

D I C T A M E N 4 5 9 / 2 0 1 7

(Pleno)

La Laguna, a 11 de diciembre de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el ***Proyecto de Ley de Régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos en Canarias (EXP. 425/2017 PL)****.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del dictamen y procedimiento de elaboración.

1. Mediante escrito del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias de 31 de octubre de 2017 (RE 2 de noviembre de 2017), se solicita de este Consejo Consultivo dictamen sobre el Proyecto de Ley de Régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos en Canarias, en virtud de lo previsto en los arts. 11.1.A.b) y 20 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, acompañado del Acuerdo del Gobierno, celebrado el 30 de octubre de 2017 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio y modificado por Decreto 75/2014, de 3 de julio).

El Acuerdo y el texto del Proyecto de Ley vienen acompañados de la siguiente documentación (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y Decreto 15/2016 del Presidente, que establece las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas):

- Lista de Evaluación, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), elaborada por la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento con fecha de 9 de septiembre de 2016. Esta Lista incluye el análisis del

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

impacto económico de la norma proyectada, así como la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias)

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno, en sesión celebrada el 10 de octubre de 2016 en el que manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe la tramitación del Anteproyecto de Ley.

- Informe de impacto sobre la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), suscrito por el Director General de Industria y Energía el 24 de octubre de 2016.

- Memoria, de fecha 21 de marzo de 2017, sobre las medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas del Anteproyecto de Ley (arts. 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, modificado por el Decreto 37/2015, de 27 de marzo).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], de fecha 24 de octubre de 2016. Consta igualmente Informe de la Director General de Industria y Energía contestando al de la Oficina Presupuestaria, en el que se subsana la autoría de las fichas de contenido económico y refuta que el Proyecto de Ley tenga repercusión en los ingresos y gastos de ninguna Administración, en el sentido de que la pérdida de los cánones y la supuesta afectación a recursos humanos se ocasionará, no por la norma proyectada, sino como consecuencia de la finalización de los contratos de las actuales concesiones.

- Documentación relativa al cumplimiento de los trámites de información pública y de audiencia concedidos a los cabildos insulares, ayuntamientos canarios (a través de la Federación Canaria de Municipios) y las entidades y organizaciones representativas de los sectores afectados. Se dio traslado asimismo a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, con fechas 3 y 4 de noviembre de 2016 [Norma tercera.1.h) del Decreto 15/2016]. Las alegaciones presentadas durante estos trámites han sido objeto de consideración en informes emitidos por el Director

General de Industria y Energía el 19 de julio de 2017 y por el Viceconsejero de Industria, Energía y Comercio de 24 de agosto de 2017.

- Informe del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, de 17 de noviembre de 2016.

- Informe de la Dirección General de Patrimonio y Contratación de 23 de diciembre de 2016.

- Informe de la Dirección General de la Función Pública de 5 de junio de 2017.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 5 de junio de 2017.

- Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio], de fechas 10 de noviembre de 2016, 9 de marzo de 2017, 19 de mayo de 2017 y 25 de julio de 2017.

- Informe de la Dirección General de Industria y Energía valorando las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y de audiencia, de 19 de julio de 2017.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de 4 de octubre de 2017 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], de 24 de octubre de 2017, que informa favorablemente el texto del Anteproyecto de Ley.

2. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, en la medida en que su tramitación se ha iniciado antes (la Lista de Evaluación tiene fecha de 9 de septiembre de 2016) de la vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), no se ha de regir por su Título VI (arts. 127 a 133) en el que se contiene la regulación básica sobre el procedimiento de iniciativa legislativa, sino únicamente por el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, al que se ciñe plenamente.

II

Objeto y finalidad del PL.

La finalidad del Proyecto de Ley es establecer el régimen de autorización administrativa para la prestación del servicio de ITV ya regulado en Canarias mediante el Decreto 93/2007, de 8 de mayo, por el que se establece el régimen de autorización administrativa para la prestación del Servicio de Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se aprueba el Reglamento de instalación y funcionamiento de las Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos a través de una norma de rango superior, y respetando el principio de libertad de establecimiento consagrado en normas comunitarias.

También pretende definir las normas por las que se regirá la extinción de las concesiones otorgadas para la prestación de éste servicio en las diferentes zonas concesionales de Canarias.

Por último, prevé un régimen sancionador específico en materia de ITV, que tipifique las infracciones, así como las sanciones administrativas frente a las conductas de los distintos agentes que operan en éste sector que pudieran ser contrarias al ordenamiento jurídico.

El Decreto 93/2007, de 8 de mayo, además de instaurar el sistema de autorización administrativa para el servicio de ITV y de aprobar el correspondiente Reglamento, clarificó la situación en que quedaban las empresas concesionarias como consecuencia del nuevo régimen jurídico de prestación del servicio.

El Decreto, además, pretendía facilitar la continuidad del servicio tras la finalización de las concesiones, para lo cual previó la adopción de una serie de medidas en relación con las estaciones de ITV objeto de reversión, Estas medidas debían adoptarse con un año de antelación, buscando precisamente evitar interrupciones en la prestación del servicio.

De ahí que el PL mantenga el criterio de la continuidad del servicio, previendo la tramitación anticipada de los procedimientos patrimoniales, pero también haciendo especial hincapié en aspectos relativos al mantenimiento de los derechos laborales del personal que presta sus servicios en las estaciones de ITV que serán objeto de reversión. Ello es debido a que la aprobación del Decreto 93/2007, de 8 de mayo, que implicó que la Administración dejaba de tutelar activamente los servicios de inspección técnica de vehículos con una responsabilidad directa y propia, puso en situación de vulnerabilidad al personal afectado por la finalización de las

concesiones. Por ello, el PL pretende favorecer la continuidad de estos trabajadores en sus puestos de trabajo, lo que tiene relevancia, no sólo bajo la óptica de sus derechos, sino también bajo la de la continuidad del servicio.

III

1. Conformidad del PL con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Corresponde a este Consejo Consultivo, en relación con las iniciativas normativas de rango de ley, analizar y valorar la suficiencia competencial y su adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias. Para proceder al ejercicio de tal cometido en relación al Proyecto de Ley que se somete a nuestro dictamen se sistematiza el análisis, argumentación y conclusión en los siguientes apartados.

1.1. Sobre la inspección técnica de vehículos en general.

En relación al reparto competencial en la materia de inspecciones técnicas de vehículos, en nuestro DCC 170/2007 ya tuvimos ocasión de manifestarnos al respecto de la siguiente manera:

«La materia primariamente afectada es la de “industria”, en la que el Estatuto de Autonomía (art. 31.2) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia compartida, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias y de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear (...)”, y “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución (...).

Esta asignación competencial, sin embargo, debe interpretarse de acuerdo con la STC 332/2005, de 15 de diciembre, emitida en materia de seguridad vial: Inspección Técnica de Vehículos (ITV) en relación con los recursos de inconstitucionalidad (4) promovidos contra determinados preceptos del Real Decreto Ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, conteniendo determinados preceptos relativos a las estaciones de ITV (art. 7 y disposición transitoria), doctrina que permite establecer determinados parámetros que definen, la potestad reglamentaria que se actúa mediante el presente Proyecto de Decreto.

En efecto, la novedad más importante que el Decreto Ley introdujo en el mencionado régimen jurídico no es otra que “la sustitución del sistema de concesión administrativa (...) por el de autorización administrativa reglada como técnica jurídica que posibilita la prestación del servicio de ITV por parte de los particulares”».

Tal régimen jurídico de la gestión de estos establecimientos no ha sido modificado tras la entrada en vigor del R.D. 833/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de Inspección Técnica de Vehículos a fin de ser autorizadas para realizar esa actividad. La norma pretendía la “liberalización de esta actividad” por más que la autorización conlleve un fuerte régimen de intervención administrativa que la hace no sólo reglada sino más parecida a un servicio público virtual o impropio que a una actividad privada simplemente autorizada, lo que la aproxima a la concesión y por ello a un servicio público, presentando el perfil de lo que la doctrina ha denominado “autorización operativa”.

La materia, pues, es “industria” y dentro de ésta se encuentra afectada la submateria “seguridad industrial”; pero también interfiere en la misma otra materia y título cual es la de “tráfico y circulación de vehículos a motor” (art. 149.1.21ª CE), lo que obliga a deslindar las fronteras de una y otra materia.

La determinación de los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para “garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes” pertenece (título competencial) a la materia de tráfico y a la circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21ª CE), mientras que la “actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos (...) corresponde a la materia de industria y, por tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas”, siempre que esté contemplada tal competencia en sus Estatutos de Autonomía, como ocurre con la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 31.2 EAC).

En materia de tráfico, existen, además, determinadas “actividades conexas” (para garantizar de forma directa la seguridad vial), como los requisitos que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico y proteger a los usuarios de los diversos transportes; la regulación del tacógrafo o los sistemas de seguridad, puertas automáticas, ventanas, asientos, pantallas de protección en vehículos de transporte escolar. Todo ello, por exigencia de la “necesidad de que estas garantías de seguridad sean uniformes en todo el territorio nacional”. La verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos, es decir, la ejecución material de las ITV, así como la verificación del cumplimiento de las homologaciones forman parte de las competencias autonómicas (SSTC 14/1994, de 20 de enero, 332/2005, de 15 de diciembre). En consecuencia, señala el Tribunal Constitucional, el Estado no puede, al amparo de la citada

competencia “determinar con carácter vinculante la figura administrativa que permite que los particulares presten el servicio de ITV”.

A su vez, el Estado puede establecer, con carácter general, “todos aquellos requisitos técnicos relativos a los vehículos inspeccionados, las instalaciones de ITV y las empresas titulares de la mismas que afecten de modo directo o inmediato a la seguridad vial”. Pero esta competencia “no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas que tengan atribuida competencia exclusiva en materia de industria puedan dictar disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los objetivos perseguidos por la legislación estatal”.

La competencia estatal en materia de bases de la planificación económica da asimismo cobertura al contenido del art. 8 del Decreto Ley 7/2000, relativo a la modificación del régimen de compatibilidades de directivos y personal en talleres de reparación (apartado 1), así como el régimen de “tarifas máximas”, máxime cuando es la Comunidad Autónoma la que fija ese máximo (apartado 2), aspectos ambos previstos en el art. 8 del citado Decreto Ley, que pueden ser modificados reglamentariamente (apartado 3), deslegalización que no suscitó en el Tribunal Constitucional reparo alguno.

Por su parte, la materia de “industria” da cobertura a la competencia para regular los procesos industriales y ordenar los sectores industriales, lo que “incluye el ejercicio de potestades normativas”.

Es de destacar que para el Tribunal Constitucional, el Estado vulneró las competencias autonómicas en materia de industria “al imponer la autorización administrativa como título habilitante para que los particulares puedan participar en la prestación del servicio de ITV” (STC 332/2005), por lo que declaró inconstitucional el art. 7.2 del Decreto Ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones.

La Comunidad Autónoma tiene competencia, pues, para regular el régimen jurídico de la intervención de los particulares en la gestión de las estaciones de ITV, optando por un régimen autorizatorio intensivo.

1.2. Acerca de la extinción de las concesiones otorgadas.

El segundo aspecto que pretende regular el PL es el de definir las normas por las que se regirá la extinción de las concesiones otorgadas para la prestación del servicio

de la inspección técnica de vehículos en las diferentes zonas concesionales de Canarias.

En nuestros DDCC 19/1986 y 297/2005, nos pronunciábamos de la siguiente manera sobre la competencia genérica sobre patrimonio, en la que se inserta el régimen de concesiones, incluidas las reversiones:

«El primer problema que plantea el estudio del Anteproyecto es el que se refiere al título competencial en cuya virtud la Comunidad Autónoma de Canarias se halla facultada para ordenar el régimen jurídico de su propio patrimonio. Justamente, en relación con esta cuestión principal, se concretan también, como vamos a ver, las referentes a la normativa autonómica en la materia y sus límites.

La Constitución no resuelve estas cuestiones de manera expresa y directa, pero sí contiene elementos normativos suficientes para, desde ellos, inducir los fundamentos constitucionales inmediatos de una regulación sobre el patrimonio, que complementan los Estatutos y son perfilados, como supremo intérprete del bloque de la constitucionalidad, por el Tribunal Constitucional. (...).

El Estatuto de Autonomía canario prevé que la Comunidad Autónoma cuenta con un patrimonio propio “para el desarrollo y ejecución de sus competencias” (art. 45 EAC) y que su régimen jurídico deberá ser efectuado por Ley [art. 59.e) EAC]. (...) El art. 32.6 EAC que atribuye a la Comunidad competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “régimen jurídico (...) de la Administración Pública Canaria y de los entes públicos dependientes de ella”, entendiéndose que en el mencionado régimen se subsume la ordenación y régimen jurídico de sus bienes.

(...)

En todo caso, se trata de un título competencial que en sí mismo contiene una importante limitación de la potestad legislativa autonómica, por cuanto que, como se sabe, el «desarrollo legislativo» cierra la posibilidad de normar determinados aspectos de una materia al tiempo que presupone una reserva de regulación básica en favor del Estado, todo lo cual, respecto al Patrimonio, sea éste concebido de forma amplia o de forma restringida, comporta que el Estado tiene competencia para establecer aspectos fundamentales de su régimen jurídico. Sin contar, además, con que en ese régimen interfieren materias y correlativos títulos competenciales estatales de muy diferente naturaleza pero que tienen el efecto de atribuir al Estado un mayor margen de disponibilidad normativa.

Ello ocurre propiamente, de forma absoluta, en la legislación civil, cuya incidencia en esta materia es fundamental, particularmente en lo que respecta a la definición del dominio público y del dominio privado, así como a la delimitación de los regímenes jurídicos específicos de los bienes demaniales y de los patrimoniales (art. 149.1.8.^a CE); la legislación sobre la propiedad industrial e intelectual (art. 149.1.9.^a CE); la legislación sobre

expropiación forzosa, procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18.^a CE); puertos y aeropuertos de interés general [art. 149.1.20.a)]; y defensa del Patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.28^a CE).

En definitiva, la Comunidad Autónoma está habilitada constitucional y estatutariamente para ordenar mediante ley el patrimonio autonómico aunque de forma limitada».

Específicamente, en relación a la extinción de las concesiones, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias otorga competencias sobre desarrollo legislativo y ejecución, en el art. 32.11, sobre contratos y régimen jurídico del dominio público y de las concesiones administrativas en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. En este sentido, es preciso reiterar lo señalado por este Consejo Consultivo en lo que se refiere a la relación normativa bases-desarrollo. Así, en el Dictamen 317/2014, siguiendo la Jurisprudencia constitucional que se cita en el mismo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 98/2004, de 25 de mayo, se reseña que « (...) en relación al concepto de “bases”, nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto», aplicable a la cuestión competencial relacionada con la norma proyectada.

1.3. En relación al régimen sancionador.

Finalmente, el PL prevé un régimen sancionador específico en materia de ITV, que tipifica las infracciones, así como las sanciones administrativas frente a las conductas de los distintos agentes que operan en este sector que pudieran ser contrarias al ordenamiento jurídico. Por su importancia y especial complejidad jurídica, y por la presencia en la materia de competencias estatales básicas y también autonómicas, procede pronunciarse acerca de su conformidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias.

El RD 920/2017, que será la norma básica en la materia, en su art. 25 reenvía en materia sancionadora relacionada con las ITV al capítulo V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (arts. 30 a 38). Estos artículos, pues, constituyen la normativa básica de rango legal en la materia.

Al respecto, la STC 37/2002, de 14 de febrero, entre otras, estableció que «la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo». Lo mismo puede y debe afirmarse de la regulación del Derecho Administrativo sancionador. No aparece como tal en los arts. 148 y 149 CE ni en el Estatuto de Autonomía, aunque el art. 41 dispone que en el ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre los que se comprenden: d) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.

La STC 254/2004, de 22 de diciembre, con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley madrileña de Calendario y Horarios Comerciales y su correspondiente régimen sancionador, recuerda que la competencia para tipificar las infracciones y determinar las sanciones en un sector concreto es *ratione materiae*: «las competencias sancionadoras se incardinan en la materia sustantiva que le es propia».

Así, si en una materia como el tráfico y la circulación de vehículos toda la competencia es estatal, será sólo el Estado quien pueda regular las infracciones y sanciones. Sin embargo, cuando la competencia legislativa sobre una materia es compartida (como, en este caso, según hemos afirmado más arriba), también será compartida la competencia para establecer infracciones y su régimen sancionador. Sobre este supuesto la jurisprudencia constitucional es clara: el Alto Tribunal reconoce que «las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado». Para el TC el carácter básico de la normativa estatal que enumera las infracciones muy graves «no excluye o impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica» (STC 37/2002, de 14 de febrero).

2. Adecuación a otros parámetros normativos.

No sólo la constitucionalidad y la estatutariedad de las iniciativas legislativas han de ser analizadas por este Consejo Consultivo. También su adecuación a otros parámetros normativos.

Siendo compartida la potestad normativa en la materia del régimen jurídico de las ITV (de acuerdo al binomio bases estatales/desarrollo normativo autonómico), el parámetro de adecuación del PL, además de a la Constitución y el Estatuto de Autonomía, ha de incluir su conformidad con la legislación básica del Estado.

La que llegará a ser normativa básica del Estado en relación con las ITV se contiene en el Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, publicado en el BOE del 8 de noviembre pasado y que entrará en vigor el 20 de mayo de 2018.

Procede tener en cuenta la influencia y efectos de la aprobación y publicación del RD 920/2017, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, sobre el PL que dictaminamos. Según su disposición final quinta tienen carácter básico los arts. 14 a 17 (requisitos, registro, y señalización de las estaciones de ITV), 19 (tarifas de inspección) y 21 a 25 (habilitación, supervisión y control de las estaciones, así como la suspensión temporal y retirada de la habilitación, y el régimen sancionador). Esta normativa reglamentaria ha venido a sustituir, en la parte que aquí interesa, al RD 224/2008, de 15 de febrero, que ha sido derogado.

En la lista de evaluación del PL (de 9 de septiembre de 2016) ya se da por enterada la Administración autonómica de la tramitación por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, de un nuevo real decreto, para trasponer la Directiva 2014/45, así como unificar y actualizar la normativa reglamentaria en la materia. Sin embargo, se afirma que “el proyecto de norma (estatal básica), como no podía ser de otra manera, se somete al espíritu de la Directiva y mantiene la redacción del artículo 2 del Real Decreto 224/2008, por lo que la iniciativa (del PL) también es compatible con la reglamentación estatal en tramitación”. Pocos meses después, en el proceso de elaboración del PL que refleja el expediente, y a solicitud de la Comunidad Autónoma, se emitió un informe del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, de 17 de noviembre de 2016, que indica lo siguiente:

“Tal como se menciona en la lista de evaluación, actualmente está en tramitación el proyecto de real decreto por el que se efectúa la trasposición al

ordenamiento jurídico español de la Directiva 2014/45, y que adicionalmente refunde la anterior regulación en materia de inspección técnica y de estaciones de ITV. Dicho real decreto debe publicarse antes del 20 de mayo de 2017, por lo que se somete a consideración la posibilidad de esperar a dicha publicación, debido a que la Directiva establece aspectos en cuanto a los requisitos técnicos y a la supervisión de las estaciones de ITV que al trasponerse, pueden establecer preceptos que se solapen con algunas de las previsiones del proyecto de ley”.

Pues bien, de la lectura de estos textos, única mención en el expediente de elaboración del PL a la tramitación del que luego sería Real Decreto 920/2017, no puede deducirse que la Administración autonómica, al tramitar la iniciativa, tuviera cabal conocimiento del concreto texto de este nuevo reglamento estatal. La publicación de éste se ha producido en medio del proceso de elaboración y debate del presente dictamen, por lo que este Consejo Consultivo desconoce si el Gobierno considera o no necesario modificar el PL para asegurar su conformidad al Derecho estatal básico. A lo largo de este Dictamen, después de comparar el PL con el nuevo RD 920/2017, se exponen algunas observaciones; no obstante, con carácter general puede formularse un juicio favorable en relación con la compatibilidad de ambas normas.

Otro parámetro de conformidad del PL con el resto del ordenamiento jurídico es el de la normativa comunitaria, de aplicación preferente. Según su Exposición de Motivos, el PL se redacta *“bajo los parámetros fijados por la Directiva 2014/45/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE, y siguiendo el pronunciamiento judicial del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea recogido en su Sentencia de 15 de octubre de 2015 (asunto C-168-14), que 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, no es aplicable al sector de la inspección técnica de vehículos, al amparo de lo previsto en el artículo 2.2.d) de la citada Directiva, el cual excluye de su aplicación a los servicios de ámbito del transporte”*. Analizado el contenido de los arts. 12 y 14 de la citada Directiva, cuyo contenido puede afectar al PL que se dictamina, no se aprecia incompatibilidad jurídica alguna.

3. Del rango normativo del PL.

Dada la importancia del sector de cara a la mejora de la seguridad vial, considera el autor de la iniciativa legislativa que se pretende aprobar que es

conveniente dotar de mayor rango normativo al régimen jurídico del servicio de inspección técnica de vehículos, de forma que se asiente en una disposición con rango de ley que pueda ser desarrollada reglamentariamente sin que sea posible cuestionar la legalidad del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones administrativas.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 y 21 de febrero de 2014, dictadas en los recursos de casación en litigios en los que se recurría el Decreto 93/2007, de 8 de mayo, por el que se establece el régimen de autorización administrativa para la prestación de Servicios de ITV en la Comunidad Autónoma de Canarias, argumentan que “no existiendo una reserva de ley, la Comunidad Autónoma tiene plena potestad para escoger el rango normativo de su regulación, salvo en el supuesto de que exista una reserva constitucional de ley”. Tal pronunciamiento del Tribunal Supremo encontró fundamento en la STC 332/2005, de 15 de diciembre, -precisamente en la sentencia que entendió de los recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones-, para la que “el art. 7.3 del Real Decreto-ley tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de las condiciones que deben reunir las instalaciones autorizadas para prestar el servicio de ITV, aspecto éste que, en aplicación del principio de legalidad sancionadora, sí debía realizarse necesariamente a través de una norma con rango de ley”.

Además, la iniciativa normativa que se dictamina adopta el supremo rango de una ley en atención a una de las materias que pretende regular. Efectivamente, en la medida en que el PL regula el régimen sancionador vinculado a las ITV, por imperativo del principio de legalidad material (arts. 9.3, 25 y 53 CE), necesariamente ha de estar contenida en una norma con rango de Ley, y en nuestro ordenamiento autonómico las únicas normas de esa naturaleza dotadas de tal prevalencia son las emanadas del Parlamento de Canarias (art. 13. a. EAC).

IV

Estructura y contenido del PL.

El PL consta de trece artículos, agrupados en tres capítulos, así como una disposición adicional, dos transitorias y dos finales.

El capítulo primero, que contiene las disposiciones de carácter general, define en primer lugar su objeto (art. 1), el régimen jurídico de la actividad de inspección

técnica de vehículos (art. 2), para, a continuación, dictar determinadas prescripciones generales de regulación de la actividad de prestación de este servicio por parte de las empresas y de la intervención administrativa en el sector (art. 3).

El segundo capítulo, dedicado a las disposiciones relativas al antiguo régimen concesional, establece determinados criterios relativos a la finalización de las distintas concesiones administrativas, de forma que se cumpla con las prescripciones de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias y que, en cualquier caso, se favorezca la continuidad del servicio en las instalaciones afectadas por el vencimiento de sus respectivos contratos concesionales (arts. 4 y 5) y prevé los distintos supuestos de devolución de las fianzas depositados por los antiguos concesionarios (art. 6).

Finalmente, el tercer capítulo establece el régimen sancionador aplicable al sector de la inspección técnica de vehículos, determinando los sujetos responsables (art. 7), tipificando las infracciones (art. 8) y las sanciones correspondientes (art. 9), definiendo la posibilidad de la revocación y suspensión de la actividad (art. 10), fijando los plazos de prescripción de infracciones y sanciones (art. 11), así como estableciendo el procedimiento (art. 12) y la competencia para resolverlos (art. 13).

Por su parte, la disposición adicional única se refiere a la asunción de la explotación de las estaciones ITV por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, mientras que la disposición transitoria primera se dedica a la finalización de las concesiones y la segunda a la vigencia de las normas anteriores.

Por último, la disposición final primera faculta al Gobierno para el desarrollo y aplicación de la futura Ley y la segunda prevé que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Observaciones al articulado.

En cuanto a las concretas prescripciones normativas que se contienen en el PL, éstas se ajustan, con carácter general, a los parámetros normativos de aplicación, no obstante, se realizan las siguientes observaciones al articulado:

- Rúbrica del artículo 2.

La rúbrica de este artículo, “régimen jurídico”, no parece adecuada a su contenido. En primer lugar, el apartado 1 determina el título habilitante en virtud del cual se puede ejercer la actividad de inspección técnica de vehículos (autorización).

El número 2 señala que ésta se prestará en régimen de libre competencia empresarial, y sin exclusividades territoriales. Mientras que en el apartado 3 se prevé la gestión pública del servicio, con carácter excepcional y sólo en el supuesto de que no la puedan asumir operadores privados. En atención a este contenido lo correcto, desde la perspectiva de la técnica normativa y de la corrección semántica, resulta enunciar esta rúbrica como “título habilitante y formas de prestación de la actividad”.

- Artículo 3.4.

Dispone este precepto que las estaciones de ITV deberán disponer de acreditación de cumplimiento de la norma UNE-EN ISO/IEC 17.020 en los términos establecidos reglamentariamente, añadiendo que la pérdida o no disponibilidad de dicha acreditación implicará la paralización inmediata de la actividad hasta que una vez obtenida una nueva acreditación se dicte resolución al respecto.

Del tenor literal de la norma parece desprenderse que es posible que una estación de ITV se encuentra funcionando sin haber obtenido previamente la acreditación correspondiente, pues alude no sólo a la “pérdida” de la acreditación sino también a su “no disponibilidad”, como causas que determinan la paralización de la actividad.

A estos efectos es preciso tener en cuenta que el nuevo Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, de próxima entrada en vigor y de carácter básico, establece en su art. 14.3 (art. 5.3 del Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, que quedará derogado con la entrada en vigor del primero) que las estaciones deben estar acreditadas conforme a la citada norma técnica por la Entidad Nacional de Acreditación, disponiendo a su vez su art. 21.1 que a efectos de la habilitación de la estación de ITV, el órgano autonómico competente deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Real Decreto. De ello se colige que a los efectos de otorgar la autorización que se contempla en el PL, la Administración autonómica deberá comprobar que la estación se encuentra acreditada. Así, el art. 12.3 del Reglamento aprobado por el Decreto 93/2007, de 8 de mayo, ya establece como obligatoria la presentación anual de esta acreditación, como condición para mantener la vigencia de la autorización para prestar el servicio de ITV, requisito que también es obligatorio para las estaciones de ITV en régimen actual de concesión, de acuerdo con lo que establece la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, del citado Decreto 93/2007. Por ello, no se compadece con esta regulación el hecho de

que el art. 3.4 PL prevea que no se disponga de acreditación, cuando es un requisito de previo cumplimiento al de la autorización. Otra cosa es que, como también contempla el precepto, esta acreditación se haya “perdido”, lo que alude a incumplimientos acaecidos con posterioridad y que pueden conllevar, conforme dispone el Real Decreto, a su suspensión o retirada (art. 23.1, párrafo segundo).

- Artículo 5.

La pervivencia de las concesiones existentes y la reversión de los bienes una vez extinguidas es una solución que se encuentra ya contemplada, si bien no en similares términos, en la Disposición Transitoria Primera del ya citado Decreto 93/2007, de 8 de mayo, cuyo ajuste al ordenamiento jurídico ha sido declarado por las SSTs de 19 y 21 de febrero de 2014 y 27 de julio de 2015 en cuanto contempla la pervivencia de las concesiones existentes hasta su vencimiento.

Una vez finalizada la concesión todos los bienes hasta entonces adscritos a ella e integrantes de la estación de ITV (los terrenos, obras, instalaciones y equipos) revierten a la Administración autonómica gratuitamente, como bienes patrimoniales (art. 4 PL). Tales bienes van a ser preferentemente explotados por operadores privados, pues ésta es la voluntad del PL; como consecuencia de ello los bienes revertidos, ya con la condición de bienes patrimoniales, van a ser enajenados.

El art. 5 del Proyecto de Ley contempla las actuaciones relativas a los bienes y derechos objeto de reversión, contemplando en su apartado 1, la instrucción de los procedimientos oportunos regulados en la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias (LPCAC), encaminados a *traspasar* los citados bienes y derechos. Por razones de concreción de la norma y seguridad jurídica, el término “traspasar” debiera ser sustituido por el de “enajenar”, que es el que se contempla en la citada Ley.

- Artículo 8.

- Con carácter general.

El art. 25 del RD 920/2017, de 23 de octubre, de carácter básico según su disposición final quinta, establece que “las infracciones de las condiciones establecidas en este real decreto serán sancionadas de acuerdo con lo dispuesto en el Título V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria”. Pues bien, el art. 31 de esta Ley, también de carácter básico, establece las infracciones en la materia. En lo relativo a las ITV tal precepto podrá ser completado, en la típica relación bases-desarrollo, por la norma autonómica (el art. 8 de la PL que se dictamina).

En principio, «las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado» (STC 37/2002, de 14 de febrero). La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia para fijar el régimen jurídico de las estaciones de ITV, en el marco de la legislación básica del Estado; en consecuencia, puede también incorporar en sus normas preceptos de naturaleza sancionadora en la materia.

Ahora bien, como este Consejo Consultivo ha considerado, tal regulación sancionadora autonómica se desarrollará “sin desvirtuar el interés fijado por las normas básicas del Estado en la materia” (Dictamen 178/2011 FJ III. 2). Efectivamente, esta nuestra doctrina refleja el criterio de la jurisprudencia constitucional, para la que aunque «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencias sobre la materia sustantiva de que se trate», no pueden «introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio» (STC 124/2003, de 19 de junio).

En materia sancionadora, desde la Sentencia 37/2002, de 14 de febrero, el Tribunal Constitucional reconoce que «las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado». Para el TC el carácter básico del precepto estatal que enumera las infracciones muy graves «no excluye o impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica». Sin embargo, no ha respaldado el Tribunal Constitucional el incremento del nivel de gravedad de los tipos básicos, lo que introduciría una modificación *in peius* en perjuicio del inculpado. De esa doctrina se desprende, por tanto, que el PL sí puede establecer otras infracciones, o cambiar la gravedad de las conductas tipificadas, siempre que sean compatibles, no contradigan, agraven o cercenen dicha normativa básica.

A esta doctrina responde el PL. En el expediente que acompaña a esta iniciativa se justifica el rechazo a una alegación que pretende incrementar la gravedad de una infracción (de grave, en la norma básica, a muy grave en el PL), entendiendo que al

tipificarla como grave el art. 31, 2, b) de la Ley 21/1992, de Industria, dictada al amparo de competencias básicas del Estado, tal calificación del Derecho estatal le impide cambiarla. Este Consejo asume tal criterio del PL, cuando se pretenda incrementar la gravedad respecto de la pauta del Derecho estatal básico.

En la redacción definitiva que el Gobierno acuerde para este PL, y también en el proceso de elaboración parlamentaria que le seguirá, habrá de tenerse en cuenta la doctrina constitucional que acaba de citarse, comparando el contenido que pretenda darse al art. 8 con el del art. 31 de la Ley 21/ 1992, de 16 de julio, de Industria.

Por lo demás, respecto del texto propuesto del art. 8 procede formular algunas observaciones:

- 8.2. A.a).

El adjetivo “absoluta” para calificar “la negativa” introduce imprecisión en el precepto, a nuestro juicio, además, innecesariamente.

- 8.2. A.b).

La reiteración del término “muy grave” no sólo resulta contrario a las normas de la correcta redacción, sino que además ganaría en concreción si se sustituye por los términos “desproporcionado”, “importante”, “especialmente lesivo” o similar.

- 8.2. B.j).

En la tipificación de la infracción a que se refiere el precepto se emplea un concepto jurídico indeterminado (niveles de rechazo *muy por debajo de la media* de Canarias) que debiera ser objeto de mayor concreción a fin de determinar la conducta infractora. En este sentido, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la garantía material que en materia sancionadora incorpora el art. 25 CE, hace recaer sobre el legislador el deber de configurar las conductas ilícitas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible, de tal forma que la norma permita “predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador” (por todas STC 34/2013 y las que en ella se recogen).

- 8.2. B.I).

Se tipifica en este apartado como infracción grave el ejercicio de la actividad en una estación de ITV sin contar con la acreditación en vigor para dicha estación, según los términos establecidos reglamentariamente. Ya se han comentado en relación con este precepto las cuestiones que plantea en su relación con el art. 3.4, por lo que la redacción de esta infracción requiere de mayor claridad.

- Artículo 9.

Los arts. 25 CE y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, también exigen el principio de tipicidad de las sanciones. Así, que las sanciones de las infracciones leves del apartado 1, a) no tengan una cantidad mínima va en contra de ese principio de tipicidad, por lo que la Ley debe establecerla.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de Régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos en Canarias resulta conforme a los parámetros constitucional, estatutario y legales de referencia, sin perjuicio de las observaciones que se realizan a su articulado en el Fundamento V de este Dictamen.