



Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Dictamen nº **196/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de julio de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Empleo, Universidades y Empresa (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 24 de julio de 2017, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el Servicio Público de Inspección Técnica de Vehículos y el Régimen Jurídico de la Concesión Administrativa de dicho servicio en la Región de Murcia (expte. **228/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Obra en el expediente un primer borrador de proyecto de Decreto por el que se regula el servicio público de inspección técnica de vehículos y el régimen jurídico de la concesión administrativa de dicho servicio en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, fechado en octubre de 2016, y una primera versión de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del día 20 de ese mismo mes y año.

SEGUNDO.- De acuerdo con la información que se contiene en el expediente administrativo remitido a este Consejo Jurídico, desde el 11 de noviembre de 2016 y durante 15 días naturales siguientes, fue objeto de consulta pública en el portal de Transparencia y Gobierno Abierto de la Región de Murcia el citado proyecto de Decreto regulador del régimen jurídico de las estaciones de inspección técnica de vehículos (ITV) en la Región de Murcia, en el que esa actividad se califica como servicio público.

Durante ese lapso de tiempo estuvo habilitado un buzón de correo electrónico para poder presentar las sugerencias y las observaciones que se considerasen oportunas respecto a esa iniciativa normativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG) en concordancia con los artículos 16 y 30 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia (LTPC).

TERCERO.- Por medio de escritos fechados el 23 de enero de 2017 la Directora General de Energía y Actividad Industrial y Minera de la entonces Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo informa que el Gobierno Regional ha iniciado el referido procedimiento de elaboración normativa y acuerda conceder audiencia para que se puedan formular las alegaciones o las observaciones que se estimen pertinentes en cumplimiento de lo que se dispone en el artículo 53 LPCG, ya citado.

Esos escritos se remiten al Presidente de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Lorca; al Presidente de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Cartagena; al Presidente de la Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Lorca; al Presidente de la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos (AECA-ITV); al Secretario General de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF); al Secretario General de la Unión General de Trabajadores de la Región de Murcia (UGT); al Presidente de la Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Cartagena; al Presidente de la Unión de Cooperativas de Trabajo Asociado de la Región de Murcia; al Presidente de la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia.

CUARTO.- El 17 de febrero de 2017 se reciben las alegaciones formuladas por el Presidente de la Unión Autónoma de Murcia del Sindicato Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF).

De igual modo, el 21 de febrero de ese año tiene entrada en la Secretaría General de la Consejería consultante un escrito del Director General del *Grupo* -- en que formula diversas alegaciones en relación con la iniciativa normativa referida.

Ese mismo día también se recibe el escrito suscrito por la Directora General de la mercantil -- en el que también expone diversas consideraciones en relación con el proyecto de Decreto mencionado.

Asimismo, tiene entrada en la Dirección General de Energía el 22 de febrero de ese año un escrito del Secretario General de la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos (AECA-ITV) en el que manifiesta que no tiene alegaciones que presentar.

De igual modo, el 1 de marzo de 2017 se recibe un escrito realizado por el abogado x en nombre y representación de la mercantil -- sobre la propuesta reglamentaria objeto de este Dictamen.

También se recibe el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia el 28 de febrero de 2017 por el que se propone que se incluya en el proyecto de norma un artículo en materia de transparencia.

El 10 de marzo de 2017 se recibe una comunicación por correo electrónico de la Secretaria General de la Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Lorca en la que formula diversas sugerencias en relación con el proyecto de Decreto.

QUINTO.- Obra en el expediente un informe del Jefe de Servicio de Industria sobre la tramitación que hasta ese momento ha seguido el proyecto de reglamento citado, fechado el 20 de marzo siguiente, con el que se eleva al titular de ese Centro Directivo la segunda versión de la MAIN, fechada ese mismo día, y el segundo borrador de la iniciativa, de 10 de abril de 2017.

SEXTO.- Con esa misma fecha de 20 de marzo de 2017 la Directora General de Energía y Actividad Industrial y

Minera eleva a la Secretaría General de la Consejería la propuesta de que se tramite la iniciativa reglamentaria referida.

SÉPTIMO.- El 11 de abril de 2017 el Secretario General de la Consejería solicita al Presidente del Consejo Económico y Social que ese órgano emita informe preceptivo.

OCTAVO.- Con fecha 19 de abril de 2017 se remite al Servicio de Estudios y Coyuntura Económica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública el proyecto de Decreto y la MAIN correspondiente.

NOVENO.- Forma parte del expediente el informe realizado el 4 de mayo de 2017 por la Jefe de Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería en la que se emite un parecer favorable a la tramitación de la iniciativa reglamentaria si bien se formula la observación esencial de que no se ha conferido el trámite de audiencia previsto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

DÉCIMO.- También se contiene en el expediente una copia del anuncio de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 120, de 26 de mayo de 2017, por el que se somete a información pública y audiencia de los interesados el proyecto de Decreto mencionado.

UNDÉCIMO.- El 2 de junio de 2017 la Directora General de Energía y Actividad Industrial y Minera remite a la Secretaría General de la Consejería el certificado expedido por el Secretario del Consejo Asesor Regional de Industria de la Región de Murcia en el que se expone que en la reunión de ese órgano celebrada ese mismo día se ha informado el citado proyecto de Decreto.

DUODÉCIMO.- Con fechas 8 y 12 de junio, respectivamente, se reciben las alegaciones formuladas por x y conjuntamente por los Secretarios Generales de los sindicatos Comisiones Obreras (CC.OO.) y Unión General de Trabajadores (UGT) de la Región de Murcia.

DECIMOTERCERO.- Se contiene en el expediente un nuevo borrador -incompleto- del proyecto de Decreto y una tercera versión de la MAIN, fechada el 3 de julio de 2017.

DECIMOCUARTO.- Por medio de una comunicación interior fechada el 7 de julio de 2017 la Secretaria General de la Consejería solicita a la Dirección de los Servicios Jurídicos que emita informe preceptivo acerca del contenido de la propuesta de reglamento.

DECIMOQUINTO.- El 16 de junio de 2017 la Directora General de la mercantil --. presenta un nuevo escrito de alegaciones.

DECIMOSEXTO.- Obra en el expediente una cuarta versión de la MAIN fechada el 10 de julio de 2017.

DECIMOSÉPTIMO.- Con fecha 11 de julio de 2017 el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia adopta un acuerdo por el que invoca la urgencia del dictamen a emitir por este Consejo Jurídico de acuerdo con lo que se establece en el artículo 10.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

DECIMOCTAVO.- El 19 de julio de 2017 se recibe el Dictamen aprobado por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia en relación con el proyecto de Decreto referido, que se valora positivamente.

DECIMONOVENO.- También forma parte del expediente el informe realizado el 20 de julio de 2017 por la Dirección de los Servicios Jurídicos, en el que se informa favorablemente la iniciativa reglamentaria mencionada, aunque se formulan determinadas observaciones.

VIGÉSIMO.- Obran asimismo en el expediente el informe -incompleto- realizado por el Jefe de Servicio de Industria el 18 de julio de 2017; el informe económico sobre los ingresos y gastos producidos por las ITV, emitido por el Jefe de Servicio Económico y de Contratación el 21 de julio de 2017, y el informe realizado el 24 de julio de 2017 por el Jefe de Servicio de Industria, sobre la situación actual de la ITV en la Región de Murcia.

VIGÉSIMOPRIMERO.- Se contiene en el expediente una última versión, la quinta, de la MAIN, fechada el 24 de julio de 2017.

VIGESIMOSEGUNDO.- Ese mismo día 24 de julio la Vicesecretaría de la Consejería emite el informe previsto en el artículo 53.2 LPCG.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 24 de julio de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter y urgencia del Dictamen.

I. El Dictamen se ha solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 LCJ, pues se trata de un proyecto de Decreto dictado en desarrollo de legislación básica del Estado.

Por otra parte, el Dictamen se solicita con urgencia invocando el artículo 10.5 LCJ que, en la redacción dada por el artículo 9 de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario, que después de establecer que el plazo de emisión del Dictamen es, con carácter general, de un mes, añade que "... cuando en el escrito de remisión de los expedientes por parte del Consejo de Gobierno se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su emisión será de diez días naturales".

Cabe afirmar, pues, que tras dicha reforma legal el plazo de diez días naturales a que se refiere el indicado artículo 10.5 LCJ únicamente resulta exigible en las consultas en las que se invoque la urgencia del Dictamen a través de Acuerdo del Consejo de Gobierno, lo que se ha producido en esta ocasión, como se ha puesto de manifiesto en el Antecedente decimoséptimo de este Dictamen.

II. De acuerdo con lo que se establece en la LPAC, la urgencia opera en el procedimiento cuando es declarada, reduciendo a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos (art.33.1), con el requisito ineludible de que los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (art. 35.1,e).

La urgencia, que es la necesidad de actuar con rapidez ante la inminencia de la amenaza de la materialización de un peligro para un fin comunitario, doctrinal y jurisprudencialmente se considera un concepto jurídico indeterminado cuya concreción parte de una perentoriedad excepcional que no permita usar el procedimiento ordinario (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 marzo 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) y que sea objetivamente evaluable (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2008, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), todo ello para no alterar las garantías que establece el procedimiento ordinario, en este caso el de emisión del Dictamen.

En el escrito de consulta no se mencionan las razones que pueden justificar tal declaración de urgencia, aunque del contenido del expediente se evidencia que puede obedecer al hecho de que se encuentra próximo el vencimiento del plazo de inicial de duración de las concesiones vigentes. Sin embargo, esa circunstancia no impide que se deba considerar que la iniciativa normativa hubiera sido planificada con la antelación suficiente o que se debiera haber declarado la urgencia del procedimiento desde su inicio.

No obstante, el Consejo Jurídico advierte la situación creada por la instrucción hasta aquí seguida y, en consecuencia, procede a dar prioridad en su despacho a la consulta, si bien debe resaltar que el análisis de la iniciativa se ha centrado, tan sólo y de manera exclusiva, en el estudio de las cuestiones que se mencionan expresamente en este Dictamen.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

A la vista del contenido del expediente se debe poner de manifiesto que, en términos generales, la tramitación del proyecto se ha ajustado a las normas que se establecen en el artículo 53 LPCG y que se han elaborado la MAIN, que se han cumplimentado los trámites y se han incorporado los documentos que allí se mencionan.

Con carácter inicial conviene apuntar asimismo que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 15/1989, de 26 de enero), debe ajustarse a las normas que sobre el procedimiento de elaboración reglamentaria, que configuran un procedimiento administrativo común, (Dictamen 300/2016), se contienen en el Título VI (arts. 127 y siguientes) de la LPAC.

Su artículo 133, titulado "*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*" establece como medios para hacerla efectiva, entre otros, el trámite de consulta a órganos colegiados, lo que se ha llevado a cabo en esta ocasión al recabar el parecer del Consejo Asesor Regional de Industria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que es un órgano de asesoramiento y consulta de la Administración Regional en materia de política industrial (art. 1 del Decreto núm. 120/2000, de 6 de octubre, por el

que se crea el Consejo Asesor Regional de Industria de la Región de Murcia).

Además, se advierte que se ha recabado y emitido el informe jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante, y el informe de la Vicesecretaría de la Consejería proponente (art. 53.2 LPCG).

De igual modo, el Consejo Económico y Social ha emitido por unanimidad un Dictamen positivo de conformidad con lo que se establece en el artículo 5,a) de su Ley reguladora (Ley 3/1993, de 16 de julio).

Se ha recabado asimismo el dictamen preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de conformidad con lo que se dispone en el artículo 7.1,f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por lo tanto, se entiende que no existen objeciones que formular acerca del cumplimiento de dichos trámites si bien se aprecia que no se ha recabado el parecer de los restantes Departamentos de la Administración regional sobre el contenido de la propuesta reglamentaria y que no se ha acreditado formalmente la publicación del proyecto de Decreto en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que debe realizarse por medio de la certificación que debe emitir en ese sentido el titular del órgano gestor del portal.

Desde un punto de vista formal, se advierte que se ha incumplido la exigencia de que la copia del expediente administrativo se remita de manera completa, pues numerosos documentos que lo componen no lo están.

TERCERA.- Texto sometido a consulta.

El Proyecto normativo que se somete a consulta consta de una parte expositiva que, de manera adecuada, carece de título; de catorce artículos estructurados en tres capítulos -titulados, respectivamente, "Disposiciones Generales (arts. 1 a 3); "De la Red de Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos (arts. 4 a 7), y "De la concesión del servicio de Inspección Técnica de Vehículos" (arts. 8 a 14)-; de dos disposiciones transitorias referidas, cada una por su parte, a establecer los regímenes transitorios que afectan a las estaciones autorizadas

y a las que operan en la Región de Murcia en régimen concesional; de una disposición derogatoria; de una disposición final primera en cuya virtud se faculta al titular de la Consejería competente en materia de industria para acordar las medidas necesarias para garantizar la ejecución del Decreto, y de una disposición final segunda

que fija el momento de entrada en vigor de la norma en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

CUARTA.- Competencia material y habilitación para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

El artículo 10.Uno.27 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de " *Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se desarrollará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución*".

En este sentido, de acuerdo con lo que se establece en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 332/2005, de 15 de diciembre, corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de industria establecer los títulos habilitantes para la prestación del servicio ITV. Por otro lado, la competencia para determinar los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones ITV es una competencia compartida.

Por lo demás, el artículo 2.1 del Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos (en adelante, el RD 224/2008) establece expresamente que "*La ejecución material de las inspecciones será realizada de acuerdo con el modelo de gestión que establezca la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias*".

A estos efectos, dicha ejecución material podrá ser realizada por las comunidades autónomas directamente, o a través de sociedades de economía mixta, o por empresas privadas con su propio personal, en régimen de concesión administrativa o autorización".

En consecuencia, la regulación de las estaciones de ITV se encuentra en la actualidad recogida en una norma estatal básica del mismo rango -el citado RD 224/2008- que se dictó en uso de la habilitación reglamentaria que se contiene en la disposición final única del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Por tanto, el proyecto de Decreto del que aquí se conoce establece una regulación de una materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma que supone, además, el desarrollo de las previsiones contenidas en el mencionado RD 224/2008, que constituye una norma básica estatal.

Finalmente, conviene recordar (como se explicó *in extenso* en nuestro reciente Dictamen núm. 88/2017) que el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia es el titular de la potestad reglamentaria en los términos que

resultan, con carácter general, en los siguientes preceptos: En el artículo 32.1. EAMU, que le atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria; en el artículo 52.1 LPCG, que precisa que le corresponde al Consejo de Gobierno la titularidad de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional, y en el artículo 128.1 LPAC, que señala que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos.

QUINTA.- Acerca del rango que debiera tener la norma que declara el carácter público del servicio de ITV.

I. Como resulta sobradamente conocido, la regulación en España en materia de inspección técnica de vehículos ha revestido rango reglamentario desde sus orígenes en el año 1985. También en el ámbito autonómico se abordó la regulación de esta actividad por medio de disposiciones de rango reglamentario, en las que se calificaba además como servicio público.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha avalado la utilización de normas de ese rango al considerar que se trataba de una función pública soberana (Sentencia de 13 de octubre de 1997) o del ejercicio de una potestad pública, manifestación de policía administrativa, que se concretaba en medidas limitativas justificadas por razones de interés público. De hecho, la Sentencia de ese Alto Tribunal de 7 de mayo de 1999 se decía lo siguiente:

"En ningún caso se trata de una actividad que las empresas privadas tengan derecho a realizar, por estar sometida al principio de libertad de empresa, sin otro requisito que una simple autorización (en sentido propio) de la Administración. La utilización del término autorización no ha podido alterar la verdadera configuración de la Inspección Técnica de Vehículos en el ordenamiento, que, si se desempeña en ciertos aspectos por empresas privadas, es en concepto de Entidades Colaboradoras de la Administración que ejercen funciones delegadas por la misma sujetas a su estricto control. Por tanto, cuando el Real Decreto 1987/1985 y el Decreto de la Generalidad Valenciana sujetan al régimen de concesión el ejercicio de estas actividades por parte de las empresas privadas no hacen sino ajustar su régimen jurídico a su verdadera naturaleza, sin verificar una publicación de una actividad que antes tenía el carácter de privada, limitándose a exigir de las Entidades Colaboradoras la legítima adaptación al nuevo régimen jurídico".

Por su parte, en la Sentencia del mismo Alto Tribunal de 19 de febrero de 2014 se hace especial hincapié en la negación de que exista una reserva de ley en la regulación de esta actividad. De manera expresa se señala que *"Se trata de una normativa administrativa entre las numerosísimas que se refieren al ejercicio de actividades económicas de muy diversa naturaleza y que admite sin problemas su regulación por medio de reglamentos (...) Su límite será, por tanto, la normativa legal que le afecte, pero no una restricción al uso de la potestad reglamentaria en razón de la materia y por obra del principio de reserva de ley".*

Se añade asimismo en esa resolución, que *"... teniendo la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre una materia, puede dictar leyes propias o bien reglamentos que asumen voluntariamente el desarrollo de la legislación básica estatal"* y que *"... no existiendo una reserva de ley, la Comunidad Autónoma tiene plena potestad para escoger el rango normativo de su regulación".*

De otro lado, el Consejo de Estado también ha considerado adecuado el empleo de normas de rango reglamentario para abordar la regulación del servicio de ITV. Así lo puso de manifiesto, por ejemplo, con ocasión

del Dictamen (núm. 117/2011) que emitió acerca del proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento sobre prestaciones de servicios de inspección técnica de vehículos en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sin embargo, en fechas recientes la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de octubre de 2015 (asunto C-168/14) ha concluido que las actividades de ITV y, en particular, el régimen de autorización, no están sujetas a las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) relativas a la libre prestación de servicios (art. 58 TFUE) ni a 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 (en adelante, Directiva de servicios), puesto que las considera incluidas dentro de la categoría de "*servicios en el ámbito del transporte*". De igual modo, también entiende el Alto Tribunal europeo que no le resultan de aplicación las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios.

Pese a ello, considera que se trata de actividades que se encuentran sometidas, en todo caso, a la libertad de establecimiento (art. 49 TFUE), que se aplica directamente a los transportes, de modo que cualquier restricción que se contenga al respecto en una norma nacional debe resultar acorde con las exigencias de necesidad y de proporcionalidad que se requieren para excepcionar esa libertad fundamental.

Además, concluye que las actividades de ITV no participan del ejercicio de poder público en el sentido que ya reconoció en la Sentencia Comisión/Portugal de 22 de octubre de 2009. En el apartado 56 de esa última resolución apuntó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que la función de certificar o no la inspección técnica carece de autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas de poder público y se adopta en el marco de una supervisión estatal directa, sin olvidar que dichas entidades no disponen de facultades coercitivas en el marco de sus actividades, ya que la imposición de sanciones por incumplimiento de las normas de inspección de vehículos es competencia de las autoridades policiales y judiciales.

De ese modo, resulta evidente que si las actividades de ITV no pueden ser consideradas como acto de poder público, resulta necesario que una norma con rango de ley la califique o publique (*publicatio*) como servicio público, de manera que los particulares queden privados de todo título para operar en ese ámbito, salvo que se lo confiera expresamente la Administración en circunstancias específicas. Como se puede apreciar con facilidad, esta decisión afecta de manera directa al derecho constitucional de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE, y por ese motivo cualquier restricción que pueda efectuarse del ejercicio de ese derecho debe establecerse por medio de una norma con rango de ley. Además, en la propia MAIN que acompaña al proyecto de Decreto se dice expresamente que "*La calificación de una actividad como servicio público requiere de norma con rango de ley*" (página 355 del expediente administrativo).

A mayor abundamiento, además, esta exigencia legal viene impuesta por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) que se aplica también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (entre ellos el de transporte) como se explica en su Exposición de Motivos. También en ella se destaca que todas las Administraciones Públicas deben observar los principios recogidos en ella en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (entre ellas, las de transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico resultan de especial relevancia para la economía.

Pues bien, en el artículo 5 de dicha Ley se exige que para imponer límites al ejercicio de una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, se deberá motivar su necesidad en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general y acreditarse que resulta proporcionado a

esa razón y que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

De manera concreta, el artículo 17.1 LGUM determina expresamente que se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad ya mencionados, "*que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen*". Si se contempla esa exigencia para el establecimiento de una autorización resulta evidente, *a fortiori*, que también debiera demandarse para el establecimiento de un sistema concesional.

Lo que se ha puesto de manifiesto acerca de la interpretación que ha realizado recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea induce a este Órgano consultivo a considerar que el rango de la norma propuesta no resulta adecuado para dar cobertura a la regulación que se pretende.

Por lo tanto, se entiende que corresponde al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia valorar la posible concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que permitieran acometer esa regulación por medio de un Decreto-Ley, dada la proximidad de la extinción del plazo inicial de vigencia de las concesiones y la necesidad de que se mantenga la prestación del servicio.

Esta observación reviste carácter esencial a los efectos que se establecen en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 RCJ de modo que, tan sólo si es atendida en su totalidad por la Consejería consultante, se pueda utilizar la expresión "de acuerdo con el Consejo Jurídico" en la fórmula promulgatoria de la disposición.

SEXTA.- Observaciones al texto.

I. A la parte dispositiva.

En el artículo 3 del proyecto se establece que el servicio público de ITV se gestionará por empresas privadas con su propio personal en régimen de concesión administrativa. No obstante, en el párrafo segundo del artículo 9.1 se contempla la posibilidad de que el pliego de cláusulas administrativas particulares pueda reservar zonas en las que no se establezca dicho régimen concesional y que la Administración asuma, en ese caso, la ejecución material de las inspecciones, directamente o través de sociedades de economía mixta.

Esa situación exige, por tanto, que se realice la oportuna rectificación que permita que la futura norma cuente con la debida sistemática y que guarde la coherencia interna necesaria.

II. A la parte final.

En relación con la parte final del proyecto de Decreto se formulan las siguientes observaciones:

1) Acerca de la disposición transitoria segunda, considera este Órgano consultivo que contiene un precepto de carácter meramente explicativo o aclaratorio que resulta innecesario, e incluso superfluo, ya que carece de un auténtico contenido regulatorio. En ese sentido, se limita a poner de manifiesto lo que resulta evidente y es que las concesiones actualmente en vigor se mantendrán hasta su extinción de acuerdo con lo que establece en los respectivos contratos, ya sea por el transcurso del plazo inicialmente previsto si es que no se estima que sean prorrogadas o por el de las prórrogas que en su caso se acuerden.

2) En relación con el contenido de la disposición derogatoria única, se advierte que su regulación resulta incompatible con la existencia de la disposición transitoria segunda, ya que las dos órdenes que allí se citan integran el régimen jurídico específico de las concesiones que les dan la debida cobertura legal.

3) La disposición final primera se titula "Habilitación de desarrollo". En ella, se faculta al titular de la Consejería competente en materia de industria para *"acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución del presente Decreto"*.

A pesar de lo que se establece en la disposición, la previsión resulta innecesaria, e incluso inútil, si se advierte que el ejercicio de las funciones propias de los órganos directivos de la Administración regional consiste precisamente, y en buena medida, en dictar actos de aplicación y ejecución de lo que se dispone en las normas correspondientes.

Otra cosa distinta sería que se pretendiese facultar al titular de la Consejería competente en materia de industria para dictar normas o disposiciones de desarrollo de este decreto, por lo que se debe recordar que el artículo 32.1 EAMU atribuye al Consejo de Gobierno la función ejecutiva, el gobierno y la administración de la Región y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Asimismo reconoce que la titularidad de la referida potestad normativa corresponde al Consejo de Gobierno en materias no reservadas por el propio Estatuto a la competencia legislativa de la Asamblea Regional.

Dicho precepto estatutario ha sido desarrollado por el artículo 21 LPCG que concreta, asimismo, que la potestad reglamentaria se ejerce en el marco de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de esa propia Ley. Por su parte, el artículo 52 LPCG insiste en el reconocimiento de que la titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional.

En lo que aquí nos interesa también se debe añadir que ese último artículo contempla la posibilidad de que los consejeros puedan hacer uso de la potestad reglamentaria cuando les esté específicamente atribuida por una disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento, sin que en ningún caso esa atribución pueda ser objeto de delegación en un órgano inferior, como se da por sobreentendido.

De conformidad con lo expuesto, el artículo 38 LPCG *in fine* reproduce esa última previsión cuando establece que los consejeros pueden ejercer la potestad reglamentaria siempre que, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida o en las materias de ámbito interno de su departamento, lo que no sucede en el presente supuesto, como resulta evidente.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia goza de competencia en materia de industria y ello le permite regular el servicio de inspección técnica de vehículos.

SEGUNDA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia puede abordar el desarrollo de la normativa básica estatal en la materia referida.

TERCERA.- Se considera que el proyecto de norma del que aquí se trata carece del rango adecuado para calificar la actividad mencionada como servicio público, por las razones que se ofrecen *in extenso* en la Consideración quinta de este Dictamen.

Esta observación tiene carácter esencial.

Por lo tanto, se entiende que corresponde al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia valorar la posible concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que permitieran acometer esa regulación por medio de un Decreto-Ley, dada la proximidad de la extinción del plazo inicial de vigencia de las concesiones y la necesidad de que se mantenga la prestación del servicio.

CUARTA.- Las observaciones que se contienen en este Dictamen, de incorporarse al texto del Proyecto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.