



Roj: **STS 6063/1997** - ECLI: **ES:TS:1997:6063**

Id Cendoj: **28079130031997100056**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **13/10/1997**

Nº de Recurso: **5751/1993**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **OSCAR GONZALEZ GONZALEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a trece de Octubre de mil novecientos noventa y siete.

En el recurso de casación nº 5.751/1993, interpuesto por la procuradora doña María Gracia Garrido Entrena, con la asistencia de letrado, en nombre y representación de PISTAS ITEUVE, S.A., contra la sentencia nº 854/1993, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el recurso nº 1.687/1990, con fecha 7 de julio de 1.993, sobre impugnación de concesión administrativa para la prestación de la inspección técnica de vehículos, siendo parte recurrida la Generalidad Valenciana, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (Sección 2ª), dictó sentencia desestimando el recurso. Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de PISTAS ITEUVE, S.A., se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 9 de septiembre de 1.993, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

SEGUNDO.- Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 22 de octubre de 1.993, el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó sentencia por la que estimando los motivos del recurso, case y anule la sentencia recurrida, y resuelva de conformidad con la súplica del escrito de demanda.

TERCERO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de la Sala de fecha 29 de febrero de 1.996, en la cual se ordenó también entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (la Generalidad Valenciana) a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que hizo en escrito presentado en fecha 11 de abril de 1.996, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Por providencia de fecha 6 de octubre de 1.997, se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día de 9 de octubre 1.997, en que tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto de este recurso es la sentencia dictada con fecha 7 de julio de 1.993 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en virtud de la cual se desestima el recurso interpuesto por la entidad PISTAS ITEUVE, S.A., contra la desestimación del recurso de reposición deducido frente a la resolución, dictada el 18 de junio de 1.990, por la Consejería

de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad Valenciana, otorgando a dicha entidad concesión administrativa para la prestación del servicio de Inspección Técnica de Vehículos.

Los datos de hecho que han de condicionar esta casación son los siguientes:

1º) PISTAS ITEUVE, S.A. obtuvo de la Dirección General de Electrónica e Informática del Ministerio de Industria, la inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras, imponiéndosele la obligación de instalar una línea de inspección de vehículos ligeros y otra para vehículos pesados en la Estación de I.T.V. que debía establecerse en la localidad de Callosa de Segura -Orihuela-, en la provincia de Alicante.

2º) Después de haberse efectuado el traspaso de servicios a la Comunidad Valenciana, se dicta Decreto 30/1985, de 23 de febrero, sobre Organización de la i.t.v. en su ámbito territorial, en cuyas Disposiciones Transitorias Primera y Tercera se permite a las entidades colaboradoras del Ministerio de Industria y Energía, con inscripción definitiva en el Registro Especial que vengan desempeñando la inspección técnica de vehículos, obtener la concesión por adjudicación directa, previa solicitud, lo que aquella entidad efectuó por escrito de 1 de abril de 1.985.

3º) Por Decreto 198/1987, de 7 de diciembre, se determinó que la inspección técnica de vehículos se llevará a cabo, en el territorio valenciano desde el 1 de enero de 1.988, por una empresa pública -SEPIVA, S.A.-, sin perjuicio del ejercicio de dicha actividad por las sociedades privadas I.T.V. Vega Baja S.A. y PISTAS ITEUVE, S.A.

4º) La Consejería de Industria, Comercio y Turismo dicta resolución el 18 de junio de 1.990 por la que se otorga a PISTAS ITEUVE, S.A. la concesión administrativa, lo que implicaba, a juicio de dicha entidad, las siguientes consecuencias: a) frente a la ilimitación del plazo de su autorización anterior, se limita a 20 años el ejercicio de la actividad, que aunque puede ser prorrogado por sucesivos plazos de cinco años, lo es con carácter discrecional por la Administración, lo que, a su juicio, constituye una auténtica confiscación; b) frente al derecho a realizar una actividad propia y sin más riesgos que los derivados de la buena o mala gestión de la misma, se somete ahora a la entidad a una situación de precariedad, al prevenir la extinción de la concesión por rescate del servicio, si la Consejería estima conveniente para el interés general su gestión directa; c) frente al sometimiento de la entidad a una relación de supremacía general, se le somete a una relación de supremacía especial, y a una potestad sancionadora impuesta por la propia resolución impugnada, ya que la Administración se autoatribuye una absoluta discrecionalidad para extinguir la relación concesional, por incumplimiento de sus cláusulas o por irregularidades en la inspección de vehículos; d) frente a la posibilidad de extender su actividad a otras Estaciones, sin más condición que la previa autorización administrativa, se restringe la actividad exclusivamente dentro de sus dependencias, lo que comporta, además, la prohibición de que la actividad se realice a través de equipos móviles que se desplacen al lugar donde se encuentra el vehículo, y llegando a sancionar como incumplimiento grave de las cláusulas de la concesión la realización de inspecciones fuera del recinto de I.T.V.; e) cualquier modificación o ampliación de los medios técnicos con que cuenta actualmente instalados requerirá autorización de la Dirección General, y en tanto no se otorgue deberá constreñirse a una línea de ligeros y otra de vehículos pesados.

5º) Esta resolución, y la que desestima el recurso de reposición, se impugnaron en vía jurisdiccional, al propio tiempo que se recurrieron indirectamente los Decretos territoriales a que se ha hecho mención, y el Real Decreto 1.987/1985, de 24 de septiembre, que daban cobertura al acto administrativo.

SEGUNDO.- En el primer motivo de casación se atribuye a la sentencia recurrida quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, al no resolver todas las cuestiones alegadas en la demanda, lo que produce, a juicio de la entidad recurrente, incongruencia omisiva.

El Tribunal Constitucional tiene reiteradamente dicho que la motivación de la sentencia no conlleva un paralelismo servil con el esquema discursivo de las partes, ni implica un tratamiento pormenorizado de todos los aspectos planteados, siempre que permita conocer cuáles han sido los criterios jurídicos determinantes de la decisión; de tal forma que no puede entenderse vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, por el hecho de que el órgano judicial no dé respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones vertidas en el proceso, pues ese derecho puede satisfacerse, atendiendo a las circunstancias de cada caso, con una respuesta a las alegaciones de fondo que vertebran el razonamiento de las partes, aunque se dé una respuesta genérica o incluso aunque se omita esa respuesta respecto de alguna alegación secundaria ( STC. 166/93, de 20 de mayo, 91/1995, 46/96, de 25 de marzo, etc.).

Con apoyo en esta doctrina el motivo debe decaer, porque las cuestiones que la recurrente señala como no expresamente rechazadas (revocación de oficio de derechos derivados de actos anteriores sin acudir al procedimiento legalmente establecido, desconocimiento de los derechos derivados de la conversión de la demandante en concesionaria, violación de las reglas de la libre competencia, anticonstitucionalidad del



monopolio de la actividad de i.t.v., ilegalidad del régimen sancionador por falta de cobertura legal), obtienen su repudio como una consecuencia de haber sido desestimada la premisa fundamental de que aquéllas dimanen. En efecto, la sentencia considera que la actividad cuestionada es de naturaleza pública (se la llama "servicio público, en su más amplio sentido") y que la intervención de los particulares es debida a las carencias de la Administración para llevarlo a cabo por sí sola. Sentado lo anterior, el Tribunal "a quo" llega a la conclusión -correcta o incorrecta, cuestión que luego analizaremos-, de que los vicios atribuidos por la recurrente al acto impugnado no se producen, ya que dada esa naturaleza pública de la actividad no puede hablarse de derechos preexistentes, sino de acto-condición, que permite a la Administración modificar la situación del administrado en cada momento por razones de interés general. Vemos, por tanto, que el defecto denunciado no ha existido.

TERCERO.- Se invoca infracción del artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, porque las normas que dan cobertura al acto impugnado, que indirectamente también se impugnan (Decretos de la Comunidad Valenciana 30/1985 y 198/1987), se han elaborado con omisión del preceptivo dictamen de aquel alto órgano consultivo.

Hemos de señalar a este respecto que, tanto por su nomenclatura como por su contenido, al Decreto 30/1985, de 23 de febrero, del Gobierno de Valencia, sobre Organización de la Inspección Técnica de Vehículos en el ámbito de la Comunidad Valenciana, al margen de cualquier consideración que respecto del mismo se haya hecho, no puede atribuírsele otra naturaleza que la de reglamento independiente, que no tiene la categoría de reglamento ejecutivo, al ser una norma organizativa no incluida entre las que, conforme al artículo 23 citado, deben someterse al dictamen del Consejo de Estado. Lo propio cabe decir respecto del Decreto 198/1987, de 7 de diciembre, por el que se adscriben a la empresa pública SEGURIDAD Y PROMOCIÓN INDUSTRIAL VALENCIANA, S.A. (SEPIVA) los servicios de i.t.v., por lo que este motivo debe también decaer.

CUARTO.- Al amparo del nº 4 del artículo 95.1 de la Ley Jurisdiccional, se atribuye a la sentencia recurrida infracción del artículo 128.2 de la Constitución. La parte recurrente considera que la inspección técnica de vehículos no es un servicio público o actividad pública, sino que se trata de una actividad privada, que únicamente mediante Ley se podrá reservar al sector público, siendo inadecuada, a su entender, la sustracción que mediante los Decretos autonómicos antes mencionados se ha hecho al sector privado de tal actividad.

Garantizar la seguridad ciudadana en todos sus aspectos es misión que corresponde al poder público. Uno de estos aspectos es la seguridad vial, que hoy en día constituye una de las máximas preocupaciones de todos los países, dado el alto porcentaje de siniestralidad que proporciona. A la Administración corresponde establecer las medidas para que la circulación por calles y carreteras se realice en condiciones adecuadas. Una de estas condiciones es sin duda la de que los vehículos que las transiten se encuentren en correcto funcionamiento, pues sus deficiencias mecánicas o estructurales pueden incidir, y de hecho inciden, en la producción de accidentes, con las consiguientes secuelas que ello comporta.

La inspección técnica de vehículos, en cuanto que es un medio para lograr aquella finalidad, participa de la naturaleza de función pública y corresponde ejercerla al Estado -en sentido amplio- por razón de su soberanía. No se trata de una actividad de servicio público dirigida a proporcionar prestaciones a los ciudadanos, ya sean asistenciales o económicas, sino de una función pública soberana.

Si bien tradicionalmente, estas funciones, a diferencia de los servicios públicos, se ejercían por la Administración, lo cierto es, como se ha preocupado de poner de manifiesto la doctrina, que el orden público se encuentra en proceso de privatización ante la impotencia de aquélla para una gestión eficaz de las funciones soberanas, acudiendo con frecuencia a la colaboración de la empresa privada.

En relación con la inspección técnica de vehículos, así lo reconoce el artículo 2º del Real Decreto 1.987/1985, de 24 de septiembre, por el que se establecen las normas básicas de instalación y funcionamiento de las Estaciones de I.T.V., cuando habla de la "ejecución material" a través de sociedades de economía mixta, o por empresas privadas, propietarias de las instalaciones, con su propio personal.

Sin embargo, al margen de cuál sea la forma de ejercicio, su naturaleza de función pública no desaparece y, por tanto, no le es aplicable el artículo 128 de la Constitución, pues la reserva de Ley que en él se establece, lo es para conservar, en el sector público, recursos o servicios esenciales, entre los que no se encuentra, como se ha razonado, la inspección técnica de vehículos. Tampoco puede hablarse de monopolización de una actividad que en esencia y por principio corresponde de modo exclusivo al Estado, ni de derechos preexistentes que hayan de ser respetados, frente al interés general, o de lesión a la libre competencia, en una actividad propia de la soberanía.

Ahora bien, cuando el poder público acude a la empresa privada para pedir su colaboración en el ejercicio de una función pública, surge entre ellas un vínculo, cuya naturaleza está muy próxima a una relación contractual. Podría incluirse en los denominados convenios de colaboración a los que se refiere el artículo 2º.7 de la Ley de



Contratos del Estado, que se regularán por sus normas peculiares, y supletoriamente por la de los contratos de la Administración, siéndoles aplicables, en todo caso, los principios de dicha contratación.

La conjunción de su naturaleza de función pública con los principios que rigen la contratación administrativa permite que la Administración pueda regular por normas reglamentarias su organización, variando el sistema existente, estableciendo el tiempo de duración de ejercicio de la actividad, y las consecuencias que el incumplimiento o mal cumplimiento de las obligaciones recíprocas producen, dada la sujeción especial en que se encuentra la empresa ejerciente; al margen, en su caso, de los hipotéticos perjuicios resarcibles que de ello deriven, al verse restringida la actividad a un tiempo y espacio determinado.

Por lo expuesto, procede desestimar también este motivo de casación.

QUINTO.- Al desestimarse todos los motivos de casación, procede condenar en costas a la parte recurrente, por aplicación del artículo 102.3 de la Ley Jurisdiccional.

En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad EL REY,

## FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar y, por lo tanto, DESESTIMAMOS el presente recurso de casación nº 5.751/1993, interpuesto por la representación de la entidad PISTAS ITEUVE, S.A., contra sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de fecha 7 de julio de 1.993, dictada en el recurso nº 1.687/1990, y condenamos a la parte actora en las costas del mismo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. ÓSCAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretaria certifico.