

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 204/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1243/2021

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 19 de octubre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo núm. 204/2020, interpuesto por la procuradora doña Gloria Arias Aranda, en nombre y representación de la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER), asistida por el letrado don Florencio Almagro Arquero, contra la Orden SND/413/2020, de 15 de mayo, publicada en el BOE de 16 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la inspección técnica de vehículos. Han sido partes recurridas la Administración del Estado representada por la Abogada del Estado y la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos (AECA-ITV) representada por el procurador don Ramón Rodríguez Nogueira y bajo la dirección letrada de don Javier Fernández Rivaya y don Antonio Ávila Lillo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado ante este Tribunal Supremo de fecha 31 de julio de 2020, la representación procesal de la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER), interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden SND/413/2020, de 15 de mayo, publicada en el BOE de 16 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la inspección técnica de vehículos, en el que suplica a la Sala:

«[...] que teniendo por presentado en tiempo y forma este escrito, junto con los documentos que se acompañan y copia de todo ello, se sirva admitirlos, tenga por interpuesto recurso contencioso administrativo contra la ORDEN SND/413/2020, de 15 de mayo de 2020, publicada en el BOE de 16 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la inspección técnica de vehículos, en los extremos señalados en el cuerpo de este escrito, por entender que no se ajustan a Derecho y previos los tramites procesales oportunos, proceda a la reclamación del expediente administrativo íntegro de elaboración de la norma recurrida.

Es Justicia que pido en Madrid a 30 de julio de 2020.

OTROSÍ DIGO: manifestamos que la cuantía del procedimiento es indeterminada.

SUPLICO A LA SALA, que tenga por hecha la anterior manifestación a los efectos legalmente oportunos.

SEGUNDO OTROSÍ DIGO: Que solicito la adopción de las siguientes medidas cautelares:

Suspensión de la vigencia del art. 2 de la Orden SDN/413/2020 de 15 de mayo de 2020, publicada en el BOE de 16 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la inspección técnica de vehículos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para su tramitación en pieza separada, por cuanto la ejecución del acto recurrido causaría a miles de transportistas asociados de mi mandante perjuicios de imposible o difícil reparación, por lo que

de no adoptarse tales medidas se vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución).

Asimismo, solicito que dicho incidente de medidas cautelarísimas sea tramitado conforme a lo dispuesto en el artículo 135 LJCA, pues en este caso concreto concurren las siguientes circunstancias de especial urgencia que así lo justifican cumplidamente.[...]».

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de fecha 1 de septiembre de 2020 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, se tiene por personada en representación de la parte recurrente a la procuradora doña Gloria Arias Aranda, y se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto, requiriéndose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la LJCA, y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la referida Ley.

TERCERO.- Con fecha 22 de septiembre de 2020, por diligencia de ordenación, se tiene por personada a la Administración demandada y se emplaza por término de veinte días a la procuradora doña Gloria Arias Aranda a fin de que proceda a formalizar la demanda.

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 13 de octubre de 2020, se tiene por personado y parte, en calidad de recurrido al procurador don Ramón Rodríguez Nogueira en representación de la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos (AECA-ITV).

QUINTO.- Mediante auto de fecha 24 de septiembre de 2020 de esta Sala y Sección, se acordó conceder la medida cautelar solicitada por la parte recurrente consistente en suspender cautelarmente el apartado segundo de la Orden SND/413/2020, de 15 de mayo.

SEXTO.- Por escrito presentado con fecha 19 de octubre de 2020, la representación procesal de la Federación Nacional de Asociaciones de

Transporte de España (FENADISMER), formalizó la demanda, en la que tras alegar cuanto estimó procedente solicitó a la Sala:

«[...] que, habiendo por presentado este escrito, tenga por formulada en tiempo y forma demanda en este procedimiento y, tras la tramitación procesal oportuna, dicte sentencia por la que se estime el presente recurso y en consecuencia anule el art. 2 de la ORDEN SND/413/2020, de 15 de mayo de 2020, publicada en el BOE de 16 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la inspección técnica de vehículos.

PRIMER OTROSÍ DIGO: Que conforme a lo dispuesto en al art. 42 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cuantía del presente recurso contencioso administrativo es indeterminada.

En virtud de lo expuesto, al Juzgado

SUPLICO, Que tenga por realizada la anterior manifestación a los efectos procesales oportunos.

SEGUNDO OTROSÍ DIGO: Que conforme a lo dispuesto en al art. 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, (LJCA), el Juzgado acuerde imponer las costas a la administración demandada.

En virtud de lo expuesto, al Juzgado

SUPLICO, Que tenga por realizada la anterior manifestación a los efectos procesales oportunos.

TERCER OTROSÍ DIGO, que, al amparo de lo previsto en el art. 57 de la Ley jurisdiccional, solicito que el presente recurso se falle sin necesidad de prueba, ni vista, ni conclusiones. Por lo que a la Sala

SUPLICO, que tenga por hecha la anterior manifestación.

Es justicia que pido en Madrid, a 15 de octubre de 2020.[...].».

SÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de fecha 27 de octubre de 2020 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado de la misma a la Abogada del Estado para que la contestara en el plazo de veinte días, lo que

llevó a efecto mediante escrito en el que se opuso a la misma, interesando a la Sala:

«[...] admita este escrito en unión del expediente administrativo que se devuelve, tenga por contestada la demanda y, en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamiento legales.

OTROSÍ DICE: Que, como se deduce de esta contestación, el debate de este recurso es puramente jurídico por lo que se reputa innecesario el recibimiento a prueba del mismo.[...]».

OCTAVO.- Mediante diligencia de ordenación de fecha 23 de noviembre de 2020 se tuvo por contestada la demanda por la representación de la Administración del Estado y se dio traslado de la misma a la representación de la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos (AECA-ITV) a fin de que contestara a la misma, lo que realizó en escrito de fecha 23 de diciembre de 2020.

NOVENO.- La Sala dictó auto, el 8 de febrero de 2021, en el que se acordó admitir la prueba documental propuesta por la parte recurrida y la prueba pericial propuesta por la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la inspección Técnica de vehículos (AECA-ITV).

DÉCIMO.- Por diligencia de ordenación de 2 de marzo de 2021 se concedió a la parte actora el plazo de diez días, a fin de que presentara sus conclusiones lo que realizó en escrito de fecha 15 de marzo de 2021. Asimismo, mediante diligencia de ordenación de fecha 13 de abril de 2021, se concedió a las partes demandadas el plazo común de diez días a fin de que presentaran las suyas, lo que llevaron a efecto en sendos escritos.

UNDÉCIMO.- Evacuado dicho trámite, se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 13 de

octubre de 2021, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

ÚNICO.- El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por la representación procesal de la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España contra la Orden SND/413/2020, de 15 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la inspección técnica de vehículos.

Por su objeto y por los argumentos de las partes, este recurso de casación es sustancialmente igual a los recursos contencioso-administrativos nº 143/2020, nº 173/2020 y nº 182/2020, que han sido señalados para el mismo día que éste. De aquí que quepa aquí reproducir lo dicho en nuestra sentencia nº 1237/2021:

«[...] QUINTO.- *El juicio de la Sala. La estimación del recurso contencioso-administrativo.*

A) La prueba practicada.

Acabamos de dejar constancia de las conclusiones principales a que llega el informe pericial aportado por la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos. Conviene recordar que fue admitido como prueba por el auto de 4 de febrero de 2021 pero que el profesor San Román García lo elaboró en noviembre de 2020. Es decir, no ha podido tener en cuenta la incidencia real de la suspensión cautelar del apartado segundo que acordamos por los autos de 5 de octubre y 11 de noviembre de 2020 en este recurso y por los de 24 de septiembre y 25 de noviembre de 2020 en el recurso n.º 204/2020, interpuesto por la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER) contra la misma disposición.

Por otra parte, hemos visto que, con sus conclusiones, la recurrente ha presentado documentos con los que quiere acreditar que, efectivamente, según afirmó en la demanda, la aplicación del apartado segundo de la Orden SND/413/2020 trae consigo la obligación de

someter a los vehículos de los transportistas a una inspección más, con los costes correspondientes.

Hemos de recordar que, al suspender cautelarmente el apartado segundo controvertido mediante los autos de 24 de septiembre y 5 de octubre de 2020, deliberados conjuntamente, tuvimos especialmente en cuenta la recomendación que hizo el Defensor del Pueblo en respuesta a la queja n.º 20011254 sobre la misma cuestión objeto de este proceso. El alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución dijo entonces, a propósito de lo que se discute aquí que, siendo loable el propósito de asegurar la supervivencia económica de las estaciones de ITV, ese objetivo de interés general podía lograrse de otro modo sin imponer cargas a los particulares sin efecto para el interés general. Por eso, recomendó que se modificara la regulación vigente, la del apartado segundo de la Orden SND/413/2020.

Posteriormente, al confirmar en reposición dicha suspensión cautelar en los autos de 11 de noviembre de 2021 y de 18 de enero de 2021 en el presente recurso y en el de 25 de noviembre de 2020 en el recurso n.º 204/2020, frente al argumento del colapso que sin la aplicación del apartado segundo se produciría, dijimos que, al menos, indiciariamente, no parecía que ese colapso fuera inferior de aplicarse el precepto suspendido porque el número de inspecciones sería muy superior ya que los vehículos inspeccionados al reanudarse el servicio y tras la prórroga deberían volver a serlo antes del transcurso del plazo previsto antes de la Orden SND/413/2020. También, indicamos que no veíamos convincente que asegurar la continuidad del servicio de ITV dependiera del apartado controvertido y que tampoco eran perceptibles los efectos en el interés general de las cargas que impone, mientras que el de no pagar tasas por inspecciones sucesivas efectuadas en plazos cortos era atendible. En fin, no vimos acreditado en aquél momento en qué medida se perjudicaba la seguridad vial ni el medio ambiente pues no había ni un principio de prueba de que los vehículos perdieran las condiciones técnicas necesarias a causa de la suspensión cautelar.

Pues bien, a estas alturas hemos de decir que no hemos encontrado razones para separarnos de las apreciaciones provisionales que hicimos en su momento y nos llevaron a suspender el apartado segundo de la Orden SND/413/2020 y a confirmar nuestra decisión en tres autos sucesivos. Los extremos de hecho en los que los recurridos han fundamentado su oposición a la recurrente no pueden considerarse acreditados.

Del colapso de las estaciones se nos ha hablado ciertamente por la Abogada del Estado y por la Asociación recurrida, pero en términos hipotéticos, que son los del informe pericial pero, de haberse manifestado aunque fueran sólo indicios del mismo en la realidad tras la suspensión cautelar, bien podían haberse servido del artículo 435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para pedir que se trajeran al proceso, pero no lo han hecho. Por lo demás, debemos reiterar que, como indicó el auto de 24 de septiembre de 2020, acortar el período de

validez derivado del apartado segundo de la Orden, no evitaría el aumento de la demanda de inspecciones una vez finalizada la prórroga.

Ciertamente, la Asociación recurrida descalifica las apreciaciones del Defensor del Pueblo y las tacha de erróneas por dar crédito a la información de parte ofrecida por quien formuló la queja. No obstante, la recomendación de aquél es razonada y tiene en cuenta --rechazándola de manera argumentada y, añadimos, convincente-- la respuesta que le dio la Administración.

Por tanto, a este respecto, no han variado los presupuestos principales considerados inicialmente por la Sala.

Otro tanto cabe decir sobre la afectación de la seguridad vial y del medio ambiente. Parece claro que la que se pueda dar no derivará de mantener el plazo de vigencia de las inspecciones anterior a la Orden SND/413/2020 a las que se hagan tras la prórroga, sino, precisamente, de la prórroga de la validez de la anterior a su vez causada por la declaración del estado de alarma. Una vez superada la inspección desaparecen las razones relativas a la siniestralidad o a la contaminación, pues se habrá constatado que el vehículo está en condiciones de circular desde esos puntos de vista. Habría podido una vez sobrepasada la fecha en que debió ser inspeccionado y no lo fue por el cierre de las estaciones y la ulterior prórroga. En cambio, una vez inspeccionado con resultado favorable, las condiciones de seguridad y de contaminación del vehículo en cuestión serán exactamente las mismas que antes de la entrada en vigor de la Orden impugnada durante todo el período de validez del certificado previsto por el Real Decreto 920/2017. Es decir, sin acortarlo.

De otro lado, las apreciaciones provisionales que hicimos con apoyo principal en el parecer del Defensor del Pueblo sobre el efecto de obligar a más inspecciones que comportaba la modificación del plazo de validez de las inspecciones técnicas, se ven confirmadas por los documentos que la recurrente ha acompañado con sus conclusiones sobre los que, es significativo, nada han dicho las de la Abogada del Estado ni tampoco las de la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos. Es más, esta última se ocupa de los ejemplos hipotéticos de la demanda pero guarda silencio sobre los casos documentados por la actora en sus conclusiones.

- B) La vulneración del ordenamiento jurídico en que incurre el apartado segundo de la Orden SND/413/2020.

El Real Decreto 920/2017 --que, no lo olvidemos, traspone la Directiva 2014/45/UE y contiene la regulación de la inspección técnica de vehículos-- establece en su artículo 6.5 el plazo de validez de las inspecciones periódicas en estos términos:

«5. El plazo de validez de las inspecciones técnicas periódicas se obtendrá adicionando a la fecha en la que el resultado de la inspección haya sido favorable la frecuencia indicada en este artículo. No obstante, si dicha fecha está comprendida en los 30 días naturales precedentes a la expiración del plazo de validez de la inspección anterior, el plazo de validez se obtendrá adicionando la frecuencia correspondiente a la citada fecha de expiración.»

Esas frecuencias están fijadas en los apartados anteriores de este artículo 6 y su apartado 7 enumera los supuestos en que, a título de excepción, se puede exigir que un vehículo se someta a inspección antes de la fecha indicada, ninguno de los cuales tiene que ver con lo que ahora se discute. En efecto, se refieren a supuestos de: a) daño importante al vehículo que afecte a la seguridad; b) alteración de los componentes y sistemas de seguridad y de protección del medio ambiente; c) sospecha fundada de la autoridad competente sobre la carencia por el vehículo de las condiciones técnicas exigibles para circular; d) cambio de uso, servicio, dedicación o destino del vehículo que obligue a una frecuencia de inspección más severa.

Así, pues, el apartado segundo de la Orden SND/413/2020 se aparta de lo previsto por el artículo 6 del Real Decreto 920/2017.

No puede ampararse para ello en el Real Decreto 463/2020, porque nada se dice en él sobre lo que estamos considerando, sino también porque, si se entendiera que la cobertura se la ofrecería el apartado 6 de su artículo 10, que autorizaba al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas limitativas de derechos previstas, sucede que ha sido declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 148/2021 en cuanto le facultaba para modificarlas o ampliarlas y no hay duda de que el apartado segundo de la Orden SND/413/2020 supone una mayor limitación.

Pues bien, si en este contexto, volvemos la vista al apartado segundo impugnado, nos encontramos con la falta de consistencia de la justificación ofrecida por la Administración para recortar el período de validez de las inspecciones realizadas tras las prórrogas previstas en el apartado primero de la Orden. Dicha inconsistencia ya la apreciamos provisionalmente en el incidente de medidas cautelares y ahora debemos confirmar definitivamente ese juicio inicial a la vista de las pruebas practicadas y del debate entablado en el proceso. Y es que, descartado el vaticinio del colapso no encontramos en el expediente ni se ha traído al proceso ninguna otra justificación razonable. La consecuencia es que, a falta de ella, la decisión de la Administración se sustenta exclusivamente en su voluntad.

De otro lado, el Reglamento (UE) 698/2020 prorroga por siete meses la validez de las inspecciones que hubieran debido realizarse entre el 1 de febrero y el 31 de agosto de 2020 y

somete a autorización de la Comisión Europea, a solicitud motivada del Estado afectado a presentar antes del 1 de agosto de 2020 su ampliación si después del 31 de agosto de 2020 fuera probable la inviabilidad de inspeccionar o de certificar. Pues bien, este Reglamento no contempla el acortamiento de los plazos de validez de los certificados de inspección de los vehículos revisados después de las prórrogas debidas a las circunstancias extraordinarias causadas por el COVID-19.

Es verdad que, conforme a su artículo 5.6, no se ha aplicado en España, pero que haya sido así no permite ignorar la solución que la Unión Europea ha considerado procedente: prorrogar los certificados de vehículos que, a causa de las medidas contra la pandemia, no pudieron ser inspeccionados cuando les correspondía sin reducir el período de validez de los expedidos cuando han sido revisados finalmente. No aplicarla en España supone apartarse de lo que prescribe el Derecho de la Unión Europea y también debemos advertir ahora que no hay explicación de la razón por la cual es imprescindible en España lo que no es necesario para el Reglamento (UE) 698/2020.

Nos encontramos, por tanto, con una disposición que carece de sustento en el Real Decreto 463/2020, infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad proclamado por el artículo 9.3 de la Constitución y desconoce el Derecho de la Unión Europea. Son causas suficientes para anular el apartado segundo de la Orden SND/413/2020 sin que sea necesario extender nuestro examen más allá.

- C) La improcedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 29.1 del Real Decreto-Ley 26/2020.

Este precepto, además de disponer la prórroga del plazo de validez del certificado de inspección técnica periódica de los vehículos que debían ser revisados entre el 21 de junio y el 31 de agosto de 2020, prevé que se tome como referencia para el tiempo en que serán válidos los nuevos certificados emitidos en las realizadas tras la prórroga la fecha que constara en la tarjeta ITV y no el período de prórroga. Es decir, se refiere a un período diferente al que contempla la Orden SND/413/2020, precisamente el que comienza al decaer el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 y posteriormente prorrogado hasta el 21 de junio de 2020.

No procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad sobre este artículo porque de su validez no depende el fallo que debemos pronunciar sobre el apartado segundo de la Orden SND/413/2020. No se da, por tanto, el supuesto previsto por los artículos 163 de la Constitución y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

SEXTO.- *Costas.*

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos a las partes recurridas las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 4.000€ a satisfacer por mitad por la Administración y por la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos, sin perjuicio del derecho a reclamar del cliente los que resulten procedentes. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.[...]».

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

PRIMERO.- Estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 204/2020, interpuesto por Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER) contra el apartado segundo de la Orden SND/413/2020, de 15 de mayo, por la que se establecen medidas especiales para la Inspección Técnica de Vehículos y anularlo.

SEGUNDO.- Imponer a las recurridas las costas de este recurso en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

TERCERO.- Ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Estado a que se refieren los artículos 72.2 y 107.2 de la Ley de la Jurisdicción.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

