



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **166/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de junio de 2018, 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, Empresa y Medio Ambiente (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 7 de junio de 2018, sobre Proyecto de Orden por la que se crea y regula el precio público para prestación del servicio de transporte al interior del Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope (expte. **149/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Según resulta de lo remitido, el 26 de marzo de 2018 la Directora General de Medio Natural (Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente) formuló una propuesta para iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación de una orden de la Consejería de su adscripción por la que se crease y regulase el precio público para la prestación de servicio de transporte al interior del Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope.

SEGUNDO.- Como segundo documento figura la copia simple del primer Proyecto de Orden y de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN, sin fecha ni firma), así como de la memoria económica. La justificación del establecimiento del precio público para el transporte en autobús hasta las playas de Calnegre obedece, según dice, a la adecuada ordenación del acceso de los vehículos a motor en el parque regional en época estival, ello en razón a la preservación de los valores paisajísticos, de los hábitats, flora y fauna presentes en la zona protegida, por lo que considera necesario moderar el alto número de vehículos particulares que accede al Parque. Como soporte jurídico alude a los artículos 20 y 21 del Decreto Legislativo 1 /2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales.

TERCERO.- La memoria económica concluye que con la aplicación de una tarifa de 3 euros persona por viaje de ida y vuelta de autobús y 1,5 euros por persona como tarifa reducida, 2 euros para el billete simple (1euro tarifa reducida) y 20 euros para el bono de 10 viajes (ida y vuelta), se cubriría el coste total efectivo de la prestación del servicio de autobuses, generando una utilidad de 667,14 euros. Parte de que el presupuesto del proyecto de control de accesos asciende a un total de 34.441 ,90 euros. El cálculo del precio de los billetes se ha estimado mediante el análisis estadístico de los visitantes potenciales que pueden utilizar el servicio de autobuses, considerando los datos disponibles (del año 2016) del número de visitantes en playas del sector de Calnegre, utilizando además como referencia la ordenación de accesos del Parque Regional de Calblanque, cuya amplia trayectoria aporta datos acerca del posible uso de tarifas reducidas y de la reducción en el número de visitantes que puede suponer la implantación del autobús.

CUARTO.- El día 14 de mayo de 2018 emitió informe la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, a efectos de lo establecido en el artículo 21 TRTPP. Tras exponer el contenido del expediente considera, en cuanto a los aspectos materiales y a la vista del articulado en conexión con el contenido de la MAIN, que no se excluye el régimen de libre concurrencia con el sector privado en cuanto a los servicios que se van a prestar, requisito determinante para la calificación como precio público, según se afirmó por este Consejo Jurídico en el Dictamen 179/2016, característica que, una vez justificada, conlleva que se considere adecuado el encuadramiento de la exacción por la prestación de servicios de transporte de viajeros al interior del Parque. Concluye en informar favorablemente el borrador del Proyecto de Orden por la que se crea y regula el Precio Público.

QUINTO.- Mediante certificación de su secretaria de 10 de mayo de 2018 se acredita que el Consejo Asesor Regional de Consumo, en sesión celebrada el 3 de mayo anterior, informó favorablemente, por unanimidad, el Proyecto.

SEXTO.- Tras ello, el 22 de mayo, la Directora General de Medio Natural adoptó el acuerdo de modificar el Proyecto a resultas de lo instruido hasta el momento, dando lugar a la segunda versión del mismo y a la MAIN actualizada, prosiguiendo el curso del procedimiento remitiendo el 23 de mayo las actuaciones a la Secretaría General, acompañándolas de:

- Expediente relativo al proyecto de orden por la que se adoptan medidas para la limitación de acceso de vehículos a motor a las playas del Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope durante el período estival de 2018.
- Proyecto de convenio de colaboración a suscribir entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Lorca, para la protección de la biodiversidad en el Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope.

SÉPTIMO.- El 24 de mayo siguiente emitió informe el Servicio Jurídico de la Consejería consultante -con el visto bueno de la Vicesecretaria-, el cual destaca las similitudes del Proyecto con las órdenes sobre el Parque Regional de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila, que fueron objeto de Dictamen del Consejo Jurídico; sin perjuicio de su conclusión favorable, observa con carácter general la necesidad de dotar al Parque Regional de Calblanque y Cabo Cope con los oportunos instrumentos de planificación y gestión, previstos en la normativa comunitaria, nacional y regional, pues son los idóneos para establecer el conjunto de normas y medidas necesarias para su protección y conservación.

OCTAVO.- El Director de la Oficina para la Transparencia y la Participación Ciudadana emitió una certificación el 29 de mayo de 2018 señalando que el referido proyecto normativo, así como la memoria de análisis de impacto normativo que lo acompaña, está publicado desde el día 28 de mayo de 2018 en el Portal de la Transparencia de la CARM.

En tal estado de tramitación, la Consulta fue formulada el 7 de junio de 2018 por el Consejero de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente (por su delegación, la Secretaría General de dicha Consejería).

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter y urgencia del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), pues se trata de un Proyecto de disposición de carácter general dictado en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional.

El Dictamen no se solicita con urgencia, no obstante, el Consejo Jurídico advierte la situación creada por la inminente entrada en vigor de la orden que se proyecta -cuestión que debería haber tenido en cuenta la instrucción hasta aquí seguida- y, en consecuencia, procede a dar prioridad en su despacho a la consulta.

SEGUNDA. Procedimiento y contenido.

I. Tratándose de un Proyecto de orden que constituye un desarrollo y ejecución del TRLTPP, es aplicable lo establecido en el artículo 21 del mismo, el cual se ha cumplido en cuanto que se ha emitido el informe preceptivo de la Consejería de Economía y Hacienda y se ha unido una memoria económico-financiera para justificar el importe de los precios públicos que se proponen.

El procedimiento de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la LPAC (STC 15/1989, de 26 de enero), en la nueva LPACAP se regula en el Título VI con el carácter de procedimiento administrativo común (Dictamen 300/2016). 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, que aquí se ha cumplimentado a través del Consejo Asesor de Consumo. A la vista de lo actuado, se han cumplido las prescripciones legales esenciales.

II. En cuanto a la conformación del expediente, hay que recordar lo establecido en el artículo 46 del Reglamento de Organización y funcionamiento de este Consejo Jurídico (Decreto 15/1998, de 2 de abril), titulado "de las consultas", el cual requiere que éstas vayan acompañadas de "copia compulsada del expediente administrativo completo, debidamente foliado, con índice inicial de los documentos que contiene". El recibido en soporte CD no está foliado, algunos de los documentos que contiene están firmados electrónicamente y otros no, hay documentos sin autenticación alguna y, en definitiva, ni puede afirmarse que se cumplan las prescripciones de la Administración electrónica instauradas a través de la LPACAP y de la LRJSP, ni tampoco las de la Administración tradicional de la LPAC. En esta etapa de transición de un modo tradicional de gestión administrativa a otro electrónico y de incompleta instauración de las previsiones normativas sobre interoperabilidad, se producen problemas derivados de la convivencia de documentos de diferentes origen y formato, dando lugar a expedientes como el de la consulta que no pueden calificarse como copia electrónica del expediente y, por tanto, no tienen el carácter de auténtico conforme al artículo 27 LPACAP.

Ante esta situación, lo que se mantiene es la necesidad de que, tal como establecen tanto el artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico como el 70 LPACAP, de una u otra

forma, el expediente sea completo, debidamente foliado, autenticado y con índice inicial de los documentos que contiene, lo que debe ser tenido en cuenta para sucesivas ocasiones.

II. El proyecto de Orden consta de un preámbulo que expone los motivos de la creación del precio público, y cinco artículos que se refieren, respectivamente, a: Objeto (art. 1), sujetos obligados al pago (art. 2) régimen de devengo y forma de pago (art. 3), cuantía del precio y tarifas especiales (art. 4), y régimen de recursos (art. 5). La Disposición final única establece su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

TERCERA.- Sobre el cumplimiento de los presupuestos legales que conforman el precio público.

I. Ya se ha expuesto en anteriores Dictámenes (179/2016, y 163/2017) que el artículo 24 TRLTPP configura el concepto de precio público con una característica crucial, cual es que la actividad que va a financiar y que se desarrolla en régimen de derecho público pueda ser concurrentemente prestada por el sector privado, aspecto básico en la doctrina constitucional sobre la materia (SSTC 185/1995; y 182/1997, entre otras), siendo esa la línea en la que quiere situarse el Proyecto de orden de limitación de accesos al Parque de Calnegre para 2018, según resulta del expediente remitido.

No existiendo la anterior duda, el asunto que surge, ya también manifestado en el Dictamen 163/2017, es la posibilidad de que la recaudación global del precio público esté pensada para generar un superávit en la financiación del servicio para el que se crea, y sirva para allegar recursos a la Hacienda regional, ya de carácter generalista y no afectado, tema que se plantea ante la previsión de la memoria económica de que con la recaudación *"se cubriría el coste total efectivo de la prestación del servicio de autobuses, generando una utilidad de 667,14 euros"*, cantidad reducida pero que no impide la reflexión hecha en aquel Dictamen que ahora se recuerda para recalcar que, según el citado TRLTPP (arts. 23 y 25, principalmente), resulta difícil sostener que en una actividad sin competencia real y gestionada directamente sea coherente proyectar una recaudación superior a la del coste del servicio. Las determinaciones legales del artículo 23 TRLTPP orientan más bien a la mera financiación del servicio de forma equilibrada, es decir, sin superávit, el cual habría de considerarse un eventual resultado desviado de las previsiones, pero no un presupuesto de partida para la creación del precio público, que sería admisible para la no alteración del mercado, pero no para casos en los que *a priori* la prestación del servicio admite la concurrencia con el sector privado pero no consta que en la práctica exista: el precio debe limitarse a valorar la utilidad derivada de la prestación administrativa para el interesado (art. 23.3 TRLTPP).

II. El artículo 24 TRLTPP establece que por razones de economía o eficiencia administrativa podrá encomendarse el cobro y gestión de los precios públicos a otros organismos o entidades públicas, mediante Convenio en el que se estipulen el alcance y las condiciones, todo ello como excepción a la regla general de que la gestión de los ingresos públicos corresponde a los órganos de la administración pública que tienen la competencia atribuida (art. 14 Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia). En concordancia con ello el pago de los precios públicos podrá realizarse por alguno de los medios previstos en el citado Decreto Legislativo o en leyes especiales (art. 5 TRLTPP).

El Proyecto establece el órgano administrativo encargado de la gestión del precio que se crea, *"sin perjuicio de la posibilidad de encomienda"*, pero el expediente no recoge información sobre el proyecto de convenio para la encomienda, lo que habrá de subsanarse en sucesivas ocasiones.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- El Consejero de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente es el competente para aprobar la Orden, cuyo Proyecto se dictamina favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.

