

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**  
Sección: TERCERA  
**SENTENCIA**

**Sentencia Nº:** 899/2016

**Fecha de Sentencia:** 25/04/2016

**RECURSO CASACION**

**Recurso Núm.:** 3624/2012

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Estimatoria

**Votación:** 29/03/2016

**Procedencia:** T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

**Secretaría de Sala :** Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

**Escrito por:** JD

**Nota:**

Orden de convocatoria y aprobación de bases del concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en un Plan Territorial. La sentencia de instancia anula la orden por razones que no son ajustadas a derecho pero procede su anulación por motivo diferente. Ha lugar al recurso de casación y estimación del recurso contencioso-administrativo.

**RECURSO CASACION Num.: 3624/2012**

**Votación: 29/03/2016**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Eduardo Calvo Rojas**

**Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca**

## **S E N T E N C I A 899/2016**

### **TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: TERCERA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Pedro José Yagüe Gil**

**Magistrados:**

**D. Eduardo Espín Templado**

**D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

**D. Eduardo Calvo Rojas**

**D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech**

**D. José María del Riego Valledor**

**D. Diego Córdoba Castroverde**

---

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Abril de dos mil dieciséis.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 3624/2012 interpuesto por la entidad GRUPO ITEVELESA, S.L., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Teresa Puente Méndez, contra la sentencia de la Sección 5<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de

13 de julio de 2012 dictada en el recurso contencioso-administrativo 271/2010. Se han personado en las actuaciones como partes recurridas la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada y asistida por su Letrado, y la entidad OCA INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS, S.A., representada por el Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia con fecha 13 de julio de 2012 (recurso 271/2010) en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Oca Inspección Técnica de Vehículos, S.A., se anula la Orden IUE/279/2010, de 7 de mayo (publicada en el Boletín Oficial de la Generalitat de Cataluña nº 5628, de 13 de mayo de 2010) por la que se abre la convocatoria y se aprueban las bases del concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en el Plan Territorial aprobado por el decreto 45/2010, de 30 de marzo.

**SEGUNDO.-** La génesis de la orden impugnada, como instrumento de ejecución y desarrollo de la Ley autonómica 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, y el decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2010, de 30 de marzo, queda explicada en el fundamento jurídico segundo de la sentencia en los siguientes términos:

<< (...) SEGUNDO.- La meritada Orden constituye un hito más en el modelo de gestión de la seguridad industrial (en concreto, la inspección técnica de vehículos - ITV-) instaurado por la Ley 12/2008, de 31 de julio de seguridad industrial, y normas que la desarrollan.

El preámbulo de la Orden recoge: "(...) El Decreto 45/2010, de 30 de marzo (DOGC núm. 5600, de 1.4.2010), aprobó el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2009-2014, en el que se

define la red de estaciones de inspección técnica de vehículos, compuesta por las existentes más las nuevas que el propio Plan prevé en su artículo 3, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos que el Plan establece.

Procede ahora regular este procedimiento de concurrencia pública, que tiene como finalidad que las nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos que se autoricen se adjudiquen con criterios objetivos y que se favorezca la ampliación de la competencia en este sector, así como convocar, dentro de las previsiones del Plan territorial, los lotes de estaciones que se consideran prioritarios con el fin de alcanzar las finalidades que prevé el artículo 4 del Decreto 45/2010, de 30 de marzo.

Con esta Orden se completa la implantación y desarrollo del nuevo modelo de gestión de los operadores de la inspección que define la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial.

Considerando que el artículo 80.4 del Decreto 30/2010, de 2 de marzo, establece que mediante orden del consejero o consejera titular del Departamento competente en materia de seguridad industrial se tienen que establecer las bases que tienen que regular los concursos para proveer a los nuevos titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos (...).

Por su parte, la base 2 de la mencionada Orden de convocatoria establece que pueden presentar solicitud todas aquellas entidades que estén en disposición de cumplir los requisitos previstos en los títulos 2 y 4 del Decreto 30/2010, de 2 de marzo, de desarrollo de la Ley de seguridad industrial, para ser autorizado como titular de estación de inspección técnica de vehículos>>.

A partir de ahí, el fundamento tercero de la sentencia recurrida reproduce buena parte de la sentencia de la propia Sala de instancia de 25 de abril de 2012 (recurso contencioso-administrativo 181/2010), en la que se anulan "...un elevado número de artículos del Decreto 30/2010 e íntegramente el Decreto 45/2010".

El alcance de ese anterior pronunciamiento anulatorio lo concreta el último párrafo del fundamento tercero de la sentencia recurrida del modo siguiente:

<< (...) La sentencia [de 25 de abril de 2012 (recurso contencioso-administrativo 181/2010)] anula los artículos 73 (adecuación al Plan territorial y aseguramiento de la continuidad), 74 (cuota máxima de mercado), 75 (distancias mínimas de compatibilidad), 77 (número mínimo de personal), 78.1.a) y c) (requisitos sobre fondos propios mínimos y fianza) del capítulo 2 del Título IV del Decreto 30/2010, y prácticamente todo el capítulo 3 del mismo Título, relativo al procedimiento de autorización, en concreto el art. 80.2.3 y 4 (régimen de autorización), 81 (autorización de los nuevos titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos) y 82 (tramitación de las solicitudes de autorización de estos nuevos titulares)>>.

Por ello, al haber sido anulados por una anterior sentencia los preceptos del Decreto a los que la Orden IUE/279/2010, de 7 de mayo, sirve de desarrollo, la Sala de instancia estima el recurso y anula la referida Orden.

**TERCERO.-** Notificada la sentencia a las partes, la representación procesal de Grupo Itevelesa, S.L. preparó recurso de casación contra ella y luego formalizó su interposición mediante escrito presentado el 15 de noviembre de 2014 en el que formula cuatro motivos de casación, todos ellos al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. El contenido de los motivos de casación es, en síntesis, el siguiente:

**1.-** Infracción de los artículos 2.2.d/ de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y 2.2 de la Ley 17/2003, de 23 de noviembre, de transposición de la directiva de servicios. La recurrente reprocha a la sentencia haber incurrido en un error *in iudicando* por cuanto la actividad de inspección técnica de vehículos está excluida de la Directiva de servicios en virtud de la exclusión de los transportes, de manera que el régimen jurídico de esta actividad queda sometido a la específica normativa en la materia constituida por la Directiva 2009/40 CE. Por esta razón, los cambios normativos operados en el sector no pueden fundarse en el espíritu liberalizador de la Directiva Bolkenstein.

**2.-** Infracción de los artículos 2.2.d/ de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y 2.2 de la Ley 17/2003, de 23 de noviembre, de transposición de la Directiva. Este motivo no hace sino abundar en los argumentos del motivo anterior.

**3.-** Infracción del artículo 2 de la Directiva 2009/40/CE, de 6 de mayo, relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques. Aduce la recurrente que la sentencia de instancia no solo ha aplicado una Directiva de cuyo régimen jurídico está excluida la actividad de Inspección Técnica de Vehículos sino que, además, ha inaplicado la Directiva

2009/40/CE cuyo artículo 2 introduce la previsión de que el servicio de ITV pueda ser prestado por “organismos privados debidamente autorizados para ello”, previsión que viene precedida de la cláusula, aplicable en todo caso, de que se trate de organismos “designado por el Estado y que actúen bajo su vigilancia directa”.

**4.-** Vulneración de la jurisprudencia aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, pues la sentencia recurrida atribuye un contenido que ni se precisa ni se detalla a la jurisprudencia de esta Sala representada por las sentencias de 29 de junio de 2011 y de 27 de febrero de 2012, que se invocan como *ratio decidendi* sin la debida motivación.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que case y anule la sentencia recurrida y, en su lugar, se desestime el recurso contencioso-administrativo declarando que la Orden IUE/279/2010, de 7 de mayo, es ajustada a la normativa comunitaria y estatal y conforme al modelo de inspección técnica de vehículos establecido en la Ley autonómica 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, y el decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2010, de 30 de marzo.

**CUARTO.-** Mediante providencia de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2013 se acordó la admisión del recurso de casación así como la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera, de conformidad con las reglas de reparto de asuntos.

**QUINTO.-** Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, por diligencia de ordenación de 16 de abril de 2013 se acordó dar traslado del escrito de interposición a las partes recurridas para que formalizasen su oposición.

La representación procesal de Oca Inspección Técnica de Vehículos, S.A. presentó escrito con fecha 28 de mayo de 2013 en el que expone las razones de su oposición a los motivos formulados por la recurrente y termina solicitando que, previo planteamiento, en su caso, de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se dicte sentencia desestimando el recurso de casación, con imposición de costas en todo caso a la parte recurrente.

La representación de la Generalitat de Cataluña no presentó escrito de oposición, por lo que mediante diligencia de 4 de junio de 2013 se declaró caducado el trámite correspondiente.

**SEXTO.-** Por providencia de esta Sala de 5 de noviembre de 2013 se fijó un primer señalamiento para votación y fallo que, sin embargo, fue dejado sin efecto mediante providencia de 11 de febrero de 2014 hasta que se dictase sentencia en el recurso de casación 2574/2012 (dirigido contra sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 25 de abril de 2012 que anuló diversos artículos del Decreto de la Generalitat de Cataluña 30/2010 y la totalidad del Decreto 45/2010), en el que se había acordado oír a las partes sobre el planteamiento de cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Recaída la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea STJU de 15 de octubre de 2015 (asunto C-168/14), que resolvió la cuestión prejudicial planteada por esta Sala mediante auto de fecha 20 de marzo de 2014 en el recurso de casación 2574/2012, las representaciones procesales de la recurrente, Grupo Itevelesa, S.L., y de la parte recurrida, Oca Inspección Técnica de Vehículos, S.A., formularon alegaciones mediante

escritos presentados los días 12 y 10 de noviembre de 2015, respectivamente.

La Generalitat de Catalunya tampoco formuló alegaciones en esta ocasión, por lo que mediante diligencia de 18 de noviembre de 2015 se declaró caducado el trámite correspondiente.

**SÉPTIMO.-** Se señaló nuevamente para votación y fallo del presente recurso de casación el día 29 de marzo de 2016; habiéndose desarrollado la deliberación a partir de esa fecha y en sesiones sucesivas hasta el día 19 de abril de 2016, de forma concordada con la deliberación y votación de los recursos de casación 2574/2012, 3858/2012, 4090/2012, 2081/2013 y 1172/2014, por estar todos ellos relacionados.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **EDUARDO CALVO ROJAS**,

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación nº 3624/2012 lo interpone la representación de Grupo Itevelesa, S.L. contra la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya de 13 de julio de 2012 (recurso 271/2010) en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Oca Inspección Técnica de Vehículos, S.A., se anula la Orden IUE/279/2010, de 7 de mayo (publicada en el Boletín Oficial de la Generalitat de Catalunya nº 5628, de 13 de mayo de 2010) por la que se abre la convocatoria y se aprueban las bases del concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en el Plan Territorial aprobado por el decreto 45/2010, de 30 de marzo.

Como hemos indicado en el antecedente séptimo, la deliberación del presente recurso de casación se ha llevado a cabo de forma concordada con la de los **recursos de casación 2574/2012, 3858/2012, 3830/2012, 4090/2012, 2081/2013 y 1172/2014**, en los que se suscitan cuestiones estrechamente relacionadas.

**SEGUNDO.-** Antes de abordar el examen de los motivos de casación que formula la entidad recurrente, cuyo contenido hemos resumido en el antecedente tercero, procede que hagamos una puntualización.

Hemos visto en el antecedente segundo que para fundamentar la estimación del recurso y consiguiente anulación de la Orden IUE/279/2010 la sentencia aquí recurrida no hace sino reproducir buena parte de la fundamentación de la sentencia de la propia Sala de instancia de 25 de abril de 2012 (recurso contencioso-administrativo 181/2010) en la que se anulaban determinados artículos del Decreto 30/2010 e íntegramente el Decreto 45/2010, de 30 de marzo, de la Generalitat de Cataluña.

Pues bien, esa sentencia de Sala de instancia de 25 de abril de 2012 (recurso contencioso-administrativo 181/2010) cuya fundamentación reproduce la sentencia aquí recurrida, ha sido casada por sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2016 (casación 2574/2012); pronunciamiento éste que las partes sin duda conocen, al haber estado todas ellas personadas también en el citado recurso de casación 2574/2012. Seguidamente veremos la incidencia que nuestra sentencia de 21 de abril de 2016 ha de tener en la resolución del presente recurso.

**TERCERO.-** Entrando ya en el examen de los motivos de casación, hemos visto que en el motivo primero se alega la infracción de los artículos

2.2.d/ de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y 2.2 de la Ley 17/2003, de 23 de noviembre, de transposición de la directiva de servicios, aduciendo la recurrente que la sentencia de instancia ha incurrido en un error *in iudicando* por cuanto la actividad de inspección técnica de vehículos está excluida de la Directiva de servicios. Y en esa misma línea de argumentación abunda el motivo de casación segundo, en el que se alega de nuevo la infracción de los mismos preceptos.

Ambos motivos deben ser acogidos; y ello por las mismas razones que hemos expuesto en nuestra sentencia ya citada de 21 de abril de 2016 (casación 2574/2012), cuyo fundamento jurídico cuarto tiene el siguiente contenido:

<< (...) CUARTO.- Todas las partes recurrentes han alegado en sus respectivos recursos que la sentencia impugnada es contraria a derecho al considerar aplicable en el ámbito de las ITV 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 (Directiva de servicios) y la Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que transpone a nuestro ordenamiento interno los principios y las disposiciones de la Directiva.

Esta cuestión está presente, directa o indirectamente y con distintos argumentos, en los cuatro motivos del recurso de Grupo Itevelesa S.L., en los motivos primero a cuarto y sexto del recurso de Applus Iteuve Technology S.L., en los motivos primero a quinto de Asistencia Técnica Industrial S.A.E. y en los motivos primero a tercero y quinto del recurso de Certio ITV S.L.

La sentencia impugnada asumió la tesis que propugnaba la parte demandante, y estimó que la regulación de la seguridad industrial en general, y la relativa a la inspección técnica de vehículos en particular, quedaba afectada por la Directiva 2006/123/CE, de servicios y por la Ley 17/2009, de transposición, declarando al efecto lo siguiente:

*La conclusión es que la Directiva 2006/123/CE y la Ley 17/2009 resultan aplicables al ámbito de la seguridad industrial de acuerdo con los parámetros europeos de interpretación. Este planteamiento no queda afectado por el hecho de que sea una norma con rango de ley la que defina la configuración del sector e introduzca las restricciones cuestionadas. El caso es que la Ley 17/2009 es posterior y de carácter básico, de forma que se impone a la Ley 12/2008 pero, en cualquier*

*caso, según lo argumentado correspondería estar sencillamente al efecto directo de la Directiva inaplicando la normativa interna eventualmente contradictoria con la misma.*

*Las razones mencionadas y especialmente la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de octubre de 2009 permiten considerar la aplicación de la Directiva 2006/123/CE como un acto claro a los efectos de hacer innecesario el planteamiento de una cuestión prejudicial europea, en el bien entendido que en el supuesto que nos ocupa la presente sentencia es susceptible de recurso.*

Una vez fijada la premisa de que la Directiva de servicios resultaba aplicable al ámbito de la seguridad y, más específicamente, en el de la inspección técnica de servicios, la sentencia recurrida apreció la existencia de una incompatibilidad generalizada entre el principio de libertad de establecimiento de los prestadores de servicios que impone la normativa europea y el régimen de autorización administrativa establecido en los Decretos impugnados, por lo que anuló un determinado número de preceptos del Decreto 30/2010 que establecen el régimen de autorización administrativa y otras restricciones contrarias a la Directiva de servicios y el Decreto 45/2010 en su integridad.

En la tramitación de los recursos de casación, y a la vista de las alegaciones de las partes recurrentes, esta Sala decidió plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en relación con la aplicabilidad de la Directiva 2006/123/CE a las ITV, las cuestiones de si el artículo 2.2.d) de dicha Directiva, que se refiere a los servicios en el ámbito del transporte, excluye de su ámbito de aplicación a las actividades de ITV (cuestión primera), si -en caso de que las actividades de ITV entrasen en el ámbito de aplicación de la Directiva- podría aplicarse la causa de exclusión prevista en el artículo 2.2.i) de la Directiva (cuestión segunda), si -en caso de aplicación de la Directiva- podrían someterse las actividades de ITV a la previa autorización administrativa (cuestión tercera) y si resulta compatible con la Directiva -y en caso de que no fuera aplicable- con el artículo 43 TFUE, una normativa que supedita el número de autorizaciones de ITV al contenido de un plan territorial en el cual, como motivos para justificar la restricción cuantitativa, figuran los de garantizar la cobertura territorial adecuada, asegurar la calidad del servicio y promover la competencia entre los operadores, incluyendo a tal efecto elementos de programación económica (cuestión cuarta).

La respuesta del TJUE a las cuestiones planteadas, recogida en sentencia de 15 de octubre de 2015 (asunto C-168/14), es concluyente en el extremo relativo a la inaplicabilidad de la Directiva de servicios a las actividades de ITV.

La citada sentencia del TJUE rechazó, en contestación a la cuestión prejudicial segunda, el razonamiento esgrimido por los recurrentes en sus contestaciones a la demanda, y reproducido ahora en los recursos de casación, de que las actividades de las estaciones

de inspección técnica de vehículos se encuentren excluidas de la Directiva de servicios, de conformidad con el artículo 2.2.i) de la misma, por el hecho de considerar que se trata de actividades ligadas al ejercicio de la autoridad pública, pues aunque el artículo 79.1.c) del Decreto 30/2010 reconoce a los operadores de las estaciones de servicios facultades de inmovilización cuando los vehículos, en el momento de la inspección, presenten deficiencias de seguridad, la sentencia del TJUC advierte (apartado 58) que esa decisión de inmovilización solo puede adoptarse *“en los casos establecidos por la normativa aplicable”* y *“de acuerdo con las instrucciones y protocolos aprobados por la Agencia Catalana de Seguridad Industrial”*, es decir, bajo la vigilancia directa del Estado a que se refiere el artículo 2 de la Directiva 2009/40/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la inspección técnica de vehículos a motor y de sus remolques, que establece que la ITV puede ser efectuada por el Estado, por un organismo público *“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 este extremo la conclusión del TJUE, que consideró que las estaciones de ITV no participan del ejercicio del poder público en el sentido del artículo 51 TFUE, es coincidente con la sentencia impugnada, que había mantenido que el concepto de poder público del artículo 51 TFUE no se extiende a las actividades privadas sometidas a supervisión por una autoridad pública, que aparece como responsable en última instancia, y por tanto, no puede aplicarse a las actividades de ITV la causa de exclusión del artículo 2.2.i) de la Directiva de servicios.

Por el contrario, en relación con la cuestión prejudicial primera, la sentencia del TJUE indica que, de acuerdo con el artículo 2.2.d) de la Directiva, se excluyen de su aplicación *“los servicios en el ámbito del transporte”*, y como dicho concepto no está definido en la Directiva, el TJUE delimita su alcance, estimando que el legislador de la Unión europea, al utilizar la expresión de *“servicios en el ámbito del transporte”*, en lugar de servicios de transporte, no restringe la exclusión a los servicios de transporte en si mismos, sino que estima que la exclusión abarca no solo la actividad física de desplazamiento de personas o mercancías, sino también cualquier servicio ligado a dicha actividad de forma inherente, y al respecto considera que la ITV es un requisito previo e imprescindible para el ejercicio de la actividad principal en que consiste el transporte, como se desprende del objetivo de seguridad vial que informa la actividad de ITV.

Concluye sobre esta cuestión la sentencia del TJUE afirmando que

- *“...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).

- *“Por lo tanto, debe declararse que la Directiva de servicios no es aplicable a las actividades de inspección técnica de vehículos, inspección que, por estar comprendida entre los servicios en el ámbito del transporte, tampoco está sujeta a las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios, de conformidad con el artículo 58 TFUE, apartado 1”* (apartado 52).

- *Considerando lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial 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).

A la vista de las consideraciones que efectúa la sentencia del TJUE, en el sentido de que la Directiva de servicios no es aplicable a la actividad de ITV, hemos de estimar los motivos de los recursos de casación que mantuvieron dicha interpretación del derecho comunitario y denunciaron la sentencia impugnada por llegar a la conclusión contraria, con infracción de la propia Directiva de servicios, de afirmar su aplicabilidad a las ITV y fundamentar en tal apreciación la declaración de nulidad de los Decretos impugnados>>.

Trasladando estas consideraciones que acabamos de reseñar al caso que nos ocupa, es claro que los motivos de casación primero y segundo deben ser acogidos.

**CUARTO.-** Establecido así que la sentencia de instancia debe ser casada, por acogimiento de los motivos de casación primero y segundo, resulta ya innecesario el examen de los restantes motivos de casación, siendo lo procedente que entremos a resolver el debate suscitado en el proceso. Y también en este punto nuestro pronunciamiento debe atenerse a lo que hemos resuelto en la sentencia de 21 de abril de 2016 (casación 2574/2012), a la que estamos haciendo constante referencia.

En dicha sentencia, entre otros pronunciamientos, hemos declarado <<...la nulidad de los artículos 74 y 75, disposición adicional 2ª y disposición transitoria 5ª del citado Decreto 30/2010, de 2 de marzo>>. Las razones para declarar la nulidad de tales preceptos se exponen en el fundamento jurídico

sexto de la sentencia de 21 de abril de 2016, del que reproducimos ahora el siguiente fragmento:

<< (...) SEXTO.- [...] La sentencia del TJUE de 15 de octubre de 2015 reconoce (apartados 64 y 65) que, ante la falta de armonización sobre las normas reguladoras del acceso a las actividades de ITV, los Estados miembros son competentes para definir los requisitos de acceso, como confirma expresamente el artículo 2 de la Directiva 2009/40, que admite que la ITV puede ser efectuada por organismos o establecimientos privados, designados por el Estado, autorizados para ello y bajo su vigilancia, si bien añade el TJUE que el ejercicio de las competencias de los Estados miembros en este ámbito ha de respetar las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE.

Dice al respecto la citada sentencia del TJUE (apartado 66), que *“si bien el Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro supedita la actividad de inspección técnica de vehículos a que se expida una autorización previa, no es menos cierto que ese régimen de autorización (...) debe respetar el Derecho de la Unión y, en particular, lo dispuesto en el artículo 49 TFUE.”*

El artículo 49 TFUE prohíbe las restricciones de la libertad de establecimiento que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada que cita la sentencia del TJUE que seguimos, abarcan las medidas adoptadas por un Estado miembro que afecten al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros, y obstaculizan así el comercio dentro de la Unión europea.

En este sentido, advierte la sentencia del TJUE (apartados 68 a 71) que las normas impugnadas en el presente recurso supeditan la expedición de una autorización administrativa a la observancia de los requisitos de que las estaciones de ITV de una misma empresa, o de un mismo grupo de empresas, respeten determinadas distancias mínimas y excedan de una cuota de mercado superior al 50%, lo que puede constituir un obstáculo y hacer menos atractivo a los operadores de otros Estados miembros el ejercicio de sus actividades en el territorio de la Comunidad Autónoma de Catalunya, constituyendo por tanto una restricción a la libertad de establecimiento a efectos del artículo 49 TFUE, por lo que procede examinar si las indicadas disposiciones pueden estar objetivamente justificadas.

De acuerdo con jurisprudencia reiterada del TJUE, recogida entre otras en las sentencias de 30 de noviembre de 1995 (asunto C-55/94 - Gebhard), apartado 37 y de 22 de octubre de 2009 (asunto C-438/08), apartado 46, las medidas restrictivas del ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, en este caso de la libertad de establecimiento, deben reunir las cuatro siguientes condiciones para ser compatibles con el Derecho de la Unión Europea: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por

razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los apartados 73 y 74 de la sentencia de 15 de octubre de 2015, despeja las dudas respecto de la concurrencia de las dos primeras condiciones en las restricciones derivadas de las distancias mínimas entre estaciones de ITV y cuota de mercado superior al 50%, pues las mismas se aplican indistintamente a todos los operadores y tiene por objeto, como se desprende de la Exposición de Motivos del Decreto 45/2010, la protección de los consumidores y garantizar la seguridad vial, que de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, tienen la consideración de razones imperiosas de interés general, que pueden justificar restricciones a la libertad de establecimiento.

En cuanto a los otros dos requisitos, la sentencia del TJUE indica que la determinación de su cumplimiento corresponde al juez nacional, como único competente para apreciar los hechos e interpretar la normativa nacional, si bien, a los efectos de facilitar una respuesta útil, el TJUE proporciona determinadas indicaciones a este Tribunal remitente, que ahora examinaremos, finalizando su respuesta a las cuestiones tercera y cuarta en el sentido de que el artículo 49 TJUE se opone a las medidas de límite de distancias y cuota de mercado superior al 50%, salvo que se demuestre la necesidad y proporcionalidad de las mismas.

Señala en concreto el TJUE en respuesta a las cuestiones tercera y cuarta (apartado 3 de la declaración final):

*“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.”*

**El artículo 74 del Decreto 30/2010** establece una cuota máxima de mercado, al señalar que *“la cuota de mercado de cada empresa o grupo de empresas autorizadas para la prestación del servicio de inspección técnica de vehículos en Cataluña no puede ser superior a la mitad del total.”*

El establecimiento de una cuota máxima de mercado no parece guardar relación alguna con el fomento de la seguridad vial, y en cuanto al fin de asegurar la calidad del servicio y en última instancia la

protección de los consumidores, debe tenerse en cuenta, como resaltan las conclusiones del Abogado general y la sentencia del TJUE (apartados 75 y 81 respectivamente), que el contenido del procedimiento de ITV está armonizado en el ámbito de la UE, pues la Directiva 2009/40 establece las normas y métodos mínimos comunitarios para la inspección técnica, y en el ámbito estatal, el RD 2042/1994 efectúa una regulación detallada de los tipos y frecuencias de las inspecciones técnicas a que han de someterse los vehículos matriculados en España, por lo que cabe esperar un mismo nivel de calidad de las prestaciones, sin que tampoco apreciamos en este caso justificada la concurrencia del requisito de necesidad y adecuación de la medida para garantizar la realización del objetivo que persigue.

Por su parte, el **artículo 75 del Decreto 30/2010** dispone lo siguiente en relación con las distancias mínimas de compatibilidad:

*1 Para garantizar una competencia efectiva entre los operadores, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 37, de este Decreto y el apartado c) del artículo 36.1 de la Ley de seguridad industrial, las distancias reales existentes entre estaciones de inspección técnica de vehículos autorizadas a una misma empresa o grupo de empresas no pueden ser inferiores a:*

*a) 4 km entre estaciones situadas en municipios que superen a los 30.000 habitantes, en la fecha de su autorización por parte de la Agencia Catalana de Seguridad Industrial.*

*b) 20 km entre estaciones situadas en el resto del territorio de Cataluña.*

*c) 10 km entre estaciones situadas, una en un municipio que supere los 30.000 habitantes, a la fecha de su autorización, y la otra en el resto del territorio de Cataluña.*

La Exposición de Motivos del Decreto 45/2010 justifica la medida en la finalidad de 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”*, si bien estimamos que la medida carece de aptitud por si misma para cumplir ese objetivo de otorgar cobertura de servicios de ITV a las zonas con parque móvil reducido, pues como advierte el TJUE (apartado 78) esas distancias mínimas no se establecen entre estaciones de ITV de empresas competidoras, sino entre instalaciones de una misma empresa o grupo de empresas.

De acuerdo con lo razonado, procede la anulación de los artículos 74 y 75 -y por conexión con ellos de la disposición transitoria 5ª- del Decreto 30/2010, sobre cuota máxima de mercado y distancias mínimas de compatibilidad>>.

Pues bien, las normas de la convocatoria y bases del concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica

de vehículos establecidas en la Orden IUE/279/2010, de 7 de mayo, invocan y aplican los citados preceptos del Decreto 30/2010. Así, en el Anexo de la Orden impugnada podemos ver que la base 2ª establece:

<< (...) 2 *Solicitantes*

[...]

No pueden presentarse las empresas que superen la cuota máxima de mercado prevista en el artículo 74 de este mismo Decreto 30/2010 o que, en relación con la localización de las estaciones de inspección técnica de vehículos que salen a con-curso, no superen las distancias mínimas de compatibilidad previstas en el artículo 75 del mismo Decreto>>.

Queda así de manifiesto que la convocatoria contenida en la Orden impugnada incluye condiciones o requisitos previstas en preceptos del Decreto 30/2010 que han sido declarados nulos, de donde se deriva que la convocatoria está viciada de origen.

En consecuencia, procede la estimación del recurso contencioso-administrativo y la anulación de la Orden IUE/279/2010, de 7 de mayo.

**QUINTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, no procede imponer las costas del recurso de casación a ninguna de las partes; y tampoco las del proceso instancia, pues la propia estimación del recurso de casación pone de manifiesto que la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas al litigante vencido (apartado 1 del mismo artículo 139 citado).

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

**F A L L A M O S**

1. Ha lugar al recurso de casación nº 2392/2014 interpuesto en representación de la entidad GRUPO ITEVELESA, S.L contra la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de julio de 2012 (recurso contencioso-administrativo 271/2010), que ahora queda anulada y sin efecto.

2. Estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por OCA INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS, S.A., anulamos la orden IUE/279/2010, de 7 de mayo (publicada en el Boletín Oficial de la Generalitat de Cataluña nº 5628, de 13 de mayo de 2010), por la que se abre la convocatoria y se aprueban las bases del concurso público para acceder a la autorización de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos previstas en el Plan Territorial aprobado por el decreto 45/2010, de 30 de marzo.

3. No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Pedro José Yagüe Gil  
Cruzat

Eduardo Espín Templado

José Manuel Bandrés Sánchez

Eduardo Calvo Rojas

Mª Isabel Perelló Doménech

José María del Riego Valledor

Diego Córdoba Castroverde

**PUBLICACION.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que certifico.