motivo, se alegaba que el previsto régimen de autorización administrativa sumado a toda una serie de restricciones no era conforme con Directiva europea de servicios de aplicación¹³.

¹³ Por su parte, las demandadas alegaron que la seguridad industrial se configura legalmente como un servicio público de interés general y que conlleva el ejercicio de autoridad, por lo que quedan al margen de la normativa sobre libertad de establecimiento y son causa de exclusión de aplicación de la Directiva de Servicios, en virtud respectivamente de los arts. 2.2.a) (los servicios no económicos de interés general) y 2.2.i) (las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública de conformidad con el art. 45 del Tratado).

Así pues, ante tal alegato, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se vio obligado, por razones de congruencia, a discernir sobre la aplicabilidad de la Directiva de Servicios a la actividad de la ITV. Si bien, conviene puntualizar que la propia Sentencia reconoce que la parte actora proponía que en caso de duda sobre la aplicación o no de la norma comunitaria al caso concreto se plantease la correspondiente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cierto es que la acaba rechazando en base al argumento que su sentencia era recurrible, pero sobre todo, porque consideró que la Directiva de Servicios era perfectamente aplicable porque la actividad de ITV no conlleva el ejercicio de autoridad y para apoyar tal conclusión se remite a los razonamientos jurídicos del citado órgano jurisdiccional comunitario en su Sentencia de 22 de octubre de 2009, asunto Comisión/Portugal (C-438/08), sobre la cual haremos continuas referencias por su importancia en relación con esta materia. Sin olvidar que la propia Sentencia descarta que la actividad de ITV pueda tener la consideración de servicio público porque si bien la Ley catalana configura la seguridad industrial como un servicio público de interés general, lo relevante es que se atribuye la ejecución del servicio a los particulares pero bajo un intenso control público, y rematando tal argumentación, con la observación que la técnica de la autorización que utiliza la Ley no se

emplea para la gestión de servicios públicos.

Ante tales consideraciones, el propio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña concluye que dada su condición de órgano jurisdiccional de la Unión Europea queda vinculado por el derecho comunitario hasta el extremo de inaplicar la normativa interna si resulta contradictoria con la norma comunitaria. Y por tal razón, la Sentencia declaró, siempre tomando como fundamentación jurídica la Directiva de servicios y la Ley de su transposición al derecho interno español, que las restricciones de establecimiento solo pueden ser admitidas a partir de la concurrencia motivada y proporcional por razones imperiosas de interés general y que en el caso de la normativa catalana no quedan justificadas, tampoco la misma exigencia de la autorización (FJ 4), por lo que se acaba impugnando diversos preceptos jurídicos del [Decreto 30/2010LCAT 2010, 174, 574](#), así como la integridad del citado [Decreto 45/2010LCAT 2010, 253](#)¹⁴.

¹⁴ Téngase en cuenta que la doctrina en la que se sustenta esta Sentencia sirvió de fundamento jurídico de otras Sentencias dictadas por la misma Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por las que se declaran la nulidad de los actos administrativos adoptados en ejecución o desarrollo de los citados Decretos 30 y 45/2010, en concreto: Sentencias n.º 466/2012 de 13 de julio; n.º 530/2012, de 13 de septiembre; n.º 532/2012, de 14 septiembre; n.º 599/2012, de 16 de octubre de 2012; n.º 211/2013 de 21 de marzo de 2103; y n.º 27/2014 de 16 de enero de 2014.

2. La tesis generalizada que la Directiva de Servicios era de aplicación a la actividad de ITV

Si bien nos podríamos haber limitado a analizar los razonamientos jurídicos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, entiendo que tal visión hubiese sido incompleta porque, ciertamente, su Sentencia vino a confirmar y corroborar el criterio jurídico generalizado de aquel momento que a la actividad de ITV le era plenamente aplicable la Directiva de Servicios.

Efectivamente, en primer lugar téngase en cuenta que la labor de interpretación de la Directiva de servicios se recopiló en un Manual de Transposición, pero lo cierto es que en él no se planteó la posibilidad que a la actividad de ITV le podía ser de aplicación alguna de las causas de exclusión de la citada Directiva, y en concreto la de «Servicios en el ámbito de transporte» ([art. 2.2.dLCEur 2006, 3520#A.2](#)) que como veremos más adelante acabará siendo determinante¹⁵.

¹⁵ En concreto el referido documento se titulaba: «Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios» elaborado por los servicios de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Unión Europea en el 2007 y que en relación con esta causa de exclusión de «Servicios en el ámbito de transporte» se comentaba lo siguiente: «La exclusión que figura en el artículo 2, apartado 2, letra d), abarca los servicios de transporte que entren en el ámbito de aplicación del Título V del Tratado CE. En consecuencia, comprende el transporte aéreo, el transporte marítimo y por vías navegables, incluidos los servicios portuarios, así como el transporte por carretera y ferrocarril, incluido en particular el transporte urbano, y los servicios de taxi y ambulancia. La exclusión no abarca los servicios que no son propiamente de transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea. Tampoco abarca las actividades comerciales en puertos o aeropuertos, como las que realizan las tiendas y restaurantes. Por tanto, estas actividades de servicio quedan reguladas por la Directiva y han de ser objeto de las medidas de transposición.» (p. 12).

También contribuyó a esta tesis generalizada que en el Dictamen n.º 20/2010 de 21 enero de 2010 emitido por la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña sobre el proyecto de [Decreto 30/2010LCAT 2010, 174, 574](#) que desarrolla la Ley de seguridad industrial, se examinara con especial atención si su régimen de autorización era conforme con la citada normativa sectorial de servicios (FJ X).

Y en este mismo sentido, téngase en cuenta que la Autoridad Catalana de la Competencia emitió un informe de regulación n.º 7/2010 de 31 de mayo de 2010 sobre la [Ley 12/2008LCAT 2008, 653#A.37](#) de seguridad industrial y su Decreto 30/2010 de desarrollo¹⁶ que comienza afirmando que a dichas normas: «son plenamente aplicables las prescripciones derivadas de dicha Directiva (en referencia a la de Servicios)», y por tal motivo dedica expresamente un punto 4.3 a analizar la adecuación de estas normas catalanas reguladoras de la actividad de ITV a la Directiva de servicios.

¹⁶ Téngase en cuenta que la Autoridad Catalana de la Competencia concluye su informe de forma negativa, por cuanto considera que: «tanto la Ley 12/2008 como el Decreto 30/2010 presentan un carácter marcadamente restrictivo de la

competencia y, al mismo tiempo, no cumplen, en algunos aspectos, con las prescripciones impuestas por la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009» .

Por su parte también creo que influyó que la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que modificó diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como «Ley Omnibus») afectase, mediante su [art. 13RCL 2009, 2556#A.13](#) , a la [Ley 21/1992RCL 1992, 1640](#) de Seguridad Industrial.

Pero sin duda entiendo que el factor decisivo ha sido que la transposición de la [Directiva de ServiciosLCEur 2006, 3520](#) a nuestro derecho interno se ha caracterizado por su aplicación extensiva, como lo prueba el hecho que haya afectado a buena parte de la normativa sectorial que en principio parecía excluida de su ámbito de aplicación, como el urbanismo¹⁷, y que vemos también se tenía pleno convencimiento que afectaba a la actividad de ITV.

¹⁷ Sobre la incidencia de la Directiva de Servicios en el urbanismo me remito a mi trabajo: Crónica del desembarco y conquista del régimen de intervención de la Directiva de Servicios en el derecho urbanístico español, Cuadernos de Derecho Local N.º 38, 2015 (págs. 116-151).

C. La cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo

La impugnación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña permitió al Tribunal Supremo conocer este litigio. Pero como ya se ha dicho, el Alto Tribunal español decidió suspender este procedimiento judicial para plantear, mediante el Auto judicial de fecha 20 de marzo de 2014¹⁸, una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que versaba, en esencia, si la Directiva de Servicio es de aplicación a la actividad de ITV.

¹⁸ Apuntar que la cuestión prejudicial se plantea dentro del recurso de casación n.º 2574/2012 y el Ponente del citado Auto judicial de 20 de marzo de 2014 fue el Magistrado Excmo. Sr. Manuel Campos Sánchez-Bordona.

Efectivamente como primera y más importante cuestión judicial, el Tribunal Supremo planteaba que interpretación se debía dar al [art. 2.2.b\)LCEur 2006, 3520#A.2](#) de la Directiva de Servicios que excluye de dicho ámbito de aplicación a los «servicios de transporte». Sin duda que la mención de este precepto jurídico constituyó toda una novedad en este litigio, por cuanto el mismo no había sido mencionado para dilucidar la legalidad de la normativa catalana en la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ni tampoco había sido citado en los dictámenes e informes jurídicos emitidos en relación con esta normativa de derecho interno.

A partir de este planteamiento, el Auto judicial expone como argumentos favorables a aplicar esta causa de exclusión el hecho que la ITV tenga directa relación con la seguridad vial y, en este mismo sentido, pone de manifiesto que los recurrentes en casación alegaron que *«en el preámbulo de una iniciativa legislativa para adoptar una nueva Directiva relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques aprobada por el Parlamento Europeo en sesión de 11 de marzo de 2014, se afirma que “[...] cuando autoricen centros de inspección técnica en su territorio, los Estados miembros deben tener en cuenta que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo excluye de su ámbito de aplicación los servicios de interés general en el ámbito del transporte»* (FJ 19)¹⁹. Pero también, el propio Auto judicial se plantea la posibilidad que la Directiva de Servicios fuese aplicable en base a que la actividad de ITV se asemeja a los servicios de certificación o verificación que si se encuentra expresamente incluido dentro de su ámbito de aplicación en virtud de su Considerando 33.

¹⁹ Téngase en cuenta que la transcripción de este fragmento del Preámbulo de este proyecto de Directiva se ha acabado convirtiendo en el vigente Considerando 31 de la Directiva 2014/45/UE del Parlamento y del Consejo, de 3.4.2014, relativa las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE.

En definitiva, ante esta disyuntiva, el Tribunal Supremo plantea como primera cuestión prejudicial cual debe ser la interpretación del citado [art. 2.2.d\)LCEur 2006, 3520#A.2](#) de la Directiva de Servicios.

También el Tribunal planteó, como Segunda cuestión prejudicial, si los servicios de ITV sobre los que gira el recurso constituyen una de las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad

pública de conformidad con el artículo 45 del Tratado y, por esa razón, quedarían fuera del ámbito de la Directiva de Servicios. Pero el propio Tribunal Supremo no se conforma solo con plantear esta duda, sino que en base a la importante doctrina que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentó en su citada Sentencia de 22 de octubre de 2009 (as. Comisión/Portugal, C-438/08), expone el siguiente razonamiento jurídico: *«Las empresas privadas que prestan el servicio de ITV en Cataluña -y en el resto de España- ejercen un mero control técnico, con autonomía decisoria, y carecen de las facultades sancionadoras y del resto de las habitualmente consideradas como ejercicio de la autoridad pública. (...) lo cierto es que la naturaleza de las funciones atribuidas a las ITV son de mera verificación y control»* .

Así pues, si bien el propio Tribunal Supremo parece reconocer que esta duda ya fue resuelta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cierto es que la acaba resucitando en base al pretexto que la citada normativa catalana permite a los titulares de las estaciones de ITV adoptar la medida cautelar de inmovilizar el vehículo ([art. 79.c\)LCAT 2010, 174#A.79](#) del Decreto 30/2010), con lo que se formula como segunda cuestión prejudicial si los servicios de ITV están o no vinculadas al ejercicio de la autoridad pública.

A continuación y como tercera cuestión prejudicial, partiendo de la hipótesis que la Directiva de Servicios afecta a la actividad de la ITV, el Tribunal Supremo planteó como duda razonable si no existe contradicción entre el carácter excepcional del régimen de autorización de esta Directiva, con que el [art. 2LCEur 2009, 786#A.2](#) de la Directiva 2009/40/CE permita a los Estados Miembros que decidan confiar la gestión de ITV a entidades privadas que la supediten al régimen de autorización. Pero no se detiene aquí, sino que acaba preguntándose si realmente esta debe ser la interpretación del art. 2 cuando parecía que en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de octubre de 2009 se había determinado que aquella Directiva comunitaria no contiene disposición alguna relativa a las normas reguladoras del acceso a las actividades de inspección de los vehículos.

Y como última y cuarta cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo reconoce albergar dudas que sea conforme al derecho de la Unión Europea, que el número de autorizaciones para el establecimiento de ITV quede supeditado a un plan territorial que se justificó para garantizar la cobertura territorial adecuada, asegurar la calidad del servicio y promover la competencia entre los operadores. Y esta supuesta vulneración del derecho europeo prosigue podría basarse por contravenir la Directiva de Servicios, en concreto por incurrir en arbitrariedad ([art. 10LCEur 2006, 3520#A.10](#)) o por supeditar la autorización al cumplimiento de requisitos considerados prohibidos ([Art. 14LCEur 2006, 3520#A.14](#)). Pero también, y en el caso que no fuese de aplicación la Directiva de Servicios, el Tribunal Supremo se preguntaba si podría considerarse que este régimen de autorización junto con las citadas restricciones no es respetuosa con la libertad de establecimiento garantizada en el vigente [art. 49RCL 2009, 2299#A.49](#) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

III. La sentencia de 15 de octubre de 2015 del tribunal de justicia de la unión europea

Como consecuencia del reenvío judicial del Tribunal Supremo, el citado litigio llega a la sede jurisdiccional europea siendo la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea la encargada de resolver las cuestiones prejudiciales planteadas.

Pues bien, la Sentencia²⁰ comienza por citar de forma exhaustiva el marco jurídico aplicable al presente caso distinguiendo entre Derecho de la Unión y el Derecho español (Apartados 3 a 24). En relación con el primero se invocan los preceptos jurídicos de la Directiva de Servicios que pueden tener incidencia directa al caso que nos ocupa, la norma europea reguladora de la actividad de ITV como son las [Directivas 2009/40/CE](#) [LCEur 2009, 786](#) y [2014/45/UE](#) [LCEur 2014, 717](#) (Apartados 3 a 19), mientras que como derecho interno español se expone la normativa catalana objeto del litigio (Apartados 20 a 24).

²⁰ Asunto CF-168/14 y siendo su Ponente el Magistrado A. Arabadjiev.

Antes de entrar analizar el fondo de las cuestiones prejudiciales planteadas, el Tribunal de

Justicia europeo declara la admisibilidad de las mismas por lo que desestima la alegación de dos de las recurrentes que «*el litigio principal no contiene elementos transfronterizos y que se refiere a una situación meramente interna*» (Apartado 34), en base a que la norma nacional controvertida solo puede «*estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales establecidas en el TFUE en la medida en que se aplica a supuestos que guardan relación con los intercambios entre Estados miembros*» (Apartado 35) y que en modo alguno es descartable que «*las empresas establecidas en Estados miembros distintos del Reino de España hayan estado o estén interesadas en ofrecer servicios de inspección técnica de vehículos en dicho Estado miembro*» { (Apartado 36).

Y a continuación, se entra sobre el fondo de las cuestiones prejudiciales siguiendo, como no podía ser de otro modo, el orden utilizado por el Alto Tribunal español y que son resueltas en los siguientes términos jurídicos:

1. Primera cuestión prejudicial

El contenido de esta primera cuestión prejudicial se resume bien en la propia Sentencia: «*el tribunal remitente alberga dudas respecto a si es aplicable la Directiva de servicios a las actividades de inspección técnica de vehículos, pues el [artículo 2, apartado 2, letra d\) LCEur 2006, 3520#A.2](#), de dicha Directiva, a su juicio, puede interpretarse de dos maneras diferentes. Según la primera interpretación, las instalaciones de inspección técnica de vehículos están vinculadas a la seguridad vial y, por ello, pertenecen al ámbito de la política común de transportes. De acuerdo con la segunda interpretación, en cambio, los servicios de inspección técnica de vehículos, prestados por empresas mercantiles a cambio de una retribución abonada por el usuario, se asemejan a los servicios de certificación o ensayo y de comprobación que, de conformidad con el considerando 33 de dicha Directiva, se encuentran comprendidos en su ámbito de aplicación*» (Apartado 29).

Sentado lo anterior, el Tribunal de Justicia delimita el alcance interpretativo del concepto de «servicios en el ámbito del transporte» por cuanto no es definido por la Directiva de servicios, y remarcando que tal labor interpretativa debe realizarse en función «*de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra*» (Apartado 42), puesto que existe una divergencia entre las versiones lingüísticas dado que todas salvo la alemana tienen un alcance más amplio que la expresión «servicios de transporte».

A partir de esta premisa, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión que la causa de exclusión de «servicios en el ámbito del transporte» debe interpretarse de forma amplia porque su redacción se basó en el [art. 58RCL 2009, 2300#A.58](#) del TFUE, en cuyo apartado 1, se declara que la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes. Así pues esta causa de exclusión no se constriñe, a juicio del propio Tribunal, solo a los medios de transportes en sí mismos, sino también cualquier servicio ligado a dicha actividad de forma inherente, entre ellas, la ITV que constituye un requisito previo e imprescindible para el ejercicio de la actividad principal en que consiste el transporte, y que por ello tiene como ulterior objetivo la seguridad vial (Apartados 44 a 47).

Fijada la interpretación de esta causa de exclusión de aplicación de la Directiva de servicios, la Sentencia prosigue afirmando que tanto la [Directiva 2009/40LCEur 2009, 786](#), como la posterior [Directiva 2014/45LCEur 2014, 717](#) que la sustituye, reguladoras de la actividad de ITV se aprobaron en desarrollo de dos preceptos ([art. 71RCL 1999, 1205 ter#A.71](#) Tratado CE y [art. 91RCL 2009, 2300#A.91](#) TFUE respectivamente) que llevaban por título la rúbrica «Transportes», por lo que concluye «*las actividades de inspección técnica de vehículos deben ser entendidas como «servicios en el ámbito del transporte», a efectos del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios .»* (Apartado 50).

Y en base a ello, la propia Sentencia reconoce que poco ya importa que la actividad de ITV también pueda asemejarse a las actividades de certificación o de ensayo y por ello le sería de aplicación la Directiva de servicios en virtud de su Considerando 33, si ya hemos aplicado la

anterior causa de exclusión del [art. 2.2.d\) LCEur 2006, 3520#A.2](#).

En definitiva, sobre la primera cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia resuelve que a la actividad de ITV no le es aplicable la Directiva de servicios ni tampoco las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios ([art. 58RCL 2009, 2300#A.581](#) del TFUE), con lo que la normativa catalana reguladora de la ITV se deberá examinar desde el punto de vista de las *«disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento, que se aplican directamente a los transportes, y no a través del título de este Tratado relativo a los transportes»* (Apartado 53), todo ello en virtud que *«el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios debe interpretarse en el sentido de que las actividades de inspección técnica de vehículos están excluidas del ámbito de aplicación de dicha Directiva»* (Apartado 54)²¹.

²¹ Téngase en cuenta que el Abogado General Sr. Nils Wahl formuló, mediante escrito de 3 de junio de 2015, toda una serie de conclusiones en cumplimiento del trámite de audiencia facilitado por el propio Tribunal de Justicia, siendo interesante resaltar en relación con la primera cuestión prejudicial el siguiente razonamiento jurídico: *«34. Sin embargo, a fin de proporcionar al Tribunal Supremo una respuesta útil que le permita resolver el asunto de que conoce, es necesario ir más allá del tenor literal de la primera cuestión. En efecto, el hecho de que la libre prestación de servicios no sea aplicable con arreglo al artículo 58 TFUE, apartado 1, no excluye la aplicación del artículo 49 TFUE, sobre la libertad de establecimiento. Dicho precepto se aplica directamente a los transportes. Es revelador que el tribunal remitente mencione el artículo 49 TFUE en la redacción de la cuarta cuestión prejudicial. 35. Puesto que la gestión de estaciones de ITV queda incluida en el concepto de «establecimiento», el Tribunal de Justicia debería responder a la primera cuestión en el sentido de que dichas actividades se hallan comprendidas el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE»*.

De este modo, el Tribunal de Justicia ha venido a rectificar la tesis generalizada, a la que antes hacíamos referencia, que al sector de la ITV no les de aplicación la Directiva de servicios.

En mi modesta opinión, tan solo añadiría un matiz a la resolución de esta primera cuestión prejudicial, y es que si bien en la Sentencia de forma acertada se menciona la [Directiva 2014/45/UE LCEur 2014, 717](#) como norma del Derecho de la Unión que puede tener incidencia para la resolución del presente caso de autos, en cambio sorprendentemente no se cita lo proclamado en su Considerando 31 cuyo contenido es el siguiente:

«Cuando autoricen centro de inspección técnica en su territorio, los Estados miembros deben tener en cuenta que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo, excluye de su ámbito de aplicación los servicios de interés general en el ámbito del transporte».

Así pues, considero que hubiese sido conveniente que la Sentencia se refiriese a este Considerando de la nueva Directiva reguladora de la actividad de la ITV, porque si bien no es de aplicación por su aprobación posterior al inicio de este litigio, si que no hubiera estado de más su cita porque zanja definitivamente la duda que da origen a esta primera cuestión prejudicial.

2. Segunda cuestión prejudicial

Como ya habíamos apuntado el Tribunal remitente plantea esta segunda cuestión a efectos de determinar si *«la facultad cautelar de inmovilización de los vehículos de que disponen los operadores se incluye entre las «actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública» con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra i), de la Directiva de servicios»* (Apartado 30).

En este sentido el Tribunal de Justicia recuerda que ya proclamó, remitiéndose a la citada Sentencia Comisión/Portugal de 22 de octubre de 2009²², que la función de certificar o no la inspección técnica carece de la autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas de poder público y se adopta en el marco de una supervisión estatal directa, sin olvidar que dichas entidades no disponen de facultades coercitivas en el marco de sus actividades, ya que la imposición de sanciones por incumplimiento de las normas de inspección de vehículos es competencia de las autoridades policiales y judiciales (Apartado 56).

²² Un certero y breve resumen de los aspectos más relevantes de la norma controvertida en esta Sentencia de la Comisión/Portugal lo realiza el Abogado General en su citado escrito de conclusiones, en concreto en su punto 42 cuando señala que el procedimiento previsto en la norma portuguesa se organizaba en dos fases, en la primera, el operador llevaba a cabo una ITV. En la segunda, el operador certificaba el vehículo o denegaba la certificación. Si bien el Tribunal de Justicia no consideró la idea de que la primera fase fuera equiparable a un supuesto de ejercicio del poder público, tampoco la descartó respecto a la

segunda fase, siempre que el operador extrajera las consecuencias técnicas de lo averiguado en las inspecciones. Sin embargo, dado que los operadores de estaciones de ITV: i) carecían de independencia para adoptar resoluciones, ii) operaban bajo supervisión estatal como se expresa en el artículo 2 de la Directiva 96/96 y iii) carecían de poder alguno de coerción (que seguía siendo competencia de las agencias estatales facultadas para ejecutar normas), la Sentencia acaba concluyendo que la causa de exclusión del ejercicio de autoridad no se aplicaba a la actividad de ITV.

Y acto seguido se remarca que el [art. 2LCEur 2009, 786#A.2](#) de la Directiva 2009/40 establece de forma expresa que, cuando los Estados miembros optan por encomendar las actividades de ITV a entidades privadas, éstas deben actuar bajo la vigilancia directa del Estado, y que en el caso de la normativa nacional es así por cuanto señala que: *«La facultad de inmovilización del vehículo de que disponen los operadores de las estaciones de inspección técnica cuando observan deficiencias que suponen un peligro inminente se encuentra, por lo tanto, sometida a la vigilancia de las autoridades competentes, y no lleva consigo poder alguno de coerción o de compulsión física. En consecuencia, no puede entenderse que participe, como tal, directa y específicamente del ejercicio del poder público.»* (Apartado 60).

Por tales razones jurídicas, el Tribunal de Justicia concluye que las actividades de ITV no participan del ejercicio de poder público en el sentido del [art. 51RCL 2009, 2300#A.51](#) del TFUE²³. Vista la celeridad con la que se resuelve esta segunda cuestión prejudicial, no hay duda que la misma queda en un segundo plano de importancia, seguramente porque como ya se ha apuntado tal cuestión ya había quedado resuelta en la citada Sentencia Comisión/Portugal de 22 de octubre de 2009.

²³ Sobre esta segunda cuestión prejudicial considero interesante traer a colación la conclusión final que realiza el Abogado General cuando expone que la presente normativa nacional somete a la actividad de ITV a una vigilancia estatal, por cuanto: *«primero, el propietario de un vehículo que ha sido inmovilizado puede en último término reclamar ante un interventor técnico —un funcionario público encargado de supervisar las estaciones de ITV— que puede anular la orden de inmovilización. Segundo, con arreglo a la legislación nacional aplicable, la decisión de inmovilizar un vehículo sólo puede adoptarse «en los casos previstos por la legislación aplicable, de acuerdo con las instrucciones y protocolos aprobados por» la administración competente. El manual aplicable para la inspección de vehículos utiliza el modo imperativo, lo cual deja poco margen de discrecionalidad a los operadores de estaciones de ITV. Tercero, el Tribunal Supremo deja perfectamente claro que, si bien las estaciones de ITV pueden inmovilizar un vehículo por motivos de seguridad, la ejecución forzosa de la inmovilización es responsabilidad del gobierno catalán o de la policía, pues las estaciones de ITV no están habilitadas para efectuarla.»* (Punto 45).

3. Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

Como en la resolución de la primera cuestión prejudicial se descarta que sea de aplicación la Directiva de Servicios, la Sentencia se ocupa únicamente de analizar el régimen jurídico que caracteriza al derecho de la libertad de establecimiento del [art. 49RCL 2009, 2300#A.49](#) del TFUE²⁴afectos de poder concluir si es respetado por la normativa nacional cuando *«reserva la actividad de la ITV únicamente a los operadores titulares de una autorización administrativa previa, cuya expedición se supedita a que dichos operadores respeten un plan territorial que incluye un requisito de distancias mínimas y un requisito de cuota máxima de mercado»* (Apartado 62).

²⁴ El art. 49 del TFUE (antiguo art. 43 TCE) establece lo siguiente: *«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro. La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.»*

El Tribunal de Justicia comienza apuntando que no existe armonización europea en relación con las normas reguladoras del acceso a las actividades de ITV, por lo que son los Estados Miembros quienes tienen plena competencia para establecer el modelo de gestión, pero eso sí, siempre respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE.

Hecha esta aclaración, el Tribunal de Justicia se remite a su propia jurisprudencia para recordar que el [art. 49RCL 2009, 2300#A.49](#) del TFUE se opone a las restricciones a la libertad de establecimiento, para acto seguido delimitar el concepto de restricción como *«las medidas*

adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros y obstaculizan así el comercio dentro de la Unión» (Apartado 67).

Y en este sentido, también recuerda que las restricciones a la libertad de establecimiento serán compatibles con el Derecho de la Unión Europea cuando se apliquen *«sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo»* (Apartado 72).

Pero pasando al caso concreto, la Sentencia afirma que la normativa nacional controvertida supedita la expedición de una autorización administrativa previa a la observancia de los requisitos de que las estaciones de una misma empresa o de un mismo grupo de empresas respeten determinadas distancias mínimas y no posean una cuota de mercado superior al 50 % (Apartado 68). Así pues, se da por sentado que tales normas constituyen una restricción a la libertad de establecimiento a efectos del [art. 49RCL 2009, 2300#A.49](#) del TFUE, con lo que la cuestión a dilucidar es si están o no objetivamente justificadas.

A tales efectos, si bien de entrada se descarta que en este caso exista discriminación por razón de nacionalidad porque la normativa de autos se aplica indistintamente a todos los operadores, no obstante la Sentencia puntualiza que no es suficiente con que en la normativa se afirme que las restricciones tienen por finalidad proteger a los consumidores al tiempo que garantizan la seguridad vial, a pesar de que ambas sean consideradas razones imperiosas de interés general²⁵, sino que lo relevante es comprobar que se haga de forma congruente y sistemática. Si bien, el propio Tribunal de Justicia reconoce que tal comprobación le corresponde al Juez nacional que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal e interpretar si la normativa nacional respeta tales requisitos (Apartado 77).

²⁵ La seguridad vial ya fue reconocida como razón imperiosa de interés general en la nuevamente citada Sentencia Comisión/Portugal, si bien en la misma se acabó concluyendo que: *«la República Portuguesa no ha formulado durante la fase contenciosa del procedimiento observación alguna sobre este punto frente a las alegaciones de la Comisión, y que dicho Estado no ha demostrado ni el carácter necesario ni el carácter proporcionado de las medidas controvertidas, en relación con el objetivo perseguido. Por consiguiente, no puede considerarse que las disposiciones discutidas estén justificadas por razones relativas a la protección de la seguridad del tráfico»* (Apartado 49).

Ahora bien y a pesar de este expreso reconocimiento, lo cierto es que el Tribunal de Justicia acaba realizando una serie de indicaciones y en relación con la primera restricción se realiza el siguiente razonamiento jurídico:

«(...) el primer requisito, que consiste, como se desprende del [artículo 75, apartado 1LCAT 2010, 174#A.75](#), del Decreto 30/2010, en la obligación de respetar las distancias mínimas entre las estaciones de inspección técnica de vehículos, tiene por objeto, según se indica en la parte expositiva del [Decreto 45/2010LCAT 2010, 253](#) instar a los operadores a establecerse en zonas aisladas del territorio. Sin embargo, al exigir el respeto de las distancias mínimas entre estaciones que no pertenecen a empresas competidoras sino a la misma empresa o al mismo grupo de empresas, no se demuestra en modo alguno mediante la información aportada al Tribunal de Justicia que tal requisito permita, por sí mismo, cumplir ese objetivo de establecimiento en las zonas aisladas del territorio, y ello con mayor razón por cuanto la Generalidad de Cataluña no señaló en la vista que esos operadores estuvieran obligados a establecerse en esas zonas aisladas (Apartado 78)²⁶. Y por lo que respecta a la segunda restricción, recordemos consistente en que el [art. 74.1LCAT 2010, 174#A.74](#) del citado Decreto 30/2010 prevé que los operadores no puedan poseer una cuota de mercado superior al 50 % del mercado de las prestaciones de ITV, en la misma Sentencia se afirma que la normativa nacional lo justifica en base a que pretende garantizar la calidad de las prestaciones de inspección técnica y, en consecuencia, también la protección de los consumidores. Pero el Tribunal de Justicia rechaza tal argumento porque sostiene que la exigencia de calidad del servicio ya se encuentra armonizada en el ámbito de la Unión mediante la [Directiva 2009/40LCEur 2009, 786](#), con lo que a su criterio no queda objetivamente justificado que ello sirva

para contribuir a la protección de los consumidores, pero que en cambio apunta que si *«puede tener consecuencias en la actividad ya existente de las estaciones de inspección técnica de vehículos en Cataluña y en la estructura del mercado»* . (Apartado 80).

26 En relación con esta restricción, las conclusiones del Abogado General recuerdan que el Tribunal de Justicia convalidó los requisitos de distancias mínimas únicamente cuando puede haber un fallo de mercado en un producto o servicio de características de importancia vital, pero en el caso de las ITV es una actividad obligatoria y reiterada con lo que la demanda puede ser estimada fácilmente por los operadores sin intervención del Estado, con lo que concluye que: *«no hay indicios de fallo del mercado. De hecho, no se ha proporcionado al Tribunal de Justicia ninguna información de peso para sugerir que, a falta del requisito de las distancias, ningún operador optaría por establecerse en una zona como esa. Corrobora esta afirmación el hecho de que, como se dijo en la vista, la administración catalana no puede obligar a los operadores de ITV a establecerse en zonas con escasa densidad de población»* (punto 67). Y en el mismo escrito de conclusiones también se recuerda que el Tribunal de Justicia en el asunto Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 56) censuró un requisito de distancia aplicable a las nuevas estaciones de servicio que obstaculizaba el acceso de nuevos operadores y no proporcionaba beneficio alguno (demostrado) a los consumidores (punto 74).

En cualquier caso, la Sentencia resuelve las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta con el siguiente razonamiento jurídico:

«el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la autorización de apertura, por una empresa o un grupo de empresas, de una estación de inspección técnica de vehículos al requisito de que, por una parte, exista una distancia mínima entre dicha estación y las estaciones ya autorizadas a esa empresa o ese grupo de empresas y, por otra parte, que dicha empresa o dicho grupo de empresas no posean, si se concede la autorización, una cuota de mercado superior al 50 %, salvo que se demuestre —extremo que ha de ser comprobado por el tribunal remitente— que este requisito es realmente adecuado para lograr los objetivos de protección de los consumidores y de seguridad vial y no va más allá de lo necesario para estos fines» . (Apartado 84).

Como última valoración de la norma catalana que no queda recogida en esta Sentencia, seguramente porque recordemos no puede entrar sobre el fondo del asunto, y aún a sabiendas, se insiste, que falta el fallo del Tribunal Supremo, no considero precipitado concluir que tales restricciones suponen unas barreras injustificadas al acceso de nuevos operadores en el mercado, con lo que podría considerarse que ya no existe una relación de causa-efecto entre la limitación de cuota de mercado y la seguridad vial. Es decir, las restricciones parecen más obedecer a motivos económicos, al proteger a los pequeños comerciantes frente a las grandes adquisiciones, lo que puede suponer una interferencia a la libertad de establecimiento al regularse una concreta estructura de mercado o una situación competitiva, bajo el pretexto, como vemos entre otros, de asegurar la alta calidad del servicio para los consumidores y usuarios²⁷.

27 En este sentido se pronuncian las conclusiones del Abogado General (Punto 73).

IV. La disconformidad del actual modelo de gestión autonómico de la actividad de ITV con el marco legal vigente

Expuestas las vicisitudes judiciales de la norma catalana de la actividad de ITV, es momento de pasar ya a analizar si pueden existir otros modelos de gestión autonómicos que puedan ser considerados también como disconformes con el marco legal europeo y español vigente, y que llegados al caso, sería complicado que pasaran el filtro del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Con este propósito y aún reconociendo que es un riesgo cualquier generalización, si que creo que existen razones jurídicas para afirmar que buena parte de los modelos de gestión autonómicos de la actividad de ITV no se adecuan plenamente a las exigencias del Derecho de la Unión Europea y a su doctrina jurisprudencial, ni tampoco al vigente régimen español de intervención administrativa de la actividad económica²⁸.

28 Como excepción a esta consideración generalizada señalar que quizás las Comunidades Autónomas de Madrid y de Canarias sean las únicas que se rigen por un «simple» régimen de autorización sin que se prevean limitaciones significativas añadidas. En Madrid la actividad de la ITV viene regulada por el Decreto 8/2011, de 17 de febrero y en su art. 3 establece que:

«El servicio técnico de estaciones ITV de Madrid será gestionado por empresas privadas con su propio personal, previa obtención de la autorización regulada en el capítulo II del presente Decreto, cuyo otorgamiento corresponderá al órgano competente en materia de industria». Mientras que en Canarias viene regulada por el Decreto 93/2007, de 8 de mayo, y en cuyo art. 6 se prevé un doble régimen de autorización (instalación y funcionamiento). Pero lo relevante es que en ambas regulaciones autonómicas no se establece una planificación sectorial territorial, es decir, no se limita el número máximo de autorizaciones admisibles, como sucede en buena parte del resto de Comunidades.

En efecto, sin detenernos en analizar cada uno de los diecisiete modelos de gestión autonómicos existentes por evidentes razones de brevedad²⁹, se han elegido tres de ellos que si bien representan distintas opciones de gestión comparten su difícil adecuación al marco legal vigente.

²⁹ Para conocer de forma detallada el actual modelo de gestión y las normas reguladoras del acceso a la actividad de ITV existente en cada Comunidad Autónoma me remito al citado «Estudio sobre el mercado del servicio de inspección técnica de vehículos» realizado por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en junio de 2014 (E/CNMC/001/14), en el que se enumera el título habilitante exigido en cada territorio, así en: Aragón: concesión; Asturias: empresa pública; Baleares: concesión; Cantabria: concesión; Castilla León: concesión; Galicia: concesión; La Rioja: autorización; Navarra: concesión; País Vasco: concesión; Región de Murcia: concesión; Valencia: concesión; Ceuta y Melilla: concesión (pp. 13 a 23).

A. El modelo de gestión de Andalucía: empresa pública VEIASA

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se pasó de un modelo de concesión administrativa a una prestación directa de la Administración autonómica en régimen de exclusividad a través de la empresa pública Verificaciones Industriales de Andalucía, SA (VEIASA).

Si bien la constitución de la empresa pública VEIASA se autorizó mediante el [Decreto 177/1989, de 25 de julio LAN 1989, 254](#), no es hasta la [Ley 18/2003, de 29 de diciembre LAN 2003, 650 y LAN 2004, 203](#), por el que se aprueban medidas fiscales y administrativas, que se establece que la prestación del servicio de ITV en Andalucía se realizará de manera directa por la Administración mediante la citada empresa pública ([art. 127.1 LAN 2003, 650#A.127](#)).

La empresa pública VEIASA empezó a convivir de forma transitoria con aquellas concesiones administrativas que aún no se habían extinguido, con el añadido que «la prestación del servicio por el régimen de autorización a particulares a que hace referencia la Disposición Transitoria Segunda del [Real Decreto 833/2003, de 27 de junio RCL 2003, 1773](#), no será de aplicación en Andalucía» (art. 127.1 «in fine»).

En este sentido, el [Decreto-Ley 16/2014, de 23 de diciembre LAN 2014, 436](#), modificó el art. 5 del citado [Decreto 177/1989, de 25 de julio LAN 1989, 254](#), a efectos que VEIASA pasase a realizar el Servicio de Inspección Técnica de Equipos de Aplicación de Productos Fitosanitarios, pero y por ello se trae a colación en este artículo, sin alterar la consideración de la actividad de ITV como un servicio público.

Consecuencia directa de este modelo de gestión es que existe una inevitable exclusividad territorial garantizada a la empresa pública VEIASA y a los concesionarios que sigan teniendo vigente su concesión, por lo que queda totalmente vetado el acceso a la actividad de la ITV, ya que en aquella parte del territorio donde opere la empresa pública VEIASA la ampliación de las estaciones de ITV se le reserva exclusivamente a ella, mientras que en aquel territorio donde opere un concesionario se le atribuye a este la exclusividad de la ampliación mientras siga vigente la concesión administrativa, todo ello en virtud del [art. 127.2 LAN 2003, 650#A.127](#) de la citada Ley 18/2003.

En resumen, vemos como en Andalucía hay una auténtica publicación de esta concreta actividad económica porque solo se permite su prestación a una empresa pública, con lo que se impide taxativamente el acceso a los operadores privados.

B. El modelo de gestión de Extremadura: concesión administrativa

Otro modelo de gestión autonómico que creo interesante exponer es el de Extremadura que viene regulado en el [Decreto 113/2013 de 2 de julio LEXT 2013, 205](#), por el que se regulan la instalación y el funcionamiento de las Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos³⁰.

³⁰ El siguiente párrafo de la Exposición de Motivos del citado Decreto 113/2013 resume bien el modelo de gestión extremeño: «En la Comunidad Autónoma de Extremadura existe una red de Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos gestionadas

directamente por la administración, sin embargo se considera necesario con el fin de completar la red de estaciones de inspección técnica de vehículos (ITV) en esta Comunidad Autónoma, sin que se vea afectada la Administración por el fuerte volumen de inversiones necesarias para llevarlo a cabo, facilitar la construcción y explotación de este tipo de instalaciones por empresas privadas con su propio personal, en régimen de concesión administrativa. No obstante, dado el carácter de servicio público de esta actividad, la Junta de Extremadura se reserva la dirección y control del servicio en su ámbito territorial» .

Además de establecerse la concesión administrativa como el único medio posible de acceso a la gestión de la actividad de ITV ([art. 5.1LEXT 2013, 205#A.5](#)), también se prevé que en la resolución de la adjudicación se garantizará una exclusividad territorial, además de exigir una concretas características a cada estación de ITV, fija y/o móvil (art. 5.2).

Otras limitaciones dignas de mención del modelo de gestión extremeño son la previsión de un exhaustivo régimen de incompatibilidad ([art. 6.cLEXT 2013, 205#A.6](#)), la exigencia que las estaciones de ITV deben tener una líneas mínimas ([art. 7.4LEXT 2013, 205#A.7](#)), un personal mínimo ([art. 8.1LEXT 2013, 205#A.8](#)) y se prevé un régimen de tarifas máximas que no podrán superar las fijadas anualmente por la Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo.

A efectos prácticos, téngase en cuenta que mediante Resolución de 26 de noviembre de 2013 (DOE nº 18 de 28 de enero de 2014) se adjudicó a la empresa «Estación ITV Vega Baja, SA,» el contrato de gestión de servicio público consistente en dos lotes de estaciones de ITV, teniendo en cuenta que dicho contrato puede prolongarse hasta el año 2063 en caso de aplicarse todas las prórrogas previstas.

C. El modelo de gestión de Castilla-La Mancha: autorización administrativa limitativa

Y por último nos centraremos en el caso de Castilla-La Mancha que viene regulado en el Decreto 63/2009, de 26 de mayo, por el que se regula la prestación del servicio de ITV, y que conviene apuntar fue la primera en aplicar el régimen de autorización ([art. 3LCLM 2009, 203#A.3](#)).

En relación con el procedimiento para la resolución de las solicitudes de autorización téngase en cuenta que se resolverá en dos fases, una primera de aprobación de proyecto, y una segunda como puesta en funcionamiento de las instalaciones ([art. 6.2LCLM 2009, 203#A.6](#)).

Se prevé una duración limitativa de las autorizaciones de 5 años ([art. 17LCLM 2009, 203#A.17](#)), si bien pueden ser renovadas, siempre y cuando se acredite el mantenimiento de los requisitos para las nuevas solicitudes salvo la solvencia económico-financiera ([art. 18LCLM 2009, 203#A.18](#)). Se regula también la autorización de las unidades móviles de ITV debiendo resaltar que su titularidad se reserva exclusivamente a las empresas que ya son titulares de estaciones de ITV fijas autorizadas ([art. 25.1LCLM 2009, 203#A.25](#)). Además también se crea un Registro Regional de estaciones de ITV ([art. 33LCLM 2009, 203#A.33](#)).

Por otra parte, se exige una solvencia económico-financiera consistente en disponer de fondos propios de como mínimo del 50% de las inversiones ([art. 11LCLM 2009, 203#A.11](#)) y también una solvencia profesional que se acreditará con contar un determinado personal mínimo en la plantilla ([art. 12LCLM 2009, 203#A.12](#)). En relación con el régimen de incompatibilidades son parecidas a la previstas por el Reglamento estatal, si bien se añade «Talleres de reparación de vehículos» ([art. 13.e\)LCLM 2009, 203#A.13](#) y «Actividades de diseño, fabricación, modificación, suministro, instalación o uso de los vehículos que van a ser objeto de inspección» (art. 13.g). Y para terminar, también se prevé también un régimen de tarifas máximas que no podrán superar las fijadas anualmente por la Administración autonómica ([art. 22LCLM 2009, 203#A.22](#)).

Pero quizás el aspecto más relevante de este modelo de gestión castellano-manchego sea la planificación sectorial que puede realizar la Administración autonómica en virtud de la habilitación prevista en la [Disposición Adicional SegundaLCLM 2009, 203#DA.2](#), y que se caracteriza por incluir la distribución territorial de las instalaciones de ITV, la cual vinculará, durante su vigencia, respecto de futuras autorizaciones administrativas. Es decir, la concesión de la autorización se condiciona a la previa comprobación de que en la zona que desea

establecerse el operador haya sido incluida en un Plan Territorial elaborado por la propia Administración autonómica, con lo que el régimen de autorización acaba siendo limitativo o contingentado porque solo se admite un «*numerus clausus*» de autorizaciones.

Así pues y en cumplimiento de este mandato legal se aprobó la Orden de 24 de mayo de 2010³¹, en cuyo Anexo se indican las zonas geográficas en donde podran autorizarse la instalación de nuevas estaciones de ITV, el número máximo de estaciones que podrán establecerse en cada una de dichas zonas y, dentro de ellas, los municipios en donde podrán ubicarse ([art. 1.2LCLM 2010, 176#A.1](#)). Además se prevé que en el caso de que se hubieran presentado dos o más solicitudes de autorización de instalaciones de ITV a ubicar en un mismo ámbito geográfico de los delimitados en el anexo, el órgano competente autonómico resolverá en base a unos criterios, tales como el censo de vehículos del municipio donde se solicita la autorización y la mayor distancia respecto a estaciones ya autorizadas ([art. 3LCLM 2010, 176#A.3](#)).

³¹ Como la vigencia de la citada Orden expiró, la Consejería de Fomento autonómica aprobó la Orden de 27 de abril de 2015 que viene básicamente a prorrogar por el plazo de 1 año el contenido de la anterior Orden del 2010, y este acuerdo se justifica porque, según se dice, debe aprobarse un proyecto de reglamento que modificaría el citado Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, y que supuestamente vendría a eliminar el régimen de incompatibilidades para los socios, directivos y personal de las entidades que actúan en el campo de ITV. Pero lo cierto es que aún a fecha de hoy no se ha aprobado ningún Reglamento estatal con este contenido.

D. Conclusiones

Aún como ya se ha dicho que no son los únicos, los tres modelos de gestión autonómicos que acabamos de exponer se caracterizan por limitar, y en el de Andalucía hasta impedir totalmente, el acceso de los operadores privados a la actividad de ITV con lo que se garantiza una exclusividad territorial al operador elegido por la Administración autonómica que parece difícilmente compatible con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, afianzada con la comentada Sentencia de 15 de octubre de 2015, que cualquier restricción contenida en una norma nacional debe ser acorde con la proporcionalidad y necesidad que requieren cumplir las excepciones a la libertad de establecimiento garantizada en el citado [art. 49RCL 2009, 2300#A.49](#) del TFUE, siendo lo relevante que se pruebe objetivamente que tales restricciones sean aptas para garantizar el logro de los objetivos perseguidos, no van más allá de lo necesario para alcanzarlos y no existen medios menos restrictivos para alcanzarlos³².

³² En relación con los requisitos que deben cumplir las restricciones para poder ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea téngase en cuenta la doctrina Gebhard (Sentencia de 30 de noviembre de 1995 que resuelve una cuestión prejudicial en el litigio Reinhard Gebhard contra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, EU:C:1995:411, apartado 37).

Además, el hecho que se sigan adjudicando concesiones cuya finalización pueden producirse dentro de 50 años no parece muy razonable porque, como ya se ha dicho, la ITV no tiene la naturaleza jurídica de servicio público sino de «simple» actividad económica, eso si bajo un intenso control público, pero sobre todo también es un claro síntoma del escaso interés que tienen las Comunidades Autónomas en aplicar el derecho de la Unión Europea a sus modelos de gestión de ITV por cuanto desde el año 2009 el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene proclamado que la normativa nacional no puede supeditarla a concesión administrativa por considerarse un obstáculo desproporcionado al derecho de la libertad de establecimiento³³.

³³ Así en la citada Sentencia Comisión/Portugal se proclama que el régimen concesional «*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*» (Apartados 30 y 31).

Por otra parte, también sería conveniente plantearse si el régimen de incompatibilidad que se establece de forma básica y obligatoria en el citado Reglamento estatal ([art. 4RCL 2008, 767#A.4](#) Real Decreto 224/2008) es una limitación proporcionada y justificada, sobre todo cuando parece que no se aplica en otros Estados Miembros más flexibles en el modelo de

gestión de la actividad de ITV³⁴.

³⁴ En el citado Estudio de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se considera que esta restricción del régimen de incompatibilidad accionarial y determinadas obligaciones en término de separación de actividades no es proporcionada porque se puede garantizar la independencia e imparcialidad por medios menos restrictivos y para ello pone como ejemplo el modelo los siguientes modelos: el de Alemania, que la ITV se puede llevar a cabo en las múltiples instalaciones que disponen las entidades autorizadas y acreditadas y también en miles de talleres de reparación a los que acuden los inspectores de las entidades autorizadas; el de Reino Unido que un taller de reparación y un concesionario, si cuentan con los permisos pertinentes establecidos por la Autoridad, están autorizados como estación de inspección; o en el de Italia que las estaciones de ITV y los talleres y concesionarios llevan a cabo inspecciones técnicas de vehículos (p. 86).

Ante tales evidencias podemos deducir que buena parte de las Comunidades Autónomas adoptan modelos de gestión de actividad de ITV que incumplen con el Derecho de la Unión Europea, por lo que cabría plantearse que cuando se facilite esta normativa nacional a la Comisión europea³⁵ y examine su contenido, este órgano ejecutivo de la Unión Europea pueda exigir responsabilidades al Estado español, precisamente, por este incumplimiento del derecho europeo a la libertad de establecimiento, sin perjuicio que con posterioridad, el propio Estado repercuta las posibles sanciones a las Comunidades Autónomas autoras de esta infracción en virtud de la cláusula general de responsabilidad contenida en la [Disposición Adicional Segunda RCL 2012, 607#DA.2](#) de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y cuya tramitación se realizaría de conformidad con el procedimiento regulado en el [Real Decreto 515/2013, de 5 de julio RCL 2013, 1041](#), por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea³⁶.

³⁵ Téngase en cuenta que el art. 23.2 de la citada Directiva 2014/45 obliga a los Estados Miembros a comunicar a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

³⁶ Para profundizar en el estudio de estas cuestiones véase a Cienfuegos Mateo, M., La repercusión en España de las sanciones impuestas al Estado por infracciones del Derecho de la Unión Europea: desarrollos normativos y jurisprudenciales recientes, Revista Vasca de Administración Pública, nº 98, enero-abril 2014, pp. 49-95.

Pero también si se examina desde la perspectiva del derecho interno español podemos llegar a la conclusión que estos modelos de gestión autonómicos no se adecuan a la legalidad vigente. En primer lugar, porque como ya se ha dicho pueden suponer una vulneración del derecho de la libertad de empresa protegido en el [art. 38 RCL 1978, 2836#A.38](#) de la Constitución Española. Pero además porque no hay que olvidar que a partir de la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre RCL 2013, 1773](#) y [RCL 2014, 528](#), de garantía de la unidad de mercado³⁷, se intenta consagrar este derecho de la libertad de empresa mediante una notable restricción del margen de decisión del Legislador autonómico para limitar la libertad de la actividad económica y su ejercicio, y para hacer realidad este objetivo se extiende el nuevo régimen de intervención administrativa de la Directiva de servicios a todo el sector de la economía, con lo que la regla general para intervenir cualquier actividad económica pasa a ser la declaración responsable y la comunicación previa, sólo pudiendo aplicar el régimen de autorización cuando venga exigido por una norma con rango de ley y cuando concurren muy concretas y tasadas razones imperiosas de interés general ([art. 17.1.a RCL 2013, 1773#A.17](#)).

³⁷ Las intenciones que el Legislador persigue con la aprobación de la Ley de garantía de la unidad del mercado quedan reveladas en el siguiente párrafo de su Preámbulo: «Así pues, partiendo del artículo 38 de la Constitución Española, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado debiendo los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, esta reforma constituye un elemento central del objetivo del establecimiento de un entorno económico y regulatorio que favorezca el emprendimiento, la expansión empresarial, la actividad económica y la inversión, en beneficio de los destinatarios de bienes y servicios, operadores económicos y de los consumidores y usuarios».

En consecuencia, parece razonable sostener que la prestación directa y exclusiva por parte de la Administración autonómica o la exigencia de obtener una concesión administrativa para acceder a esta concreta actividad económica pueden contravenir la citada Ley de garantía de la unidad de mercado³⁸. Mientras en cambio, resulta paradójico que sea suficiente con presentar una declaración responsable para acceder y ejercer la actividad de Organismo de Control en productos e instalaciones industriales, que no deja de ser también una actividad

asimilable a la de certificación o ensayo y de comprobación como la de la ITV, pero como el establecimiento del título habilitante depende del Legislador estatal se sigue la senda liberalizadora³⁹, a diferencia, como hemos visto, cuando la competencia la tiene atribuida las Comunidades Autónomas⁴⁰.

³⁸ La citada Ley de garantía de la unidad del mercado admite la posibilidad que ante disposiciones de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se consideren contrarios a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente no tan solo puedan ser impugnados por el operador económico perjudicado (art. 26), sino también mediante el ejercicio de la acción pública (Disposición Adicional 5), e incluso de oficio por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con lo que quizás en un futuro su labor no se limite a emitir informes que terminan en simples recomendaciones, sino que además, pase a ejercer el papel proactivo de guardián de la legalidad que de forma expresa se le atribuye (art. 27).

³⁹ La simple presentación de una declaración responsable para acceder y ejercer la actividad de Organismo de Control viene establecido en el art. 15.4. de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, desde su última modificación por la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.

⁴⁰ En el Estudio de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se realiza, a modo de conclusión, esta Segunda recomendación: «(...) iii. Asimismo se recomienda analizar la viabilidad de permitir que las CCAA puedan optar por sistemas de acceso más flexibles, explorando la utilización de la declaración responsable, en línea con los imperantes para buena parte de los organismos de control de la seguridad industrial, adecuando en su caso el régimen de infracciones y sanciones». Y como tercera se recomienda a las autoridades competentes autonómicas aplicar un régimen de autorización no limitativo, no prorrogar las concesiones existentes ni realizar de nuevas, aumentar el número de operadores en el mercado de la ITV, reducir la intervención sobre los parámetros del ejercicio de la actividad (tarifas, horarios, plantilla...). En sus pp. 83 a 85.

Por lo ya dicho considero que, con carácter general, el vigente modelo de gestión autonómico de la actividad de ITV parece seguir anclado en el siglo pasado y ajeno al proceso de europeización que ha comportado importantes reformas legislativas que han transformado nuestro derecho administrativo, y muy especialmente el régimen jurídico de las técnicas de intervención, con lo que, lamentablemente, como sostiene la doctrina⁴¹ sigue siendo un ejemplo de captura del regulador porque al operador privado seleccionado se le garantiza realizar su actividad en un cuasi-mercado con rentas aseguradas, porque su consumo es obligatorio y a precios tarifarios, con lo que apenas existe riesgo empresarial. En síntesis, todo un preciado oasis de rentabilidad empresarial en el actual contexto de muy grave crisis económica.

⁴¹ Padrós Reig, C. «25 años de inspección técnica de vehículos: el gato de la liberalización y el ratón de la regulación», op. cit. (p. 18).

En mi opinión, lo deseable sería que las propias Comunidades Autónomas modificaran voluntariamente sus modelos de gestión a efectos de adecuarlos al vigente marco jurídico europeo y español, sin necesidad de tener que esperar el inicio de un arduo y largo proceso judicial, como en el caso de Cataluña, para que finalmente sea el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea o un órgano jurisdiccional español quien acabe desmontando el viejo «monopolio» que sigue siendo, en buena parte de nuestro territorio, la actividad económica de ITV.