

En Logroño, a 7 de junio de 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**30/12**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, en relación con el Anteproyecto de Decreto por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Industria, Innovación y Empleo ha elaborado el referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio, de 3 de septiembre de 2010, de la Directora General de Trabajo, Industria y Comercio.
- Memoria justificativa, de la Directora General de Trabajo, Industria y Comercio, de 14 de septiembre de 2010, en la que se justifica la necesidad de la norma (Antecedentes. Período 1985-2000. Concesiones administrativas; Período 2000-2010. Liberalización y período transitorio. Directiva de Servicios; Situación actual. Red de estaciones; Implicaciones de la legislación en vigor. Propuesta); adecuación al objeto y finalidad determinada por la Resolución de inicio; la incidencia en el marco normativo en que se inserta; relación de disposiciones afectadas, la tabla de vigencias, la valoración de los efectos previsibles, informes previos obtenidos y estudio de coste económico y financiación.
- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 17 de septiembre de 2010.
- Trámite de audiencia dirigido a ITEVEFIRSA, SL, ATISAE, OCA ITV Rioja Alta S.L.U. Rioja Revisiones, S.A., AECA-ITV, el 17 de septiembre de 2010, y alegaciones de las interesadas, presentadas los días 28 y 29 de septiembre de 2010.

- Informe, de la Directora General de Trabajo, Industria y Comercio, de 7 de junio de 2011, valorando las alegaciones presentadas.
- Segundo Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 7 de junio de 2011.
- Informe, de la Dirección General de Innovación, Industria y Comercio, de 4 de octubre de 2011, solicitando la continuación del expediente e incorporando varias modificaciones al articulado.
- Tercer Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 4 de octubre de 2011.
- Resolución, de la Secretaría General Técnica, por la que declara formado el expediente, de 6 de octubre de 2011.
- Informe favorable, del Letrado de los Servicios Jurídicos, de 25 de octubre de 2011.
- Informe, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 4 de noviembre de 2011.
- Informe, de la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio, de 2 de diciembre de 2011.
- Informe, de la Dirección General de Innovación, Industria y Comercio, de 19 de diciembre de 2011, en el que valora las observaciones hechas por los Servicios Jurídicos, SOCE y la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio.
- Cuarto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 19 de diciembre de 2011.
- Nuevo Informe, de la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio, de 10 de enero de 2012.
- Quinto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 24 de enero de 2012.
- Memoria, redactada por la Secretaría General Técnica, para el Consejo Económico y Social (CES), de 27 de enero de 2012 y solicitud de dictamen.
- Dictamen del CES, de 12 de marzo de 2012.
- Informe de la Dirección General de Innovación, Industria y Comercio, en el que se valoran las observaciones del CES, de 23 de marzo de 2012.
- Sexto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 23 de marzo de 2012.
- Memoria sucinta final de la Secretaria General Técnica, de 11 de abril de 2012, en la que se reitera el marco normativo del Proyecto de Decreto y la justificación de su oportunidad, su elaboración, estructura y contenido, estudio económico, disposiciones afectadas y los trámites seguidos en la elaboración del Anteproyecto, dejando constancia de las alegaciones y observaciones presentadas y su aceptación o rechazo en los distintos borradores que se han sucedido.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 11 de abril de 2012, registrado de entrada en este Consejo el 26 de abril de 2012, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 26 de abril de 2012, registrado de salida el 27 de abril de 2012, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo, cuando se trate de «proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas».

En el presente caso, la función de desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas, esto es, la cobertura legal no es inmediata, pues ninguna ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja ni del Estado regulan formal y específicamente esta materia, que ha sido tradicionalmente regulada por normas reglamentarias (en la práctica,

reglamentos independientes, al no existir criterio material alguno en normas con rango de Ley), si bien hay un apoyatura mínima y sin contenido sustantivo en normas con rango de Ley.

Es el caso de la Ley estatal 21/1992, de 16 de julio, de Industria (ley en la que la Norma Proyectoada busca cobertura para el régimen sancionador administrativo, al igual que en el Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, al que luego nos referiremos) y la habilitación genérica al Gobierno de la nación para desarrollar las disposiciones del 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, disposiciones que de manera genérica se refieren a la «inspección de vehículos» (artículos 4.6; 59.3), pero sin establecer regulación sustantiva alguna sobre dicha materia específica, pues como ha quedado señalado, 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.

Como excepción a esta regulación exclusivamente reglamentaria ha de mencionarse el Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones (Capítulo II), que regula determinados aspectos del régimen jurídico de las inspecciones técnicas de vehículos (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.

La Memoria justificativa inicial del Proyecto de Decreto da cuenta pormenorizada de toda la normativa estatal que ha regulado la inspección técnica de vehículos, así como la normativa aprobada hasta la fecha por la Comunidad Autónoma de La Rioja, que se verá afectada por la norma proyectada.

En la actualidad, además de las referencias genéricas indirectas recogidas en normas con rango de ley anteriormente citadas, la normativa estatal está contenida en el Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos, norma que deroga e integra otras disposiciones reglamentarias estatales anteriores (Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de inspección técnica de vehículos y Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre).

En este sentido, la Memoria Inicial incurre en un evidente error al incluir entre la «Relación de disposiciones afectadas» por la nueva norma regional, el Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio y el Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero. Es obvio que no hay

relación de jerarquía o supraordenación entre las normas estatales y las regionales; y a la inversa, puesto que las mismas se relacionan de acuerdo con el principio de competencia, de manera que la nueva norma proyectada en modo alguno puede «afectar» (y nunca «derogar») a las normas estatales; sino, exclusivamente, si se mantiene en el ámbito de la competencia regional, «desplazarlas», mientras que las normas estatales seguirán siendo, en todo caso, normas supletorias de las regionales que puedan aprobarse, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.3 CE.

Esto dicho, puede reputarse suficiente la cobertura legal de la norma proyectada y, por tanto, la preceptividad de nuestro dictamen en este caso.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, “*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*”.

En el presente caso, la Resolución de inicio la adoptó la Directora General de Trabajo, Industria y Comercio, al tener atribuidas, de acuerdo el artículo 5.2.3.t) del Decreto 34/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las competencias para «*gestionar las instalaciones técnicas de vehículos*»].

Con mayor corrección técnica, el vigente Decreto 51/2011, de 6 de julio que ha derogado el Decreto 34/2009, atribuye expresamente a la citada Dirección General, la *«resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general»* [artículo 5.1.4.g)], en relación con las competencias *«atribuidas por la normativa en relación con las instalaciones técnicas de vehículos»* [art. 5.2.4.h)].

## **B) Elaboración del borrador inicial.**

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 4/2005, se ha incorporado al expediente un primer Borrador del Proyecto de Decreto, que ha sido remitido para trámite de audiencia de los interesados e informe a distintos órganos directivos, cuyas alegaciones y observaciones sucesivas han sido tenidas en cuenta para formar hasta un sexto borrador, que es el remitido para nuestro dictamen.

Al Primer borrador, se adjunta una exhaustiva Memoria justificativa inicial y consta una Memoria final, igualmente suficiente y pormenorizada, del trámite seguido en la elaboración de la norma proyectada; Memorias ambas que cumplen holgadamente con las exigencias establecidas en el referido precepto legal.

En cuanto a la Memoria económica o *«Estudio de coste económico y financiación»*, apartado 8 de la Memoria Justificativa, se afirma escuetamente que *«la propuesta del Orden (sic!) no supone incremento del gasto público»*. Esta afirmación (folio 7 del expediente) se compadece mal con lo afirmado al final del folio 6, donde, tras referirse a los cambios en el modelo de prestación del servicio (se suprime la limitación de zonas en las que se puede prestar el servicio y no existen limitaciones en cuanto al número de operadores), se afirma que *«es de esperar que el número de operadores aumente»* (si bien ante la situación económica y las fuertes inversiones *«induce a prever un tímido incremento en el número de empresas que puedan dedicarse a esta prestación de servicios»*) y, en consecuencia, *«habrían de incrementarse los medios de control e inspección»*, desarrollados por la Administración dado que la correcta aplicación de la *inspección técnica de vehículos es determinante en la seguridad vial*. Este incremento de *«medios de control e inspección»* a cargo de la Administración, consecuencia del previsible aumento de operadores (siquiera sea tímido), contradice la afirmación de inexistencia de incremento del gasto público.

Debe, pues, reconsiderarse, por racionalidad y programación de la acción de la Administración, el coste que para la Administración puede tener la liberalización perseguida.

Tras la contradictoria afirmación referida, sigue un estudio de los ingresos de la Administración derivados de la ITV, que no se verán disminuidos en gran medida por el cambio de modelo de gestión propuesto en el Borrador de Decreto (de un sistema de

concesión, a otro autorizatorio; y, del pago de un canon, a un tasa por registro y control de revisiones realizadas en los centros de ITV autorizados en régimen no concesional.

### **C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

En cumplimiento del artículo 35 de la Ley 4/2005, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo declara formado el expediente, ordena solicitar informe preceptivo a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, al SOCE y dictamen al Consejo Económico y Social, y continuar la tramitación del procedimiento.

### **D) Trámite de audiencia.**

El primer Proyecto de Decreto fue sometido al trámite de audiencia de las entidades interesadas (las cuatro empresas que realizan el servicio ITV en La Rioja, más dos asociaciones nacionales del sector que las integran), según hemos dejado constancia en el Antecedente Único. Estas entidades han presentado extensas y razonadas alegaciones (folios 22 a 52), cuyo contenido ha sido debidamente valorado en el Informe de la Directora General de Trabajo, Industria y Comercio, de 7 de junio de 2011. En un plano estrictamente formal, dicho informe deja constancia de que el retraso en su emisión se justifica en las conversaciones mantenidas con los responsables de la Unión Europea en relación con la aplicación de la Directiva de Servicios (2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de) a la prestación del servicio de ITV, para los casos en los que las Comunidades Autónomas han optado por un régimen de autorización a empresas privadas, así como con los responsables en esta materia de otras Comunidades Autónomas en las que se encontraba próxima la finalización de la vigencia de las concesiones administrativas para el servicio de ITV.

En el plano sustantivo, el informe agrupa las alegaciones más destacadas o que más se reiteran, dando respuesta a las mismas (sobre la liberalización de la prestación del servicio y el tránsito de un sistema concesional a otro autorizatorio sin límite de operadores; sobre la acreditación de las nuevas estaciones; sobre el traslado al Consejo Consultivo -en la que, por cierto, adelanta y reitera, de forma prematura, la cláusula promulgatoria del Proyecto de Decreto con la mención «oído el Consejo Consultivo», fórmula que parece desconocer el sentido de esa expresión- y sobre el régimen de incompatibilidades), para valorar, a continuación, algunas de las alegaciones específicas presentadas, también de alcance general (los objetivos planteados por el Proyecto de Decreto; la planificación de la actividad y exigencias para los nuevos prestadores del servicio; y la naturaleza del servicio), así como sobre el Preámbulo; sobre la inexistencia de planificación de las estaciones ITV en la CAR; o bien referentes a artículos concretos del Proyecto de Decreto. A la vista de las mismas, se redactó un nuevo Proyecto de Decreto (el segundo).

En consecuencia, se ha cumplimentado el trámite, si bien debe dejarse constancia documental suficiente del mismo, en los términos señalados.

#### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 4/2005, se han solicitado y emitido los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (de 25 de octubre de 2011), del SOCE (de 4 de noviembre de 2011) y de la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio, de (2 de diciembre de 2011).

Como en reiteradas ocasiones hemos señalado, el informe de los Servicios Jurídicos debe ser el último de todos los que hayan de solicitarse, para dar ocasión a que conozca y se pronuncie en el momento procedimental adecuado sobre las cuestiones jurídicas que hayan podido plantear otros órganos directivos o entidades. En este caso, el impulso simultáneo de la solicitud de informes a los dos primeros organismos (el 6 de octubre de 2011) y la posterior petición al tercero (el 25 de octubre de 2011), reiterada en la solicitud de otro nuevo informe posterior (el de 21 de diciembre de 2011), ha impedido a los Servicios Jurídicos desempeñar su insustituible función asesora, al no haber conocido, por razones temporales obvias, el contenido de los demás centros directivos.

Dichos informes han sido debidamente valorados por el centro directivo responsable de la tramitación del Proyecto de Decreto y ha dado lugar a un nuevo borrador (el cuarto), remitido de nuevo únicamente a la Secretaría General Técnica de Contratación Centralizada y Patrimonio, el 21 de diciembre de 2011, a la vista de las objeciones planteadas en su primer informe. A la vista de las nuevas alegaciones, se redacta un nuevo Borrador de Proyecto de Decreto (el quinto).

Este nuevo Borrador es el que se somete, el 31 de enero de 2012, a dictamen del Consejo Económico y Social, que lo emite con fecha de 14 de marzo de 2012, al que presenta voto particular el Grupo segundo del CES Rioja —FER—, mostrando su disconformidad con algunos de los aspectos del contenido del Dictamen aprobado por la mayoría, al entender que la Directiva 2006/123/CE no resulta de aplicación a la actividad del servicio público de ITV.

#### **F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 4/2005, figura en el expediente una Memoria de la Secretaría General Técnica, de 11 de abril de 2012, que se prepara para la emisión del preceptivo informe por este Consejo Consultivo, cuyo contenido ha sido referido en el Antecedente Único, y se redacta un nuevo borrador de Proyecto de Decreto (el sexto) que es el que se somete a nuestra consideración.

### Tercero

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.**

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición —legal o reglamentaria— que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma. En el presente caso, la competencia autonómica ejercitada es la atribuida por el art. 8.1.11 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), relativo a la competencia exclusiva en materia de *industria*, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad. En aplicación de dicha norma el Real Decreto 1459/1985, de 5 de junio, traspasó a la Comunidad Autónoma de La Rioja las funciones de inspección técnica y revisiones periódicas de vehículos. Esa competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas siempre la han reconocido —como no podía ser de otra manera— las normas estatales que desde entonces se han aprobado, aunque se hayan suscitado ciertos conflictos constitucionales de contenido competencial sobre su alcance y límites.

En efecto, la delimitación del contenido de la materia «seguridad industrial» ha dado lugar a abundante jurisprudencia constitucional, cuyas referencias pueden encontrarse en la STC 332/2005, dictada sobre el Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, en la que se analiza, en particular, la materia de ITV. En relación con los vehículos de transporte concurren, como ha señalado dicha jurisprudencia constitucional dos títulos competenciales distintos: el relativo a *tráfico* y a la *circulación de vehículos a motor*, competencia del Estado (art. 149.1.21 CE), y el relativo a la *seguridad industrial*, materia ésta que estatutariamente se atribuye a las Comunidades Autónomas. Esta última es esencialmente una actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por la legislación estatal, lo que no excluye —STC 332/2005, F.J. 13— la posibilidad de que las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias exclusivas en materia de industria puedan también dictar disposiciones complementarias de las del Estado «*siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal*». En lo que ahora interesa, la STC 332/2005 declara vulneradas las competencias de las Comunidades Autónomas al imponer, como forma de gestión para las actividades de ITV, una específica (la autorización administrativa) que no les deja margen de elección.

El Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración tiene por objeto establecer el modelo de gestión de las estaciones de ITV en La Rioja, el procedimiento de apertura de nuevas estaciones, sus condiciones de funcionamiento, las tarifas máximas, las obligaciones y requisitos de las estaciones, la supervisión y control de sus actuaciones y, finalmente, el régimen de continuidad en la prestación del Servicio, ámbitos temáticos

amparados por la competencia exclusiva en materia de industria atribuida por el artículo 8.1.11 EAR'99; exclusividad que es relativa, pues la competencia regional debe ejercerse en el marco de las competencias estatales, también exclusivas, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor; y ambos, es decir, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, deben respetar las exigencias del Derecho comunitario europeo en esta materia.

## **Cuarto**

### **Observaciones al Proyecto de Decreto**

#### **A) Observaciones generales al Proyecto de Decreto.**

El Proyecto de Decreto, a la vista de que coexisten estaciones de ITV habilitadas mediante concesión administrativa, junto a otras habilitadas mediante autorización administrativa, unifica el modelo de gestión de las estaciones de ITV, previendo que se prestará preferentemente por empresas privadas previa autorización administrativa. A diferencia de la regulación anterior, la norma proyectada no delimita zonas de prestación del servicio ni limita el número de autorizaciones. No obstante, la Administración regional podrá prestar dicho servicio directamente o por medio de sociedades de economía mixta.

El acceso a la prestación del servicio de quienes cumplan los requisitos establecidos (lo que supone su liberalización relativa) se sujeta, no obstante, a una autorización administrativa justificada por afectar la actividad de ITV a la seguridad vial. Las entidades afectadas, así como el voto particular presentado por el sector empresarial del Consejo Económico y Social de La Rioja, discrepan de la liberalización propuesta, pues entienden que dicha actividad constituye el ejercicio de una función pública, excluida de la aplicación de la Directiva de Servicios.

Esto dicho, no es posible entender el alcance del modelo de gestión propuesto y el significado de las alegaciones presentadas sin referirnos a la compleja evolución normativa y jurisprudencial que ha seguido el marco normativo aplicable a la actividad de la ITV.

Como ha quedado apuntado al tratar de la naturaleza ejecutiva o no del Proyecto de Decreto, en esta materia concurren normas europeas, estatales y regionales, cuyas referencias y alcance están recogidas de manera precisa en las Memorias inicial y final. En ellas, se da cuenta de la relevante jurisprudencia recaída en la materia (Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo). Su 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.

En lo que ahora interesa y al efecto de comprender las consecuencias jurídicas del nuevo modelo de gestión propuesto por el Proyecto de Decreto, debe decirse que, prescindiendo de situaciones pasadas, existen en la actualidad cuatro estaciones de ITV en La Rioja: dos, fueron instrumentadas como **concesiones** administrativas (Zona I —Rioja Alta— y III —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).

Esta dualidad de regímenes 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 Comunidades Autónomas (art. 9.1 del Real Decreto 224/2008).

La duplicidad de formas gestoras existente en la Comunidad Autónoma de La Rioja es consecuencia de las opciones organizativas fijadas por el legislador básico estatal, corregidas, como luego se dirá, al no respetar el marco constitucional y estatutario, por el Tribunal Constitucional. En efecto, el Real Decreto-Ley 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 Real Decreto 1987/1985), por el de *autorización administrativa* reglada, como instrumento jurídico que posibilita la prestación del Servicio de ITV por los particulares. Su artículo 7.2 dispuso que:

*«La ejecución material de las inspecciones podrá efectuarse por las Comunidades Autónomas o Administración competente directamente o a través de sociedades de economía mixta en cuyo capital participen, o por particulares. Salvo en el caso en que la ejecución se lleve a cabo directamente por las Comunidades Autónomas o Administración competente, será requisito imprescindible para acceder a la actividad de inspección de vehículos la obtención previa de una autorización, cuyo otorgamiento corresponderá a las Comunidades Autónomas o Administración competente. La autorización deberá otorgarse siempre que el titular acredite que la instalación cumple los requisitos técnicos que a tal efecto se determinen reglamentariamente en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor del presente Real Decreto-Ley».*

El Real Decreto-Ley 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 tuvieren fijado), sin necesidad de obtener autorización administrativa previa, sin perjuicio de cumplir los requisitos técnicos exigibles que se establecieron en el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio. Las normas privativas de La Rioja, 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 el momento de iniciación de la elaboración de la norma proyectada.

Con posterioridad a la implantación de ese nuevo marco normativo, la STC 332/2005 declaró inconstitucional el art. 7.2 del Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, por vulnerar las competencias regionales en materia de industria, al imponer la autorización administrativa como único título habilitante para la gestión por los particulares. Señala el Tribunal Constitucional, en su Fundamento Jurídico 12, que:

*«...la previsión de que la participación de los particulares en la prestación del servicio de ITV se produzca necesariamente a través de la técnica de la autorización administrativa reglada, de modo que las Comunidades autónomas estén obligadas a conceder dicha autorización a todas las instalaciones que acrediten el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos reglamentariamente, no puede considerarse materialmente básica desde la perspectiva del art. 149.1.13.ª CE sin vaciar de contenido las competencias en materia de industria que los respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen con carácter exclusivo a las Comunidades autónomas recurrentes»*

Y más adelante precisará que:

*«...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, debe concluirse que se trata de una competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes. Por todo ello, procede declarar la inconstitucionalidad del art. 7.2 del Real Decreto-Ley 7/2000, ahora analizada».*

El Tribunal Supremo, por su parte, declaró nulos determinados artículos del Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, norma reglamentaria de desarrollo del Real Decreto-Ley 7/2000.

Para acomodar el marco normativo estatal en la materia a estas Sentencias, el Estado ha aprobado el Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos, que reconoce las competencias normativas complementarias de las Comunidades Autónomas 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).

En este sentido, reitera que *«dicha ejecución material podrá ser realizada por las Comunidades Autónomas **directamente** o a través de **sociedades de economía mixta, o por personas privadas con su propio personal, en régimen de concesión administrativa o autorización**»*.

Esta norma estatal que —**en el orden interno**—, respeta las competencias regionales; pues, caso de que las Comunidades Autónomas 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 Real Decreto Ley 7/2000—, una única forma de gestión.

Ahora bien, la norma estatal y las opciones organizativas que establezcan las Comunidades Autónomas deben ser —**en el orden externo**— respetuosas con las exigencias derivadas del Derecho comunitario europeo; pues, en este ámbito, se han aprobado, con posterioridad a las Sentencias nacionales (del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo), Directivas específicas para la ITV (aunque nada establezcan respecto del acceso a la actividad, que los Estados miembros pueden fijar libremente); además, existe jurisprudencia europea al respecto; y, por último, deben tenerse en cuenta, igualmente, las exigencias derivadas de 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).

Por tanto, hemos de examinar la incidencia, directa o indirecta, que pueden tener las normas europeas en la actividad de la ITV.

En primer lugar, hemos de mencionar 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 inspección técnica de los vehículos a motor 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, por su carácter refundidor, no entraña novedades sustanciales sobre la primera.

Debe subrayarse que estas Directivas han armonizado las reglas de la inspección técnica de vehículos 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 inspección de vehículos, de manera que los Estados miembros siguen siendo los competentes para establecerlas, en el marco de la neutralidad organizativa prevista en el artículo 2 de la Directiva 2009/40/CE (art. 2 de la Directiva 96/96/CE). Dispone dicho precepto que:

*«La inspección técnica prevista en la presente Directiva deberá ser efectuada por el Estado o por un organismo público encargado por el Estado de este cometido o por organismos o establecimientos designados por el Estado y que actúen bajo su vigilancia directa, que podrán ser organismos privados debidamente autorizados para ello. En los casos en que un establecimiento encargado de la inspección técnica también se dedique a la reparación de vehículos, los Estados miembros velarán [muy especialmente] por el mantenimiento de la objetividad y de la alta calidad de la inspección técnica.»*

La Directiva 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 Tratado de la Unión Europea 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).

En efecto, esta Directiva 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 el art. 2.2 de la Directiva de Servicios 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). 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 Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. 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 Tribunal de Justicia, en orden al favorecimiento de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en la Unión.

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.

En particular, la sujeción de la actividad de ITV a específicas y restrictivas condiciones de autorización administrativa ha sido objeto de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de octubre de 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 del Tratado de la Comunidad Europea, actual art. 51 TUE*), el Tribunal de Justicia, tras diferenciar en la actividad de inspección 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 (Fundamentos Jurídicos 39 a 42); y así, afirma que *«las actividades de las entidades privadas de inspección técnica de vehículos de que se trata no están comprendidas en la excepción prevista en el artículo 45 CE»*, (Fundamento Jurídico 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.

Tras dicha afirmación, el Tribunal 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 la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 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.

Adviértase, para evitar equívocos, que lo que esta Sentencia del TJUE 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 Tribunal, al no cuestionarse el contenido del artículo 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.

Esto es, la admisión por el Tribunal de Justicia 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).

En el concreto proyecto normativo sometido a nuestra consideración, la Memoria justificativa inicial examina la posible incidencia de la Directiva de Servicios en el sector de la ITV. En el expediente, se hace referencia a las conversaciones mantenidas con responsables de la Unión Europea en cuanto a la adecuación de la norma proyectada a las exigencias de la citada Directiva. A ellas parece aludirse cuando, en la Memoria inicial, se afirma que «*la normativa europea —se refiere a la Directiva de Servicios— exigiría la liberalización de la prestación de servicios de inspección técnica de vehículos*» (folio 7 del expediente), afirmación poco matizada cuando el acceso a la actividad de los particulares queda sujeta a **autorización previa**, como contempla el art. 2 de la Directiva 2009/40/CE, transcrito con anterioridad. Y es que, además de la previsión en la normativa europea específica de ITV, la propia Directiva de Servicios permite —como ha quedado señalado— sujetar el acceso a una actividad de prestación de servicios, cuando concorra «*una razón imperiosa de interés general*» (así lo establece ahora el 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.

La Memoria inicial advierte de las dificultades de encaje que pueden tener las limitaciones, temporales, territoriales y cuantitativas, de las autorizaciones para el ejercicio de la actividad de ITV. El régimen autorizador —dirá— es compatible con la Directiva. Ahora bien, limitar el número de autorizaciones sólo está justificado «*por la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos*» (art. 12 de la Directiva de servicios), condiciones que —según la Memoria— no se dan en la actividad de ITV. Desde ese planteamiento, el Proyecto de Decreto opta, en cuanto a la forma de gestión de la actividad ITV, por la preferencia del régimen autorizador a favor de entidades privadas, de suerte que las autorizaciones se otorgarán a quienes cumplan los requisitos establecidos en la normativa aplicable (Anexos I, II y IV).

Esta decisión de la Administración (opción por un modelo liberalizado, no gestionado directa o indirectamente – mediante concesión - por la Administración) resulta absolutamente legítima y nada puede señalar este Consejo Consultivo que no exceda de la legalidad y penetre en el ámbito excluido de la oportunidad política. En el Derecho Autonómico Comparado, otras Comunidades Autónomas han aplicado ya el mismo modelo, como otras han optado por formas de gestión directa o indirecta (mediante concesiones). Pero, desde el punto de vista de la legalidad, ninguna tacha puede hacerse al modelo de gestión elegido por el Proyecto de Decreto.

Únicamente debe señalarse que, a la vista de las circunstancias específicas de La Rioja, la Administración tiene un legítimo margen de actuación (amparado por la propia normativa europea) para introducir modulaciones en los requisitos exigibles del régimen autorizador 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. Por ejemplo, que, cumpliendo los requisitos técnicos, materiales, humanos y económicos, se considere la ubicación propuesta para favorecer una distribución territorial adecuada de la ubicación de las estaciones ITV. Adviértase 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 Comunidades Autónomas, 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).

Cuestión distinta es si los requisitos concretos establecidos, para el otorgamiento de la autorización de las estaciones ITV en el Proyecto de Decreto, superan el triple control exigido por la normativa y jurisprudencia europeas (no ser discriminatorios; ser necesarios y proporcionados). Nuestro juicio es favorable, sin perjuicio de ciertas recomendaciones de técnica jurídica que hacemos al articulado propuesto en el apartado siguiente.

## B) Observaciones concretas al Proyecto de Decreto

**-Preámbulo.** La mención que se hace al Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, debe acompañarse de la cita de la STC 332/2005, de 15 de diciembre, que declara nula, por razones competenciales, la imposición de la autorización administrativa como única forma de gestión de la ITV. El Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, reconoció, como es obvio, esa pluralidad de formas gestoras.

En la cláusula promulgatoria del Decreto proyectado, no debe prefigurarse la fórmula «oído» el Consejo Consultivo, salvo que así proceda, en su caso, habida cuenta de nuestra normativa reguladora.

**-Artículo 1.2.** La expresión «*normativa general de instalación...*», no resulta suficientemente precisa; y es más respetuoso con el sistema constitucional de competencias en la materia referirse a la «*normativa estatal de instalación...*». Adviértase que no puede tomarse como argumento la intitulación del Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos, que es adecuada en una norma estatal, pero que resulta equívoca, en una norma regional, por lo que es más ajustado utilizar la expresión «*normativa estatal de instalación...*» o, si se prefiere, la de «*normativa estatal general*», que se utiliza en el art. 5.1.a) del Decreto proyectado.

**-Artículo 6.2:** Este precepto establece el carácter reglado de la autorización (la de instalación y la de funcionamiento) si la solicitud «*cumple los requisitos que, a tal efecto, se determinan en el presente Decreto*». Esta previsión merece dos observaciones.

-La primera, a la vista del carácter reglado de la autorización (previsión que introdujo el Real Decreto-Ley 7/2000), parece incorrecta la expresión «*podrán otorgarse siempre que...*», siendo más precisa y rigurosa la expresión «*Dichas autorizaciones se otorgarán siempre que...*».

-La segunda, de mucha más enjundia, tiene que ver con las exigencias de claridad y seguridad jurídica que deben tener las normas jurídicas. En efecto, este precepto deja en un cierta indefinición cuáles son los requisitos para la autorización de la actividad de ITV. En realidad, no hay, en la parte dispositiva y articulada del Decreto, ningún artículo que regule expresamente dichos requisitos. La regulación se establece de manera indirecta en el art. 9.2 al referirse a la **solicitud** de autorización de instalación o de funcionamiento en la que «*se harán constar los extremos previstos en el Anexo I de este Decreto, junto con la documentación exigida en el mismo*». No deben confundirse los requisitos formales y documentales de la solicitud, con los requisitos necesarios para otorgar la autorización. Los requisitos formales y documentales de la **solicitud** se establecen en el Anexo I del Decreto. Pero los

requisitos sustantivos para la **autorización**, unos se recogen en dicho Anexo I, pero la mayoría se recogen en el Anexo II (recursos humanos y materiales de las estaciones ITV) y en el Anexo IV (criterios de viabilidad económica de las estaciones ITV), criterio éste de la viabilidad económica cuya acreditación se exige en el Anexo I, Apartado I, letra i) («*acreditar la viabilidad económica del proyecto de acuerdo con lo establecido en el Anexo IV del presente Decreto*»).

La falta de regulación sistemática de los requisitos necesarios para la autorización administrativa se advierte en el **art. 21** relativo a los «*requisitos de las estaciones ITV*», que se remite al Anexo II; pues es evidente la inadecuada ubicación entre las normas relativas al funcionamiento o actividad de las estaciones debidamente autorizadas.

Salvo que se reconsidere globalmente la inclusión de los requisitos sustantivos y documentales necesarios para obtener la autorización de instalación y funcionamiento en el propio articulado del Decreto; al menos, en el **art. 6.2**, debiera hacerse una referencia expresa a los Anexos I, II y IV del Decreto.

Adviértase, además, que la mayor parte de los requisitos técnicos (recursos humanos y materiales de las instalaciones) son *mínimos*, es decir, susceptibles de mejora y cumplimiento por todos los solicitantes, pero que el requisito de la «*viabilidad económica*» del proyecto se convierte, en la práctica, por obvias razones de la limitación del parque automovilístico de La Rioja y de los potenciales usuarios, en un motivo que puede imposibilitar nuevas autorizaciones, convirtiendo fácticamente el modelo autorizador abierto en uno cerrado o limitado a los ya instalados y operativos. A ello parece aludir el art. 9.1.a) referida a la autorización de instalación «*que tiene por objeto acreditar las características técnicas de la estación y su repercusión en la Red de Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos automóviles de la Comunidad Autónoma de La Rioja...*». Pues la viabilidad económica de una nueva estación tendrá repercusión en las actualmente existentes, al tiempo que se convierte en causa de denegación de las solicitudes inviables económicamente (véase el Apartado VIII, relativo a las «*Causas de inviabilidad económica de las estaciones ITV solicitadas*», del Anexo IV, determinante de que se declare «*inviabile*»).

**-Artículo 6.3.** Debe cuidarse la redacción respecto de la notificación de la variación de las condiciones o requisitos, pues dice el Proyecto que «*deberá notificarse con antelación mínima de un mes*», pues es obvio que pueden existir variaciones imprevisibles en cuanto al momento de su producción. La misma observación es predicable del **art. 10.2.**

**-Artículo 7.** La expresión «*para conocer de las solicitudes de autorización...*» es aconsejable sustituirla por la de «*para conocer y otorgar las solicitudes de autorización...*».

**-Artículo 9.5.** Las resoluciones administrativas, como prototipo de actos administrativos que ponen fin a un procedimiento, no «*entran en vigor*» ni tienen «*vigencia*», sino que tienen **validez y eficacia** desde la fecha de la resolución y, en su caso, ha de ser objeto de notificación. Es aconsejable, en consecuencia, sustituir la expresión final «*perderá su vigencia a los dos años de su entrada en vigor*»; por esta otra: «*la autorización de funcionamiento perderá su eficacia a los dos años de su otorgamiento*».

**-Artículo 10.2.** Reiteramos las observaciones hechas al **art. 6.3** en cuanto al plazo del mes.

**-Artículo 10.5.a).** Todo lo que concierne a la autorización de la «*localización de la instalación*» debe ponerse en relación con la existencia de criterios sustantivos que, en su caso, puedan establecerse respecto de la cobertura territorial del servicio, criterio éste que podrá establecerse para el otorgamiento de la autorización de instalación, de acuerdo con las consideraciones generales hechas en el Apartado A). Esta observación guarda relación con las «*unidades móviles*» reguladas en el **art. 16** y la garantía de un adecuado «*servicio en todo el territorio*».

**-Artículo 11.1.** La mención a la «*vigencia*» tanto en el título del artículo como en el apartado 1 merece las mismas observaciones hechas al **art. 9.5**. Es aconsejable sustituir el título por «*Eficacia de la autorización administrativa*», así como la redacción del apartado 1 por la siguiente «*la autorización administrativa tendrá eficacia siempre que se acredite la concurrencia...*», pudiendo incluso incluir el adjetivo «*eficacia ilimitada*».

**-Artículo 11.2.** Alude a que la «*suspensión o retirada*» de la acreditación de la estación ITV corresponde a entidades privadas de acreditación y certificación según normas UNE-EN-ISO/IEC 17020. Pero se trata de actuaciones privadas con relevancia posterior administrativa, pues debe iniciarse la revocación de la autorización. Por ello, no es aconsejable utilizar categorías administrativas para referirse a la actividad privada de estas entidades acreditadoras. Bastaría, en consecuencia, utilizar la expresión «*en caso de que la acreditación sea negativa...*», salvo que en los protocolos de estas normas existan esa figura de la «*suspensión o retirada*». Por coherencia, debe acomodarse, en este sentido, la expresión del **art. 13.1.b)** del Proyecto «*retirada de la acreditación mencionada en el art. 11.2...*».

**-Capítulo V. Obligaciones y requisitos de las estaciones ITV:** De acuerdo con las observaciones hechas en relación con los requisitos exigidos para la autorización administrativa, resulta equívoco el título del Capítulo, pues no se refiere a los requisitos exigidos para la autorización de instalación y la de primer funcionamiento, sino a los exigibles una vez operativa (en funcionamiento, propiamente) y en tanto lo esté. Sería aconsejable utilizar un título más específico, como sería «*Obligaciones y requisitos de la*

*actividad de las estaciones de ITV» u «Obligaciones y requisitos de funcionamiento de las estaciones de ITV»; de modo que queden bien diferenciados los requisitos para la autorización de instalación, de los requisitos necesarios para el funcionamiento de las estaciones ITV.*

**-Artículo 21.** Reiteramos la inadecuada ubicación y contenido equívoco de este precepto tal como hemos señalado en las observaciones hechas al **art. 6**.

**-Artículo 24.** En este precepto, relativo a la *«resolución de discrepancias entre los usuarios y la estación ITV»* se contempla, previa la fase de reclamación y quejas ante la entidad privada titular de la ITV, la interposición de un *«recurso ante la Dirección General competente»*. Nada dice si se trata de un recurso administrativo, pero obvio es calificarlo así, pues 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 STJCEE de 22 de octubre de 2009, § 41, 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 Comunidades Autónomas), que es la responsable última de la decisión certificante con relevancia jurídica externa.

**-Artículo 25.** Este precepto se remite, en materia de infracciones y sanciones, al régimen establecido en el art. 7.3 del Real Decreto Ley 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, remisión ésta que dota de suficiente cobertura al régimen sancionador. 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 Rioja.

**-Disposición Transitoria Primera.1.** Por razones de claridad y seguridad jurídica, debe evitarse la expresión *«...una autorización concedida al amparo...»*. Es más riguroso utilizar *«...una autorización otorgada al amparo...»*, para evitar confusiones y distinguir una autorización de una concesión.

El centro directivo elaborador del Decreto proyectado debe valorar la autolimitación que establece la última frase del apartado 1 *«a las empresas se les aplicará el régimen de incompatibilidades vigente en la fecha en la que comenzaron a prestar servicios»*. Tal vez

se haya seguido literalmente lo dispuesto en el apartado 3 de la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, pero es evidente que, el régimen de incompatibilidades fijado en la norma estatal resulta básico con el carácter de mínimo exigible, que puede ser complementado por lo que, al efecto, puedan disponer las Comunidades Autónomas, como admite el art. 4 de la citada norma estatal y fue reconocido por la STC 332/2005, F.J.15.

Debe recordarse que una característica esencial de las autorizaciones administrativas de ITV es que son autorizaciones operativas o de funcionamiento, de manera que sus titulares han de cumplir los requisitos legales vigentes en cada momento (cláusula de progreso), incluido, por tanto el régimen de incompatibilidades, como queda demostrado en el apartado 2 respecto de los requisitos técnicos exigibles con carácter general a todo tipo de instalaciones y a las que deben adaptarse las anteriormente existentes. En consecuencia, nada impide que la norma Proyecto establezca el régimen de incompatibilidades mínimo derivado del Real Decreto 224/2008, pero complementado con otras exigencias más rigurosas.

**-Disposición Transitoria Segunda.1.** Reiteramos las dos observaciones hechas a la **Disposición Transitoria Primera** en cuanto a la «*autorización provisional concedida*», que debe ser sustituida por la de «*autorización provisional otorgada*»; así como respecto de lo dicho en relación con el régimen de incompatibilidades.

**-Disposición Transitoria Segunda.2.** Este apartado regula el régimen de los bienes adscritos a las concesiones administrativas sujetos a reversión. 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, fórmula utilizada en nuestra Comunidad Autónoma para la gestión de las estaciones ITV de las Zonas I y III. El plazo concesional, según el pliego de cláusulas administrativas aplicable, era prorrogable, salvo denuncia de las partes.

Esta denuncia la ejerció la Administración en el momento oportuno; pues, en ese momento, ya contemplaba unificar, con arreglo a la técnica autorizatoria, el régimen jurídico de las estaciones ITV. 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, estableció un régimen transitorio de autorización para las ITV concesionarias de las Zonas I y III, otorgándoles autorización provisional para continuar la prestación del servicio «*en tanto no se dicte el Decreto por el que se regule la Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad Autónoma de La Rioja*» (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»*.

Pues bien, la situación de provisionalidad sigue en la actualidad, al haberse demorado la aprobación del Decreto anunciado (el que ahora es objeto de nuestro dictamen). La continuidad del servicio reconocida ha determinado la no reversión de los bienes y que éstos hayan seguido afectos a la prestación del servicio, afección que beneficia a los titulares de la autorización provisional otorgada. 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 Comunidad Autónoma de La Rioja, y de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. 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.

Estos complejos problemas jurídicos afloran en el contenido del **apartado 2 de la Disposición Transitoria 2** y fueron advertidos en sendos informes de la Dirección General de Contratación y Patrimonio. Si, como se dispone en el **apartado 1**, 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, extremo que no contempla la frase inicial del **apartado 2**, para evitar que esta situación de no reversión se mantenga indefinidamente. Y así resultará —como parece contemplar dicho apartado— si no hay acuerdo formal por la Administración de enajenación de los bienes; pues, en tanto ello no se produzca, *«los antiguos concesionarios mantendrán el uso de los mismos exclusivamente para el desarrollo de la actividad»*.

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.

El centro directivo debe, en consecuencia, reconsiderar el contenido del **apartado 2 de esta Disposición Transitoria 2**; en relación con los bienes sujetos a reversión.

**-Anexo II.** En el **apartado I.1.b)**; se exige, para los supervisores técnicos, un determinado título o una *«acreditada experiencia de al menos tres años en ITV»*; mientras que, en el **apartado I.5**, los supervisores técnicos deben *«acreditar una experiencia mínima de 3 meses en materia de ITV»*. Parece que hay una contradicción, salvo que los supuestos de hecho sean distintos.

## CONCLUSIONES

### Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y el proyecto de Decreto dictaminado es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que se consideren las observaciones hechas en el cuerpo de este dictamen para la mejora de la calidad técnica de la misma.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero