

INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO 2005-2013

INDUSTRIA

-Seguridad industrial

-Inspección Técnica de Vehículos (ITV).

-Competencia autonómica en esta materia:

-Ver *supra* Competencias, en industria

-Cobertura legal de esta materia:

-La regulación de esta materia ha sido tradicionalmente reglamentaria; antes era exclusivamente estatal; y, tras la creación de las Comunidades Autónomas, junto a las normas estatales, existen normas regionales, en aspectos fundamentalmente organizativos y procedimentales respecto de la función ejecutiva de la inspección técnica de vehículos. [D.30/12](#).

-En 2012, la normativa estatal está contenida en el RD 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV, norma que deroga e integra otras disposiciones reglamentarias estatales anteriores (RD 833/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de ITV RD 1987/1985, de 24 de septiembre). [D.30/12](#).

-No obstante, la cobertura legal de esta materia se encuentra en: i) la Ley estatal 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en lo relativo al régimen sancionador administrativo; ii) el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en cuanto se refiere a la «inspección de vehículos» (artículos 4.6; 59.3); iii) Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones (Capítulo II), al regular determinados aspectos del régimen jurídico de las ITV (con el objetivo principal de liberalizar esta actividad), norma de urgencia que legaliza parte de esta materia, al tiempo que deslegaliza ciertos aspectos de la misma. [D.30/12](#).

-Evolución normativa en esta materia en la UE, el Estado y la CAR:

-En esta materia, concurren normas europeas, estatales y autonómicas con una relevante jurisprudencia del TJUE, TC y TS, cuya distinta aparición temporal explica los cambios y transformaciones operadas en las formas y técnicas de intervención administrativa en este sector de la actividad económica que afecta a la seguridad vial e industrial. [D.30/12](#).

-En 2012 hay en la CAR, cuatro estaciones de ITV; dos fueron instrumentadas como **concesiones** administrativas (una en La Rioja Alta y otra en La Rioja Baja), cuya prórroga fue denunciada oportunamente, produciéndose su extinción; si bien, para garantizar, en ambos casos, la continuidad del servicio, en tanto se clarificaba el marco legal, su actividad fue autorizada provisionalmente por la Orden 16/2010, de 14 de diciembre, de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo; las otras dos, están instrumentadas como **autorizaciones** administrativas de duración ilimitada, en tanto se reúnan los requisitos para su funcionamiento (son las dos ITV existentes en Logroño, que cubren también su entorno). [D.30/12](#)

-Esta dualidad de regímenes en la CAR se sustenta, además, en la zonificación o territorialización relativa del servicio, dirigida a garantizar la proximidad al usuario del servicio, sin que ello suponga, sin embargo, un monopolio territorial cerrado o privativo, pues los propietarios de los vehículos pueden pasar la ITV donde elijan libremente, incluso en otras CCAA (art. 9.1 RD 224/2008). [D.30/12](#).

-La duplicidad de formas gestoras existente en la CAR es consecuencia de las opciones organizativas fijadas por el legislador básico estatal, ya que el RDL 7/2000, de 23 de junio, liberalizó la prestación de servicios de ITV y sustituyó el anterior sistema de *concesión administrativa* (previsto hasta ese momento por el art. 2.1 del RD 1987/1985), por el de *autorización administrativa* reglada, como instrumento jurídico que posibilita la prestación del servicio de ITV por los particulares. [D.30/12](#).

-El RDL 7/00 estableció, además, un régimen transitorio, permitiendo a las estaciones de ITV existentes a su entrada en vigor la continuidad del servicio (es obvio entender que hasta la finalización del plazo concesional que tuvieran fijado), sin necesidad de obtener autorización administrativa previa, sin perjuicio de cumplir los requisitos técnicos establecidos en el RD 833/2003, de 27 de junio. Las normas privativas de la CAR, aprobadas con posterioridad a las normas estatales, no hicieron sino consagrar esta duplicidad del título habilitante para la prestación de la ITV, lo que explica la dualidad de regímenes existente en la CAR en 2012. [D.30/12](#)

-Con posterioridad a la implantación de ese nuevo marco normativo, la STC 332/05 declaró inconstitucional el art. 7.2 RDL 7/00, por vulnerar las competencias autonómicas en materia de industria, al imponer con

carácter de normativa básica la autorización administrativa como único título habilitante para la gestión por los particulares y no permitir que las CCAA puedan atender en su regulación a factores de distribución territorial o de forma y condiciones de prestación del servicio de ITV. El TS, por su parte, declaró nulos determinados arts del RD 833/03 que desarrollaba el RDL 7/2000. [D.30/12](#).

-Para acomodar el marco normativo estatal en la materia a estas Sentencias, el Estado aprobó el RD 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV, que reconoce las competencias normativas complementarias de las CCAA en dicha materia (art. 1.1), así como la ejecución material de las inspecciones de acuerdo con el modelo de gestión que libremente establezcan (art. 2.1) y reitera que *«dicha ejecución material podrá ser realizada por las CCAA directamente o a través de sociedades de economía mixta, o por personas privadas con su propio personal, en régimen de concesión administrativa o autorización»*. [D.30/12](#).

-Esta norma estatal, **en el orden interno**, respeta las competencias autonómicas; pues, caso de que las CCAA renuncien a la gestión directa y decidan gestionar indirectamente la actividad de ITV mediante empresas privadas, pueden optar por el modelo de concesión o de autorización administrativa, sin imponer —como hacía el RDL 7/00—, una única forma de gestión. [D.30/12](#)

-Ahora bien, la norma estatal y las opciones organizativas que establezcan las CCAA deben ser —**en el orden externo**— respetuosas con las exigencias derivadas del Derecho comunitario europeo. [D.30/12](#).

-En el ámbito europeo, destaca la Directiva 96/96/CE, del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la ITV y de sus remolques, modificada en diversas ocasiones y refundida por la Directiva 2009/40/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009; que ha armonizado las reglas de la ITV para evitar distorsiones de la competencia entre los transportistas y garantizar que se realizan en los vehículos operaciones de reglaje y mantenimiento suficientes, pero no han establecido reglas armonizadas sobre el **acceso** a las actividades de ITV, de manera que los Estados miembros siguen siendo los competentes para establecerlas, en el marco de la neutralidad organizativa prevista en el art. 2 de la citada Directiva. [D.30/12](#).

-La Directiva 2009/40/CE permite, en consecuencia y con neutralidad organizativa, que los Estados utilicen, tanto la prestación directa, como la indirecta, así como la explotación por particulares, debidamente autorizados para ello y bajo supervisión estatal directa, siempre que las reglas de acceso a la actividad de ITV respeten las libertades fundamentales reconocidas en el TUE y, en particular, las exigencias que puedan derivarse, en el momento presente, de lo establecido en la

Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la conocida como *Directiva de Servicios* (que no entrañen discriminación; que sean necesarias por una razón imperiosa de interés general; y que sean proporcionadas). [D.30/12](#).

-Incidencia en la materia de la Directiva *Bolkestein* o de Servicios.

-La llamada Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior) consagra la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre prestación de servicios, salvo que se trate de los sectores excluidos (los enumerados en su art. 2.2 y en el art. 2.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, norma que ha incorporado la Directiva de Servicios al ordenamiento español). [D.30/12](#)

-Entre los sectores excluidos, figuran las «*actividades que supongan el ejercicio de la autoridad pública*» (artículo 2.2.i) de la Directiva 2006/123/CE y art. 2.1.i) Ley 17/2009). Pero, la determinación de si una actividad constituye el ejercicio de autoridad pública no es algo que pueda decidir unilateralmente un Estado miembro, sino que ha de evaluarse con arreglo a los criterios generales establecidos por el TJUE, pues el mero hecho de que un Estado miembro considere una actividad como ejercicio de autoridad pública, o que sea desempeñada por él, por un órgano administrativo o por una entidad a la que se hayan asignado tareas públicas no significa que tal actividad constituya ejercicio de autoridad pública y que encaje, por consiguiente, en lo dispuesto en el art. 45 TCE (actual 51 del TUE), de acuerdo con la interpretación restrictiva hecha por el TJUE, en orden al favorecimiento de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la UE. [D.30/12](#)

-La Directiva de Servicios ha supuesto un giro extraordinario en la configuración de las técnicas tradicionales de intervención administrativa, de manera que la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios sólo puede excepcionalmente quedar sujeta a *autorización administrativa* cuando dicha medida no suponga discriminación, sea proporcionada, resulte necesaria por una razón imperiosa de interés general; y cuando, además, los procedimientos y trámites de la autorización respeten determinados principios (tener carácter reglado, ser claros, inequívocos, objetivos, imparciales, transparentes, y hechos públicos con antelación), de acuerdo con los arts. 9 y 10, de la Directiva, y 5.b) y 6, de la Ley 17/2009. [D.30/12](#)

-En particular, la sujeción de la actividad de ITV a específicas y restrictivas condiciones de autorización administrativa ha sido objeto de la STJUE de 22-10- 2009 (C-438/08, Comisión contra República Portuguesa), en relación con el incumplimiento por Portugal de la libertad de establecimiento. En efecto, la legislación portuguesa sujetaba

el otorgamiento de las *autorizaciones* administrativas que habilitaban a los particulares para el ejercicio de la actividad de ITV al cumplimiento de determinados requisitos restrictivos (la concurrencia de interés público; un capital social mínimo de 100.000 euros; la limitación del objeto social de las empresas y la imposición a sus socios, gerentes y administradores de determinadas normas en materia de incompatibilidad). Pues bien, ante la alegación de Portugal de que estas restricciones estarían justificadas al ser la actividad de ITV una manifestación del ejercicio del poder público (*ex art. 45 TCE*, actual art. 51 TUE), el TJUE, tras diferenciar en la actividad de ITV los aspectos técnicos (ajenos al ejercicio del poder público) y los de ejercicio del poder (certificación de la inspección técnica realizada), entiende que la actividad de ITV carece de la autonomía decisoria propia de las prerrogativas de poder público, aunque esté sujeta a supervisión estatal directa (FF.JJ. 39 a 42); y así, afirma que «*las actividades de las entidades privadas de ITV de que se trata no están comprendidas en la excepción prevista en el art. 45 TCE*», (F.J. 45); en suma, para el TJUE, la actividad de ITV, desde la perspectiva de la libertad de establecimiento y prestación de servicios, no supone el ejercicio directo de poder público. [D.30/12](#).

-Tras dicha afirmación, el TJUE examina si el concreto régimen de **acceso** a la actividad de ITV establecido por la normativa portuguesa está justificado por razones imperiosas de *interés general* que justificasen su exclusión de la Directiva de servicios; y concluye que las disposiciones discutidas no son necesarias ni proporcionadas para la protección de la seguridad del tráfico, por lo que declara que Portugal ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 43 TCE, al haber impuesto restricciones a la libertad de establecimiento de los organismos de otros Estados miembros que pretendan ejercer en Portugal la actividad de ITV. [D.30/12](#)

-Adviértase, para evitar equívocos, que lo que esta STJUE declara incompatible con la libertad de establecimiento no es la sujeción a autorización administrativa, sino la configuración injustificadamente **restrictiva** de la misma. Y es que, aunque la actividad de ITV realizada por los particulares no sea ejercicio de poder público (en el sentido estricto del art. 45 —actual art. 51— del Tratado), ello no significa que no sea de **interés general** a los efectos de justificar su excepción del régimen de liberalización de servicios de la Directiva de Servicios, como admite implícitamente el TJUE, al no cuestionarse el contenido del art. 2 de la Directiva 96/96/CE (actual Directiva 2009/40/CE), y, en concreto, a efectos de justificar la sujeción de la actividad de ITV ejercida por particulares a **autorización previa** y el sometimiento de ésta al cumplimiento de requisitos razonables y proporcionados al ámbito de que se trate. [D.30/12](#)

-Esto es, la admisión por el TJUE de la autorización previa para el acceso a la actividad de ITV supone, en abstracto, que, en dicha técnica de

acceso a la actividad, concurre el triple requisito exigido (inexistencia de discriminación; existencia de una razón imperiosa de interés general y proporcionalidad de la medida). Por ello, estas autorizaciones administrativas pueden contemplar limitaciones temporales, territoriales y cuantitativas, cuando concurren los requisitos establecidos, con carácter excepcional, por la Directiva de Servicios y la legislación nacional (arts. 10 a 12 de la Directiva de Servicios; y arts. 7, 8 y 9 de la Ley 17/2009). [D.30/12](#).

-Por eso, la incidencia de la Directiva de Servicios en el sector de la ITV no implica automáticamente una liberalización de la prestación de estos servicios pues cabe sujetarlos a **autorización previa ex art. 2** de la Directiva 2009/40/CE, y, además, la propia Directiva de Servicios permite sujetar el acceso a una actividad de prestación de servicios, cuando concorra «una razón imperiosa de interés general» (cfr. art. 5.b) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que ha incorporado la Directiva de Servicios al ordenamiento español), con independencia de que esa actividad suponga o no ejercicio del poder público. Y es evidente que la seguridad vial constituye una razón imperiosa de interés general a estos efectos. [D.30/12](#).

-Esto dicho, es legítimo que el legislador autonómico opte por un modelo liberalizado, no gestionado directa o indirectamente (mediante concesión) por la Administración, y así, en el Derecho Autonómico Comparado, unas CCAA han aplicado ya el mismo modelo, y otras han optado por formas de gestión directa o indirecta (mediante concesiones), por lo que, desde el punto de vista de la legalidad, ninguna tacha puede hacerse al modelo de gestión mediante autorización administrativa. [D.30/12](#)

-Debe señalarse que, a la vista de las circunstancias específicas de la CAR, el legislador autonómico tiene un legítimo margen de actuación (amparado por la propia normativa europea) para introducir modulaciones en los requisitos exigibles del régimen autorizatorio que, sin ser restrictivas, pueden resultar necesarias y proporcionadas a la mejor prestación del servicio, desde la exclusiva consideración de los derechos de los usuarios. [D.30/12](#).

-La normativa autonómica que opte por el modelo de gestión mediante autorización administrativa sujeta al cumplimiento de determinados requisitos técnicos, materiales, humanos y económicos, puede considerar entre ellos la ubicación propuesta para favorecer una distribución territorial adecuada de la ubicación de las estaciones ITV puesto que la STC 332/20054, declaró inconstitucional la imposición de la autorización como única forma de gestión de otorgamiento reglado, en tanto en cuanto no permitía que las CCAA, pudieran «*tener en cuenta otros factores que consideren relevantes, tales como la distribución territorial de las*

instalaciones o la forma y condiciones de prestación del servicio, que no están directamente relacionados con la seguridad» (F.J.12). [D.30/12](#).

-Cuestión distinta es si los requisitos concretos establecidos en la norma reguladora para el otorgamiento de la autorización administrativa de las estaciones ITV superan el triple control exigido por la normativa y jurisprudencia europeas (no ser discriminatorios; ser necesarios y proporcionados). [D.30/12](#).

-Concesiones en esta materia (forma de gestión a extinguir utilizada en la CAR para las estaciones ITV de las Zonas I y III): Régimen transitorio

-Reversión de los bienes adscritos:

-La reversión de los bienes adscritos a la concesión del servicio al término del plazo concesional constituye un elemento esencial y característico de esta forma de gestión indirecta de los servicios públicos [D.30/12](#).

-El plazo concesional, según el pliego de cláusulas administrativas aplicable, era prorrogable, salvo denuncia de las partes, que fue ejercitada por la CAR en el momento oportuno; pues, en ese momento, ya contemplaba unificar, con arreglo a la técnica autorizatoria, el régimen jurídico de las estaciones ITV. [D.30/12](#)

-Sin embargo, en lugar de acudir al mecanismo de la extinción de la concesión y a la consiguiente reversión de los bienes adscritos al servicio, la Orden 16/2010, de 14 de diciembre, de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo de la CAR, estableció un *régimen transitorio de autorización* para las ITV concesionarias de las Zonas I y III, otorgándoles una autorización provisional para continuar la prestación del servicio *«en tanto no se dicte el Decreto por el que se regule la ITV en la CAR»* (art. 1, *in fine*). Su art. 2 estableció el régimen transitorio de los bienes afectos a las concesiones administrativas referidas. En suma, se estableció que dichos bienes continuarían provisionalmente afectos a la prestación del servicio, *«sin perjuicio del derecho de reversión de la Administración»*, a cuyo efecto las empresas concesionarias debían remitir a la finalización del plazo concesional, *«una relación detallada y valorada de los bienes que hubieran estado afectos a la concesión»*. [D.30/12](#).

-Mientras siga la situación de provisionalidad, la continuidad del servicio reconocida determina la no reversión de los bienes y que éstos sigan afectos a la prestación del servicio, en beneficio de los titulares de la autorización provisional otorgada. [D.30/12](#).

-Sin entrar ahora a determinar la naturaleza jurídica de los bienes revertidos (si son de dominio público en cuanto adscritos a un

servicio público concedido o si son patrimoniales) es evidente que, en este período transitorio, salvo que se esté exigiendo el pago de algún canon adecuado, se está produciendo un uso privativo de bienes de titularidad pública sin contraprestación económica alguna, la cual resultaría exigible en aplicación de las previsiones de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la CAR, y de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. [D.30/12](#)

-La situación de provisionalidad de la autorización otorgada (figura ciertamente contradictoria; pues, si se reúnen los requisitos, ha de otorgarse la autorización; y, si no se reúnen, ha de denegarse) evidencia la inadecuada opción seguida; pues bastaba, en aplicación del principio de continuidad del servicio público, prorrogar el plazo concesional, manteniendo en todos sus términos los elementos de la concesión, incluido el canon concesional. Esa opción la impidió la Administración al haber optado por la denuncia de la concesión. [D.30/12](#).

-Si la autorización provisional se transforma en definitiva, debe procederse formalmente a la reversión de los bienes afectos al servicio, operación que debe hacerse en un plazo determinado, para evitar que esta situación de no reversión se mantenga indefinidamente y que, mientras no se produzca un acuerdo formal de la Administración para la enajenación de los bienes, los antiguos concesionarios mantengan el uso de los mismos. Por ello, en defensa de los intereses patrimoniales de la Administración, esta situación debe clarificarse, sin perjuicio de reconocer a los antiguos concesionarios (titulares actuales de una autorización provisional que se convertirá en definitiva) un «*derecho de adquisición preferente*» de dichos bienes (al amparo de lo dispuesto en el art. 98 en relación con el art. 86 de la Ley 11/2005, si se considera que dichos bienes han perdido su condición demanial, o del art. 105.3.c) de la misma Ley, caso de considerarse de naturaleza patrimonial). Pero es evidente que debe procederse a la enajenación onerosa de los citados bienes, en el menor plazo posible desde su entrada en vigor, sin que ello quede supeditado a un acuerdo de enajenación; pues, caso de no adoptarse, estaríamos ante un enriquecimiento injusto de los titulares. [D.30/12](#).

-Autorizaciones en esta materia:

-Son autorizaciones operativas o de funcionamiento, de manera que sus titulares han de cumplir los requisitos legales vigentes en cada momento (cláusula de progreso). [D.30/12](#).

-El régimen de incompatibilidades exigible puede ser el estatal (ex DT Única.3 RD 224/08, de 15 de febrero), pero el mismo es básico y tiene el carácter de mínimo exigible, por lo que puede ser complementado por lo

que, al efecto, puedan disponer las CCAA mediante normas más rigurosas, como admite el art. 4 de la citada norma estatal y fue reconocido por la STC 332/2005, F.J.15. [D.30/12](#).

-Naturaleza de los actos de las estaciones de ITV y recursos contra ellos:

-Las discrepancias entre los usuarios y la estación ITV que no se resuelvan mediante una fase previa de reclamación y queja ante la entidad privada titular de la ITV, son susceptibles de un recurso ante la Dirección General competente, que es administrativo puesto que las funciones ejercidas por la entidad privada (tanto las de naturaleza estrictamente técnica como la decisión de certificar o no la inspección técnica realizada), aunque son actividades que, a efectos del actual art. 51 TUE, carecen de la autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas del poder público (en los términos señalados por la STJUE de 22-10-09, caso ITV de Portugal), constituyen, en nuestro Derecho interno, actos materialmente administrativos provenientes de la actividad autorizada realizada por entidades privadas y están sujetos a supervisión directa de la Administración competente (las CCAA), que es la responsable última de la decisión certificante con relevancia jurídica externa. [D.30/12](#).

-Infracciones y sanciones en esta materia:

-El régimen sancionador en esta materia encuentra su cobertura legal en el art. 7.3 del RDL 7/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, y en el Título V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. [D.30/12](#)

-No obstante, habida cuenta del carácter genérico de estas normas legales de cobertura, se estima recomendable la posibilidad de estudiar un régimen específico de infracciones y sanciones, el cual pudiera ser incluido en una disposición autonómica con rango de Ley, para evitar, tanto la inseguridad jurídica en esta materia, como la falta de tipificación de algunas infracciones específicas que sean merecedoras de la correspondiente sanción administrativa, asegurando al mismo tiempo la adecuación del régimen sancionador a la realidad de este sector en la CAR. [D.30/12](#).