



---

Consejo Económico y Social de Canarias

**DICTAMEN 3/2006**  
**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS**

**AVANCE DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE POR CARRETERA DE CANARIAS**

Sesión del Pleno del CES de 28 de marzo de 2006

### **Dictámenes del CES 2006**

**Edición y Distribución:** Consejo Económico y Social de Canarias  
Secretaría General  
Plaza de La Feria, 1 • Edificio Marina-Entreplanta  
35003 Las Palmas de Gran Canaria  
Teléfono: 928 384963 • 928 384932  
Fax: 928 384897  
E-Mail: [cescanarias@gobiernodecanarias.org](mailto:cescanarias@gobiernodecanarias.org)  
Internet: [www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)

**Diseño y Maquetación:** Tembleque producciones, s.coop

**1ª edición:** 100 ejemplares

La reproducción del contenido de este dictamen está permitida citando su procedencia

## DICTAMEN 3/2006

### DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL AVANCE DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE POR CA- RRETERA DE CANARIAS

Dictamen preceptivo solicitado por el Gobierno de Canarias  
Sesión del Pleno del CES de 28 de marzo de 2006

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política Comercial y Fiscal y de Relaciones con la Unión Europea, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo (Decreto 312/1993, de 10 de diciembre)*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en su sesión del día 28 de marzo de 2006, con los votos particulares que también se incluyen y con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992*, el siguiente

#### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTES

1. El día 13 de febrero de 2006 tiene entrada en el Consejo solicitud de dictamen preceptivo previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del CES*, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias*, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, modificado por la *Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de quince días.

2. En relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
  - *Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno* de fecha 8 de febrero de 2006.
  - *Borrador del avance del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias*, con el contenido que se describe más adelante.
  - *Memoria Justificativa del Avance del Anteproyecto de Ley*.

- *Informe de de Acierto y Oportunidad del Avance del Anteproyecto de Ley*.
- *Memoria Económica del Avance del Anteproyecto de Ley*.
- *Orden del Consejero de Infraestructura, Transportes y Vivienda, por la que se aplica la tramitación de urgencia*.
- *Informe sobre el Impacto por razón de Género del Avance del Anteproyecto de Ley*.
- *Informe de la Oficina Presupuestaria*.
- *Informe de la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea, de la Consejería de Economía y Hacienda*.

3. El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política Comercial y Fiscal y de Relaciones con la Unión Europea, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.
4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 17 y 23 de febrero, 9 y 21 de marzo de 2006. En la última de dichas sesiones, la Comisión aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.
5. En la primera sesión de trabajo, de fecha 17 de febrero de 2006, la Comisión valoró la conveniencia, para

mejor fundamentar la posición del CES en relación a los contenidos del avance del Anteproyecto de Ley de referencia, de habilitar un régimen de comparecencias de las representaciones de organizaciones sectoriales representativas de intereses directamente relacionados con la materia objeto de estudio, así como contar con la presencia, en sesión informativa, de los responsables de las áreas de gestión de la Consejería competente donde se genera esta iniciativa.

En consecuencia con ello y al estimarse desde el Consejo que las actuaciones que se promueven adquieren el carácter de básicas para mejor fundamentar el pronunciamiento del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.6 del *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo*, en relación al artículo 5.5 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del Consejo*, se solicita dicha información con la ampliación del plazo para dictaminar al máximo previsto en la citada ley o, en su caso, su suspensión hasta que se disponga de lo necesario para mejor fundamentar la opinión del CES.

6. A la fecha de la conclusión del proceso de elaboración del Proyecto de Dictamen, en sesión de trabajo de la Comisión competente del día 21 de marzo, no se ha tenido respuesta por parte del Gobierno de Canarias en relación a las solicitudes cursadas.

## II. CONTENIDO DEL AVANCE DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE POR CARRETERA DE CANARIAS

### 1. Estructura

El anteproyecto de texto normativo que se dictamina, además de una Exposición de Motivos, contiene 111 artículos agrupados en 6 Títulos, que se distribuyen de la siguiente manera:

#### Exposición de Motivos.

#### Título Preliminar: Disposiciones Generales:

- Artículo 1.- Objeto y ámbito de la Ley.
- Artículo 2.- Actividades sujetas a la Ley.
- Artículo 3.- Clasificación de los transportes.
- Artículo 4.- Principios y objetivos generales.

#### Título I: La Organización Administrativa de los Transportes:

- Artículo 5.- Las Administraciones Públicas competentes en materia de transporte.
- Artículo 6.- Competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Artículo 7.- Competencias de los Cabildos Insulares.
- Artículo 8.- Competencias de los Ayuntamientos.
- Artículo 9.- Colaboración interadministrativa.

#### Título II: Los Sujetos del Transporte:

- Capítulo I: Los Operadores de Transportes.
- Sección primera: Disposiciones generales.

Artículo 10.- Definición.

Artículo 11.- Derechos.

Artículo 12.- Deberes.

Sección segunda: Condiciones previas para el ejercicio profesional.

Artículo 13.- Condiciones previas.

Artículo 14.- Excepciones.

Artículo 15.- Capacidad profesional.

Artículo 16.- Requisitos de honorabilidad.

Artículo 17.- Capacidad económica.

Capítulo II: Los Operadores de Actividades Complementarias y Auxiliares.

Artículo 18.- Definición.

Artículo 19.- Requisitos previos.

Artículo 20.- Regulación.

Capítulo III: Agrupación y Cooperación.

Artículo 21.- Agrupación de operadores.

Artículo 22.- Cooperación y colaboración entre empresas.

Capítulo IV: Los Usuarios.

Artículo 23.- Definición.

Artículo 24.- Derechos y deberes.

Artículo 25.- Libro de reclamaciones.

Artículo 26.- Acceso a los transportes.

Artículo 27.- Asociación de usuarios.

#### Título III: Servicios de Transporte por Carretera:

Capítulo I: Generalidades.

Artículo 28.- Condiciones de acceso al mercado.

Artículo 29.- Excepciones.

Capítulo II: Planificación de la Movilidad, Promoción del Sector y Financiación de los Transportes Públicos Regulares.

Sección primera: Planificación territorial y estratégica de la movilidad.

Artículo 30.- Planificación autonómica territorial.

Artículo 31.- Planificación autonómica estratégica.

Artículo 32.- Eje Transinsular de Transportes.

Artículo 33.- Planificación insular.

Artículo 34.- Planificación municipal.

Artículo 35.- Consejos Territoriales de Movilidad.

Sección segunda: Infraestructuras básicas de transporte terrestre y su planificación.

Artículo 36.- Paradas preferentes.

Artículo 37.- Estaciones.

Artículo 38.- Intercambiadores.

Artículo 39.- Aparcamientos disuasorios.

Artículo 40.- Carriles guagua-taxi y vehículos de alta ocupación.

Artículo 41.- Áreas logísticas.

Sección tercera: Acciones de fomento.

Artículo 42.- Fomento de la competitividad, la calidad y la seguridad.

Sección cuarta: Financiación.

Artículo 43.- Financiación pública.

Capítulo III: Transporte Público Regular de Viajeros por Carretera.

Sección primera: Servicio público.

Artículo 44.- Naturaleza y características.

Artículo 45.- Planificación y programación de los servicios.

Artículo 46.- Establecimiento de los servicios.

Artículo 47.- Adjudicación de los servicios.

Artículo 48.- Excepciones.

Artículo 49.- Plazo de los contratos y prórrogas.

Artículo 50.- Modificación de los contratos.

Artículo 51.- Unificación de contratos.

Artículo 52.- Extinción de los contratos.

Artículo 53.- Compatibilidad con otras modalidades de transportes.

Sección segunda: Modalidades de gestión del transporte público regular de viajeros.

Artículo 54.- Transporte insular integrado.

Artículo 55.- Transporte interurbano.

Artículo 56.- Transporte comarcal.

Artículo 57.- Transporte metropolitano.

Artículo 58.- Transporte urbano.

Artículo 59.- Coordinación del transporte insular integrado.

Artículo 60.- Régimen jurídico.

Capítulo IV: Transporte Público Discrecional.

Artículo 61.- Requisitos.

Artículo 62.- Ámbito de las autorizaciones.

Artículo 63.- Tipo de autorizaciones.

Artículo 64.- Prohibiciones y regulación de supuestos excepcionales.

Capítulo V: Transportes Privados.

Artículo 65.- Autorización administrativa.

Artículo 66.- Requisitos.

Capítulo VI: Disposiciones Particulares sobre determinados Tipos de Transportes.

Sección primera: Transporte a la demanda.

Artículo 67.- Definición.

Artículo 68.- Requisitos.

Sección segunda: Transportes turísticos.

Artículo 69.- Transportes turísticos públicos.

Artículo 70.- Requisitos.

Artículo 71.- Transporte turístico, de ocio y recreo, privado complementario.

Sección tercera: Transportes oficiales.

Artículo 72.- Definición y requisitos mínimos.

Sección cuarta: Transporte sanitario.

Artículo 73.- Definición y requisitos mínimos.

Sección quinta: Transporte funerario.

Artículo 74.- Definición y requisitos mínimos.

Sección sexta: Transporte escolar y de menores.

Artículo 75.- Definiciones.

Artículo 76.- Requisitos.

Sección quinta: Transporte adaptado.

Artículo 77.- Definición y requisitos.

Capítulo VII: Transporte en Taxis.

Artículo 78.- Definición.

Artículo 79.- Principios.

Artículo 80.- Títulos habilitantes.

Artículo 81.- Titularidad de licencias y autorizaciones.

Artículo 82.- Condiciones de prestación.

Artículo 83.- Zonas de prestación conjunta.

Artículo 84.- Áreas sensibles.

Capítulo VIII: Medidas de Control.

Sección primera: Medidas y documentos de control.

Artículo 85.- Tacógrafo.

Artículo 86.- Documentos de control.

Sección segunda: Control de autorizaciones provenientes de otros ámbitos.

Artículo 87.- Vehículos no domiciliados en Canarias.

#### **Título IV: Actividades Complementarias:**

Capítulo Único: Clases.

Sección primera: Agencias de transporte.

Artículo 88.- Definición y regulación.

Sección segunda: Centro de información, contratación y distribución de cargas.

Artículo 89.- Definición, creación y funcionamiento.

Sección tercera: Almacenistas-distribuidor.

Artículo 90.- Definición y regulación.

Sección cuarta: Transitarios.

Artículo 91.- Definición y regulación.

Sección quinta: Arrendamiento de vehículos.

Artículo 92.- Requisitos.

Artículo 93.- Medidas restrictivas.

#### **Título V: Inspección y Régimen Sancionador:**

Capítulo I: Inspección de los Transportes.

Artículo 94.- Servicios de inspección de los transportes.

Artículo 95.- Condición de los inspectores.

Artículo 96.- Obligaciones para con los servicios de inspección.

Artículo 97.- Colaboración con otras Administraciones.

Artículo 98.- Planificación de la actividad inspectora.

Capítulo II: Infracciones y Sanciones.

Artículo 99.- Responsabilidad.

Artículo 100.- Clasificación.

Artículo 101.- Infracciones muy graves.

Artículo 102.- Infracciones graves.

Artículo 103.- Infracciones leves.

Artículo 104.- Condiciones esenciales de la concesión, autorización o licencia.

Artículo 105.- Sanciones.

Artículo 106.- Medidas accesorias.

Artículo 107.- Inhabilitación.

Capítulo III: Procedimiento Sancionador.

Artículo 108.- Competencia.

Artículo 109.- Procedimiento.

Artículo 110.- Plazo máximo de resolución.

Artículo 111.- Prescripción.

#### **Disposiciones Adicionales:**

Primera.- Regulación sobre accesibilidad y no discriminación.

Segunda.- Régimen del transporte de mercancías peligrosas y pederas.

Tercera.- Consejo Canario de Transportes.

Cuarta.- Mesa del Transporte Terrestre.

Quinta.- Comisión Interadministrativa de Coordinación

de los Transportes.

Sexta.- Junta Arbitral de Transporte Terrestre.

Séptima.- Registro Canario de Operadores de Transporte por Carretera.

Octava.- Efectos del silencio administrativo.

#### **Disposiciones Transitorias:**

Primera.- Ámbito de las autorizaciones.

Segunda.- Adaptación de concesiones de servicio público.

Tercera.- Aplicación progresiva del tacógrafo.

Cuarta.- Adaptación del transporte privado complementario escolar.

Quinta.- Aplicación transitoria de normas reglamentarias.

#### **Disposición Derogatoria:**

Única.- Derogación.

#### **Disposiciones Finales:**

Primera.- Autorización al Gobierno.

Segunda.- Entrada en vigor.

## **2. Contenido**

El avance del *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias*, según recoge la *Memoria Justificativa* que se acompaña con la solicitud de dictamen, regulará, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, los aspectos siguientes:

- Las previsiones generales relativas al objeto y ámbito de la Ley, actividades sujetas a la misma y principios y objetivos generales de la política de los transportes para conseguir la satisfacción de la demanda de movilidad de la población.
- La distribución de competencias en materia de transporte por carretera entre las distintas Administraciones Públicas Canarias y las relaciones inter administrativas.
- Los mecanismos e instrumentos de planificación y gestión de los transportes por carretera al objeto de conseguir la integración del transporte por carretera dentro del sistema intermodal del transporte en canarias conformando el Eje Transinsular de Transportes.
- Los criterios básicos que regirán la financiación pública de los transportes públicos colectivos estableciendo las obligaciones de servicio público que de cobertura a las necesidades básicas de la movilidad en cada Isla.
- El régimen de derechos y deberes de los usuarios y del sector empresarial.
- La ordenación de los servicios de transporte por carretera.
- Las actividades complementarias del transporte por carretera.
- El régimen de inspección y sanciones.
- El Registro Canario del Transporte.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

### **2.1. Exposición de motivos**

Dividida en tres apartados, la Exposición de Motivos del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina trata

de describir la 'realidad' del transporte por carretera en las Islas, que condiciona la necesidad de un nuevo marco regulatorio en la materia.

En el segundo apartado trata de consignar el marco normativo y competencial de referencia, incidiendo en las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias, que en materia de transporte por carretera, según se nos indica, "... *tiene asumida competencia exclusiva (...) correspondiéndole las potestades legislativas y reglamentarias, y la función ejecutiva que deberá ejercer con sujeción a la Constitución*", aunque añade que debe "... *acomodarse a los principios de la política europea de transportes, que son referentes inexcusables en la regulación de los transportes por carretera en Canarias*". Se destaca también la falta de ordenación legislativa del transporte por carretera, habiéndose limitado hasta ahora la normativa autonómica "... *a desarrollar, puntual y fragmentariamente, la legislación estatal*". La razón primera del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina es pues "... *regular el transporte por carretera con el fin de que cumpla esa función vertebradora del territorio, de la economía y de la sociedad canaria*".

En el tercer y último apartado recoge la Exposición de Motivos el objeto perseguido por la iniciativa legislativa, "... *regular la actividad de transporte por carretera en todas sus modalidades, públicas y privadas*", logrando además, "... *el engarce, sin solución de continuidad, de este modo de transporte con otras modalidades, aun cuando éstas cuenten con su propia regulación, como es el caso del transporte marítimo*".

Concluye la Exposición de Motivos, del avance del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias que se dictamina, con un resumen de los contenidos del mismo.

### **2.2. Texto articulado**

Comienza el texto articulado del avance del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, con un Título Preliminar que contiene las Disposiciones Generales. En él se delimita el objeto y ámbito de la Ley, en concreto, la ordenación de los transportes por carretera y las actividades auxiliares y complementarias. Se formula una clasificación de los transportes que, según indica la propia exposición de motivos del avance de Anteproyecto de Ley, se realiza "... *sobre la base de la contenida en la Ley estatal de Ordenación de los Transportes Terrestres, aunque no idéntica dada la necesidad de acomodarla a la realidad insular*", y se cierra con el conjunto de principios y criterios que han de observar los poderes públicos en la planificación, dirección y gestión de los transportes por carretera, entre los cuales, se afirma en la exposición de motivos, "... *es preciso destacar la apuesta por la promoción del transporte público regular de viajeros, que satisfaga la demanda de movilidad de la población, garantizando su derecho a un transporte de calidad, y sostenible, con especial atención a las personas menos*

*favorecidas y/o con movilidad reducida que requieran un transporte especial”.*

El Título I se ocupa de precisar las competencias y funciones de cada una de las Administraciones Públicas de Canarias en los ámbitos regional, insular y local, básicamente, a partir de lo que resulta del *Estatuto de Autonomía*, la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, y los Decretos que han articulado el traspaso de competencias en materia de transporte a los Cabildos Insulares. En el caso de los municipios, indica la exposición de motivos, *“...el texto se acomoda a la legislación básica de régimen local”*. Termina este título recordando los principios constitucionales y estatutarios de colaboración y coordinación.

El Título II se dedica, en cuatro capítulos, a los sujetos involucrados en el transporte, ocupándose el Capítulo I de los derechos, deberes y condiciones previas los operadores de los transportes de viajeros y de mercancías, acomodándose este marco normativo, indica la exposición de motivos del texto que se dictamina, *“...a las normas comunitarias europeas sobre la adquisición de esa condición -los requisitos de profesionalidad, capacidad económica y honorabilidad-, delimitando sus derechos y obligaciones básicas”*. El Capítulo II recoge los requisitos y regulación de los operadores de las actividades auxiliares y complementarias de manera análoga, *“...sin perjuicio, claro está de sus especialidades”*. En el Capítulo III, sobre agrupación y cooperación, *“... se potencia, además, el asociacionismo empresarial y la colaboración en la prestación de servicios, fijando las reglas que lo autoricen”*. Y, por último, en el Capítulo IV y *“...en línea con otras leyes autonómicas sobre la materia, se formula un estatuto de los derechos y deberes de los usuarios, en particular, de aquellos que utilizan el transporte de viajeros”*.

El Título III se ocupa de regular el transporte en tanto que servicio o prestación. Se trata del título más amplio de la Ley, y donde *“...se recogen los cambios más relevantes con respecto a la legislación estatal supletoria”*, señala la exposición de motivos.

El Capítulo I formula el principio general de libertad de acceso al mercado de los transportes, regla básica, afirma la exposición de motivos, *“...que lo es sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios que se establezcan”*. Las excepciones a esta libertad se regulan *“...de acuerdo con las medidas comunitarias de salvaguardia, con audiencia de todos los afectados”*.

El Capítulo II *“...diseña el sistema de planificación de la movilidad, con la articulación de un sistema piramidal de planes territoriales, autonómico, insulares y municipales, de transportes, en línea con el esbozado por las Directrices de Ordenación General”*, señala la propia exposición de motivos, que continúa, *“La aportación principal es la introducción de la variable movilidad dentro del contenido de esos planes territoriales”*. Por otra parte, se formaliza la acción del Gobierno de Canarias encomendándole la elaboración del *Plan Estratégico de Transportes* y dando cobertura al Eje Transinsular de

Transportes como programa de aquél. Además, se regulan las infraestructuras básicas de apoyo al sistema de transportes por carretera: paradas preferentes, estaciones, intercambiadores, aparcamientos disuasorios, carriles guagua-taxi y áreas logísticas de interés público, sin las cuales, afirma la exposición de motivos del avance de Anteproyecto de Ley, *“... el transporte es posible pero con una calidad y regularidad deficientes”*. Finalmente se establecen las pautas básicas en materia de fomento del transporte y de utilización de los recursos públicos destinados a esta actividad.

El Capítulo III se ocupa del transporte público regular de viajeros por carretera en tanto que servicio público esencial. En primer lugar, se ordena el servicio público, en particular la gestión indirecta mediante concesiones, en línea de continuidad con la legislación estatal, en este aspecto declarada norma básica por el Tribunal Constitucional. No obstante, esta Ley *“... apuesta por las concesiones zonales, con indicación de servicios, trayectos y frecuencias, frente a las concesiones lineales, que son preferentes en la legislación estatal, claro está que porque se ocupa de transportes intercomunitarios”*. Se opta, igualmente, por *“... un plazo concesional algo más largo, de ocho a veinte años, que se acomoda mejor a la realidad de los servicios, siempre de escaso recorrido, que se realizan en las islas”*. Por otra parte, y en segundo lugar, la Ley desarrolla el concepto de transporte insular integrado de la *Ley del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*, *“... de forma que sea la suma de los transportes regulares de viajeros de ámbito insular, comarcal, metropolitano y urbano, que existan o puedan existir en cada una de las islas en función de sus necesidades particulares”*. La responsabilidad de ese transporte recae sobre los Cabildos, dejando abierta la puerta a la colaboración de los Ayuntamientos, mediante acuerdos en los que se delimiten las responsabilidades y aportación de cada uno de ellos.

El Capítulo IV se ocupa del transporte público discrecional. La regulación sigue la pauta de la legislación del Estado, si bien, en materia de autorizaciones, señala la exposición de motivos, *“...es preciso destacar dos medidas: la autorización por empresa como regla general y el ámbito estatal de los títulos habilitantes que se otorguen. Con respecto a esto último, ese ámbito territorial estatal depende del desarrollo de las previsiones de la disposición adicional octava de la Ley estatal de Ordenación de los Transportes Terrestres, que debe concluir con esa consecuencia. No obstante, ante la eventual demora en su aprobación, se incorpora una disposición transitoria que establece con este carácter el ámbito territorial autonómico hasta entonces”*.

El Capítulo V se dedica a los transportes privados. Se regula el transporte privado complementario tanto de viajeros como de mercancías, *“...haciendo frente a dos cuestiones tradicionalmente controvertidas, la condición de viajero en este transporte y el concepto de gestión de mercancías, exigiendo dimensión empresarial y exclusividad”*, se señala.

El Capítulo VI se ocupa de las peculiaridades de distintas modalidades de transporte en línea con la regulación supletoria. Aun así, y según se manifiesta, *“...esta Ley introduce algunas novedades relevantes: el transporte a la demanda, que pretende ofrecer un servicio acomodado a las necesidades de determinados grupos de usuarios, al que no llega el transporte regular de viajeros de servicio público; el transporte turístico, tanto público como privado complementario, con el que se intenta dar respuesta a necesidades de transporte específicas de la actividad turística, imprescindibles para asegurar la calidad de los servicios que ofrecen; y el transporte adaptado, que es aquél que atiende a las necesidades físicas, psíquicas, incluso, socioeconómicas, de los usuarios, y que requiere de vehículos adaptados a sus necesidades”*. Finalmente, en materia de transporte escolar, *“...la decisión es que su realización sea en las mismas condiciones y modalidades sin excepciones, de ahí que se considere a extinguir el privado complementario escolar”*.

El Capítulo VII se dedica al transporte en taxi. Se trata éste *“...de un sector de transporte clave en las islas, que, sin embargo, tradicionalmente, ha estado falto de regulación, sujeto al reglamento nacional y a ordenanzas municipales, con problemas, por ejemplo, en materia de infracciones y sanciones”*. La regulación responde a la realidad del sector en las islas, indica la exposición de motivos, *“...si bien, no sólo persigue reglamentar la actividad, incluyendo su transparencia, sino también dar respuesta a los problemas particulares que existen en las áreas metropolitanas y en las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, mediante las zonas de prestación conjunta y las áreas sensibles”*.

Por último, el Capítulo VIII se ocupa de las medidas de control, tanto técnicas como documentales, optando por la implantación del tacógrafo, *“...en aras de la calidad del transporte en las islas”*. En todo caso, esta medida se pondera con una disposición transitoria que permite su aplicación progresiva y que encomienda al Gobierno a adoptar medidas que promuevan y favorezcan su cumplimiento.

El Título IV se dedica a las actividades auxiliares y complementarias. Su contenido, manifiesta la propia exposición de motivos, *“...es continuista con respecto a la normativa estatal vigente”*. No obstante, se formulan los principios que deben regir el arrendamiento de vehículos con conductor, sin conductor, y en caravanas, *“...actividad clave en Canarias por su relación con el turismo”*. En el caso del arrendamiento con conductor, se establecen los criterios que deben regir esa actividad, que aseguren su calidad, y que la diferencien del servicio de taxis. En cuanto a las caravanas, se fijan las reglas para subordinar esta actividad a la protección de los recursos naturales del archipiélago. Con carácter general, la Ley incorpora previsiones para hacer frente a los supuestos de desplazamiento masivo de vehículos, con carácter estacional, a las Islas, con el fin de evitar su efecto perjudicial sobre el medio ambiente insular.

El Título V, y último, formula el régimen de inspección y sancionador. En este punto, la Ley sigue el esquema de la legislación estatal, en su día acordado con todas las Comunidades Autónomas, si bien se introducen tipos infractores acomodados a la realidad del transporte insular, como los referidos al servicio de taxis y al arrendamiento de vehículos para circular en caravana, y se incorpora un listado de conductas que se consideran condiciones esenciales de las concesiones, autorizaciones y licencias administrativas, en aras de la seguridad jurídica.

### 2.3. Otras disposiciones

La Ley se cierra con un conjunto de disposiciones adicionales, transitorias y finales, que pretenden recoger algunas medidas y supuestos particulares, referidos a la colaboración interadministrativa, y, sobre todo, a través de las disposiciones transitorias, se establece el *“...tránsito razonable entre el nuevo marco legal y el vigente hasta ahora, que se sustituye”*, concluye la exposición de motivos del avance de Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, que se dictamina.

## III. OBSERVACIONES AL AVANCE DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE POR CARRETERA DE CANARIAS

### 1. Observaciones de carácter previo:

#### 1.1. Procedimientos y antecedentes incorporados con la solicitud de Dictamen

#### 1. Acerca de la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 15 días, como es el presente caso, exige su motivación.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno donde, como explicación de la reducción del plazo para dictaminar a 15 días, se menciona que *“...el Gobierno de Canarias puede acordar motivadamente la tramitación de urgencia para la emisión del dictamen interesado, fundamentándose la urgencia en atender y adecuar la apremiante demanda de movilidad de la población y su integración y vertebración en un sistema intermodal de transportes de Canarias que, dentro del Eje Transinsular de Transportes, permitan la consecución de un espacio único canario, así como, la necesidad de determinar y consagrar los transportes en Canarias como servicios de interés público”*.

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente acude, como

peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia real del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales.

Para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen al Consejo desde el Parlamento, la complejidad del contenido del avance de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias*, sus evidentes repercusiones en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados, y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicho avance de Anteproyecto de Ley, hubieran aconsejado disponer de margen temporal suficiente, de tal forma que se haga realmente efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de las políticas públicas.

## 2. Respecto a la documentación que acompaña al avance de Anteproyecto de Ley

La tramitación del Anteproyecto de Ley de referencia que se remite al CES se ajusta a lo establecido al respecto por el Gobierno de Canarias en el *Acuerdo de 28 de enero de 1993* y en el *Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente*. Asimismo, consta entre la documentación remitida certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptando la petición de dictamen a este organismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*.

En relación a otras solicitudes de dictamen preceptivo, el Consejo reconoce expresamente, en esta ocasión, la mejora en la información aportada por los antecedentes que incluye dicha solicitud: la memoria justificativa y los informes de acierto y oportunidad, así lo acreditan.

No obstante lo anterior, no consta entre la documentación remitida el preceptivo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.f) de su *Reglamento de Organización y Funcionamiento*, aprobado mediante el *Decreto 19/1992, de 7 de febrero*.

Asimismo, tampoco se aporta el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, exigible en virtud de lo establecido en el artículo 26.4 a) del *Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda*.

En opinión del Consejo, la omisión del informe de la Dirección General del Servicio Jurídico o de la Dirección

General de Planificación y Presupuesto representa una dificultad, en la medida en que no hace posible conocer de su adecuación al ordenamiento jurídico o la incidencia sobre el gasto público de las decisiones a adoptar, tanto si la norma en tramitación supone un incremento de gastos como una disminución de ingresos públicos, en particular; en opinión del Consejo habría que establecer al menos una aproximación a las previsiones presupuestarias que garanticen unos servicios básicos en la medida en que el texto del anteproyecto que se analiza considera a los transportes en Canarias como servicio público esencial.

Por último, y siempre en relación al traslado, con la petición del dictamen, de información relevante, por tener el sector del transporte terrestre un carácter estratégico de vital importancia y con particular incidencia en territorios insulares alejados, el Consejo considera inexcusable que una propuesta de regulación sobre esta materia no cuente con un estudio de diagnóstico previo sobre la situación del transporte en nuestras Islas y que, al menos, atendiera a como está configurada la oferta, la demanda y los costes directos asociados a la actividad<sup>1</sup>.

Por otro lado, sería deseable disponer, entre los antecedentes, del resultado del trámite de audiencia, exigible en razón de la materia, a otras instancias y organizaciones con interés directo en la propuesta de regulación. Ello también facilitaría el papel asignado al Consejo en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno.

Desde el punto de vista de las funciones asignadas al CES, hubiera sido deseable disponer de la información de referencia. Las carencias señaladas, en este terreno, sitúan a la iniciativa sobre la que se dictamina, tanto desde la perspectiva de su adecuación legal como de sus implicaciones económicas, en una cierta indeterminación.

### 1.2. Los condicionantes geográficos que presenta Canarias a la movilidad

La lejanía, insularidad y orografía que presenta el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus consecuencias sobre la movilidad y la economía ha sido tratada en numerosas publicaciones y estudios. El *Libro Blanco de los Transportes en Canarias*, editado por el Gobierno de Canarias en 1998, constituye un buen ejemplo de ello.

El fraccionamiento del territorio de Canarias en ocho islas habitadas y su lejanía con respecto al continente europeo, con el que mantiene la mayor parte de sus relaciones comerciales, conceden al transporte aéreo y

<sup>1</sup> Según datos de la *Contabilidad Nacional de España*, ya en 2001 el sector del transporte aportó el 6,2% del VAB nacional a precios corrientes. La aportación más importante corresponde al transporte por carretera con un 58,5% y la siguiente a las actividades anexas a los transportes. Según datos de la *Encuesta Anual de Servicios* del INE, la participación en el año 2002 del transporte público de mercancías por carretera era del 72,1% respecto al VAB. La *Encuesta de Población Activa*, en el año 2003 daba al sector transporte una ocupación de 779.300 personas, lo que representa el 4,7% de la población ocupada nacional. El transporte por carretera ocupaba a 535.600 personas, el 68,7% de los ocupados del sector transporte. El consumo energético del sector transporte, según datos del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, representó en el año 2001 el 30,4% del total nacional, el transporte por carretera representó el 78,7% del total de la energía consumida en España en la actividad del transporte. Por último, siempre con carácter indicativo y para dejar constancia de la relevancia de la actividad, el precio de los carburantes de automoción, tanto en España como en el mercado internacional, sufrió un fuerte incremento durante los años 1999 y 2000, motivado por la fuerte subida del precio del petróleo y la revalorización del dólar frente al euro. En 2004 y principios de 2005 los precios volvieron a tener un incremento importante debido a la subida del precio del crudo.

marítimo un papel estratégico, que demanda una atención especial por parte del legislador. A diferencia de los territorios continentales, en Canarias toda persona o mercancía que entre o salga de su territorio debe efectuar una ruptura en el proceso de transporte entre los modos terrestre/marítimo o terrestre/aéreo. Los tiempos de desplazamiento en barco hasta el continente y el elevado coste del medio aéreo para el transporte de carga, hacen que los tráficos de pasajeros y mercancías desde o hacia Canarias sean cautivos de los modos aéreo y marítimo respectivamente.

La insularidad representa un encarecimiento de los precios en los productos por los costes del transporte y supone un problema adicional de carácter logístico al requerir necesidades de almacenamiento importante y mayor eficacia de los centros de distribución.

El territorio pequeño y fragmentado del Archipiélago Canario multiplica las necesidades de infraestructuras y servicios de transporte, al requerirse al menos un puerto y un aeropuerto por isla y una compleja red de servicios directos y conexiones que elevan el coste de los servicios, al dificultar el aprovechamiento de las economías de escala que se derivarían de la prestación de los mismos recursos en un territorio continental. La construcción o el mero acondicionamiento de las infraestructuras de transporte se desenvuelven en unas condiciones de penuria de suelo y de dificultades físicas que hacen muy costosa cualquier intervención.

La orografía es otro de los factores que condicionan fuertemente la movilidad. Un 20% del territorio canario se encuentra por encima de la cota 1.000. A excepción de Fuerteventura y Lanzarote, el resto de las Islas tienen un 80% de la superficie con pendientes promedio superiores al 20%. Ello se ha traducido en una dotación de carreteras de alta implantación territorial (0,6 Km/Km<sup>2</sup>, el doble de la media nacional), los fuertes desniveles obligan a recorridos sinuosos, condicionan los parámetros de trazado de las carreteras y traen como resultado bajas velocidades de recorrido en la mayor parte de la red, elevados consumos de combustible y neumáticos de los vehículos, menor vida operativa y mayores costes de mantenimiento y menores niveles de accesibilidad (en tiempo) con relación a la Península.

Todas estas dificultades se ven incrementadas por la circunstancia del alto valor ambiental y paisajístico de la mayor parte del espacio regional, que hace aún más compleja cualquier operación, obligada a extremar su armonía con tales valores<sup>2</sup>.

En este escenario se despliega una demanda creciente de los servicios de transporte, fundada en el turismo y en la movilidad interinsular, básica para el adecuado funcionamiento de la sociedad y economía canaria.

En este contexto, el CES valora positivamente el que esta iniciativa se presente con el propósito de convertirse en un marco legislativo, adecuado para la ordenación de las distintas modalidades del transporte terrestre y de las actividades relacionadas con el mismo que se desarrollen en el ámbito territorial de Canarias, en el que se contemple las exigencias, demandas y grado de intervención administrativa que requieren nuestros condicionantes geográficos.

### 1.3. El Transporte en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias y en los Planes de Desarrollo de Canarias

Como señala el *Estatuto de Autonomía de Canarias*, en su artículo 46, Canarias goza de un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido. Entre las bases económicas del *Régimen Económico y Fiscal de Canarias* (REF) que se recogen en el Título I de la *Ley 19/1994, de 6 de julio*, figura el principio de la libertad de transporte aéreo y marítimo.

Asimismo se señala que no se aplicará en Canarias ningún monopolio sobre los servicios de transporte marítimo exterior o interior ni de transporte aéreo nacional o internacional, modificándose o revocándose las condiciones en que las compañías nacionales tengan otorgada o autorizada la prestación de dichos servicios en régimen de exclusividad o monopolio.

El REF apuesta por que en Canarias se establezcan unas tarifas portuarias y aeroportuarias diferentes y reducidas respecto a las vigentes a nivel nacional, teniendo en cuenta que los puertos insulares tienen un papel estratégico no comparable con los de la Península, donde si un puerto se encarece o pierde competitividad siempre puede ser sustituido.

El REF apela al concepto de 'obligación de servicio público' para que la administración competente pueda imponer la prestación de servicios de transporte marítimo y aéreo en aquellas líneas que no son comercialmente rentables.

En cuanto al transporte marítimo y aéreo de mercancías contempla un sistema de compensaciones a establecer en los *Presupuestos Generales del Estado*, que permita abaratar la importación o la exportación de productos.

Existe en el REF también un pronunciamiento sobre la consideración del transporte regular terrestre como 'servicio público esencial', que parece tener como finalidad la obtención de una mayor financiación del Estado.

El *Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006* (PDCAN) y el *Plan de Desarrollo Regional* (PDR)<sup>3</sup> contemplan, como uno de los objetivos finales, mejorar la accesibilidad de Canarias respecto al exterior y la integración territorial

<sup>2</sup> En relación a estos aspectos, de manera particular el CES en su *Dictamen 2/2006, preceptivo, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias* tuvo oportunidad de particularizar su visión a propósito de la aprobación de un conjunto de medidas de protección asociadas en lo que se denomina Zona Marítima Especialmente Sensible (ZMES) de las Islas Canarias.

<sup>3</sup> El CES de Canarias, en sus *Dictamen 3/1999 sobre el PDCAN* y *Dictamen 4/1999 sobre el PDR*, dejó dicho lo siguiente:

"El proceso de integración económico y monetario, y en especial la creación del Mercado Único Europeo, da lugar a un considerable dinamismo económico del que resultan especialmente favorecidas las regiones donde el carácter de centralidad europea les sea especialmente favorable. Circunstancia que ha determina-

del Archipiélago mediante una red adecuada de infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones, siguiendo las directrices contempladas en el *Plan Director de Infraestructuras de Canarias 2000-2006* (PDIC)<sup>4</sup>.

Para el logro de este objetivo se plantea la estrategia de 'Mejorar las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones'<sup>5</sup>, que se desglosa en las siguientes Líneas de Actuación:

- Acondicionamiento y mejora de las redes viarias de las Islas.
- Ampliación y mejora de la capacidad del sistema portuario.
- Ampliación y mejora de las instalaciones aeroportuarias.
- Mejora de la red y de los servicios de telecomunicaciones.

En relación al crecimiento económico de Canarias en los últimos 50 años está ligado estrechamente a su sistema de transportes, lo que se explica por la insularidad y fragmentación territorial, de un lado, y el enorme peso del subsector turismo en la estructura económica del Archipiélago. En Canarias se da en porcentaje notablemente superior a la de los territorios continentales un enorme grado de dependencia de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias para la importación y exportación de mercancías, la movilidad de los residentes canarios y la exportación turística. Ello hace que el territorio canario

acuse extremadamente las modificaciones de las condiciones en que se ofrezcan los servicios directamente relacionados con aquellas infraestructuras.

Los resultados esperados con la consecución de este objetivo habrán de concretarse, según señala el PDCAN, en una red de carreteras más completa y en mejor estado, que permita aumentar la seguridad vial y el ahorro de tiempo de transporte, en una mejora y ampliación de la capacidad de los puertos y aeropuertos del Archipiélago y, finalmente, en una mayor y mejor cobertura de los servicios de telecomunicaciones.

#### 1.4. Las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

Con la *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, surgen éstas como instrumento de ordenación y normas orientadas a conseguir, entre otros, el objetivo de orientar el modo de desarrollo de las Islas con criterios de sostenibilidad.

Los transportes, tal y como se ha venido advirtiendo en el presente dictamen, habrán de desempeñar, en la organización de la vida de los ciudadanos y en la asignación óptima de actividades en el territorio de nuestras Islas, un papel relevante. Un sistema de transportes eficiente será aquél que cumpla con la demanda de movilidad

*do orientaciones específicas desde la política estructural europea dirigidas a integrar en ese proceso, y en la búsqueda de la igualdad de oportunidades, a las regiones periféricas.*

*El objetivo final 1 del PDCAN, que el CES valora en su formulación general, incluye una única estrategia dirigida a mejorar las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones. El crecimiento económico de Canarias en los últimos 50 años está ligado estrechamente a su sistema de transportes. En Canarias se da, en porcentaje notablemente superior a la de los territorios continentales, un enorme grado de dependencia respecto de las infraestructuras de las comunicaciones terrestres, portuarias y aeroportuarias, indispensables, más que en ningún otro lugar, para la exportación e importación de mercancías, la movilidad interior y para la exportación turística, lo que hace necesario reclamar una mejora en sus sistemas de gestión y atender la posibilidad de incrementar la actividad económica mediante la instalación de parques aeroportuarios.*

*En opinión del Consejo, las estrategias que traza el PDCAN respecto de las infraestructuras portuarias, deben dirigirse a reforzar la posición de los mismos como nodos estratégicos donde confluyen tanto transporte marítimo, como terrestre y aéreo: los puertos canarios disponen de un alto valor por su localización geográfica y están llamados a desempeñar el papel de centros de abastecimiento logístico para los entornos regionales más próximos, mediante su desarrollo como Zonas de Actividad Logística (ZAL).*

*El CES expresa su valoración positiva en torno al nivel de infraestructuras para el transporte en Canarias, que, cierto es que algunas en fase de ejecución, estima pueden calificarse de aceptables. El PDCAN debe aspirar a constituirse en un instrumento de planificación referencial que permita a los operadores privados involucrarse eficientemente en la provisión de servicios y en la política de inversiones a largo plazo, y favorecer, al tiempo, el papel de tutela del sector público para garantizar el interés general de los usuarios.*

*La concepción del PDCAN como plan de planes ha de facilitar, en opinión del CES, que el tratamiento sobre las infraestructuras del transporte y las comunicaciones en Canarias garanticen, en conexión con otros instrumentos de planificación, la protección del medio ambiente y la aplicación de una política decidida de defensa de la competencia. En este contexto, habría que hacer los esfuerzos necesarios para el incremento de las subvenciones al transporte interinsular y para pasajeros por vía marítima hasta el 33%. Garantizar la suficiencia de las subvenciones al tráfico de mercancías, tanto interinsular como con origen-destino Canarias, de especial relevancia para los operadores hortofrutícolas y tabaqueros".*

<sup>4</sup> En opinión del CES el PDIC exige un compromiso expreso por parte de todas las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias. Compromiso dirigido a facilitar el cumplimiento y el desarrollo del marco de actuaciones que integra el Plan. Se trataría de integrar las orientaciones, que en torno a la localización, dimensión y destino de las infraestructuras, con políticas de desarrollo contenidas en planes sectoriales y planes de ordenación del territorio, tanto insular como municipal. Y con el objetivo último de obtener un conjunto que actúe equilibradamente y de forma eficiente al servicio de la comunidad canaria. Por ello se hace imprescindible impulsar los mecanismos de coordinación y cooperación permanente que incluya a las administraciones intervinientes facilitándose así el proceso de evaluación y valoración de los criterios generales que incluye el PDIC. No deberían ser ajenos a estos mecanismos los propios agentes económicos y sociales a través de sus organizaciones.

El CES suscribe plenamente cualquier esfuerzo que se haga por lograr la interacción entre las políticas de ordenación del territorio y el resto de las políticas sectoriales, así como por articular las sinergias que pueden establecerse al servicio del objetivo de la cohesión económica y social, donde la ordenación y regulación del sistema de transporte en nuestra Comunidad Autónoma se constituye en referencia de importancia.

El objetivo último de todo ello es limitar los potenciales conflictos y optimizar las repercusiones de las políticas sectoriales en el marco de una visión integrada del territorio insular y cuyos últimos beneficiarios son los ciudadanos.

<sup>5</sup> El Consejo Económico y Social, en su *Dictamen 4/1998 sobre el PDIC*, manifestó que, en torno a la dotación de infraestructuras para el transporte en Canarias, éstas pueden calificarse de aceptables. El esfuerzo, estimamos, debe ser dirigido a armonizar el actual nivel de desarrollo y madurez alcanzado por el funcionamiento de la oferta de transportes y la estructura e instalaciones en las islas, por un lado, y la política sectorial de transportes en Canarias, por otro. En este sentido, señaló entonces el Consejo, el PDIC puede constituirse en un instrumento referencial que permita a los operadores privados involucrarse eficientemente en la provisión de servicios y en la política de inversiones a largo plazo, y favorezca el papel de tutela del sector público para garantizar el interés general de los usuarios. El PDIC, en opinión del Consejo, ha de permitir con su tratamiento sobre las infraestructuras del transporte y las comunicaciones garantizar la movilidad de usuarios y mercancías, promover la seguridad de los servicios, la protección del medio ambiente y la aplicación de una política decidida de defensa de la competencia. Todo ello habrá de permitir que el sistema de transporte en Canarias gane en eficacia y competitividad, y contribuya a garantizar para las próximas décadas un crecimiento sostenido en beneficio de la sociedad canaria.

y que además minimice el consumo de suelo para su infraestructura.

Las Directrices dedican en su Título V, sobre infraestructuras y transportes, a tratar de los principios y objetivos que ha de cubrir la política de movilidad y de transporte así como su planificación, y los que se refieren a las infraestructuras.

## 2. Observaciones de carácter general

### 2.1. El transporte de personas y mercancías en Canarias. La necesidad de un marco regulatorio

Tal y como ha venido señalando con reiteración el Consejo, el transporte de personas y mercancías en Canarias es, sin lugar a dudas, uno de los elementos básicos de su desarrollo económico. Sin embargo, la lejanía e insularidad fragmentada de Canarias ocasiona una serie de desventajas comparativas respecto al territorio nacional continental que repercuten en el diseño eficiente de un sistema de transportes y, en consecuencia, plantea una mayor exigencia en el sistema regulatorio.

La naturaleza de los sobrecostos en materia de transporte, tanto para operadores como para usuarios, ha quedado suficientemente reflejada en numerosos estudios que sobre los costes de la insularidad se han realizado, y sobre los que también se ha pronunciado el CES.

Para atender a las particularidades que derivan de este conjunto de circunstancias asociadas al hecho insular, se han diseñado programaciones y normas, básicamente estas últimas, en desarrollo de las Leyes generales del Estado.

El Consejo Económico y Social ya conoció de un primer intento del Gobierno de Canarias por dotar a la Comunidad Autónoma de un marco legal propio en materia de ordenación de los transportes<sup>6</sup>. En relación a ello, y a grandes rasgos, el Consejo expresó la conveniencia, la necesidad y la oportunidad de establecer dicho marco regulatorio.

El nuevo avance de Anteproyecto de Ley, en relación a los intentos previos, se distingue, particularmente, por los siguientes aspectos:

- Desagregar los modos de transporte, separando en este caso el rodado por carretera.
- Ordenar y definir algunos conceptos, como los tipos de transporte, estructurando mejor su regulación.
- Aumentar la tipología de transportes, con la especificidad y mayor complejidad que simultáneamente significa.
- Sostener muchos aspectos de la regulación nacional de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).
- Trasladar a la Ley aspectos propios de un reglamento, y dejar otro número demasiado elevado de ellos a la espera de dichos desarrollos reglamentarios.

- Atisbar esfuerzos por romper algunas normas tradicionales y claramente proteccionistas, pero sin llegar a unificar bajo principios claros de intervención *versus* desregulación y liberalización, la visión integral y pública -como Gobierno- de una idea del sector. Se consolidan así modelos estancos de regulación y desarrollo por tipos de transporte, más que en términos generales.
- Aparecer, casi por primera vez, la óptica de los usuarios, es decir de la demanda, en cualquiera de sus facetas, pero tan débilmente, que como en el caso anterior, no acaba por romper del todo con la concepción vigente hasta la fecha, de una legislación desde la oferta.
- Incorporar argumentos, herramientas y objetivos basados en el concepto de movilidad, y otros subsidiarios como integración, intermodalidad, etc. instrumentados a través de mecanismos de planificación, novedosos hasta la fecha en las pretensiones

En opinión del Consejo, sin perjuicio de observaciones más precisas que más adelante se hacen a este respecto, el avance de borrador de Anteproyecto sobre el que se dictamina establece un amplísimo catálogo de instrumentos de planificación, control y consulta. En relación a ello, el CES quiere resaltar el hecho de que el valor que puedan aportar todos estos instrumentos y dispositivos para la mejor ordenación e impulso de la actividad, mantiene relación directa con que se concreten dotaciones presupuestarias, materiales y humanas que garanticen un correcto funcionamiento.

También, en relación a lo mismo, queremos resaltar la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativa y entre las distintas administraciones directamente relacionadas con estos ámbitos de gestión material de competencia en la materia.

De manera particular y en lo que concierne a los mecanismos de participación y consulta y al fomento del asociacionismo, en opinión del Consejo debe facilitarse un tratamiento igualitario a las organizaciones económicas y a los sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

### 2.2. Respecto al ámbito competencial en la materia

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de transporte por carretera en las Islas, de conformidad con lo establecido en el artículo 30.18 de nuestro *Estatuto de Autonomía*:

*“La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en (...) carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil”.*

<sup>6</sup> El Consejo, en su Dictamen 7/2002 sobre el Anteproyecto de la Ley de los Transportes de Canarias señala que “...el CES valora positivamente el que esta iniciativa se presente con el propósito de convertirse en un marco legislativo, adecuado para la ordenación de los distintos modos de transporte .... en el que se contemple las exigencias, demandas y grado de intervención administrativa que requieren nuestros condicionantes geográficos”.

La exclusividad de esta competencia se ve limitada por el criterio territorial del radio de acción del transporte, así como por la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado, tales como: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y de los deberes civiles (artículo 149.1.1º de la *Constitución Española*), legislación mercantil (149.1.6º CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13º CE), legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (149.1.8º CE) y régimen general de comunicaciones, tráfico y circulación de vehículos a motor (149.1.21º CE).

En el ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma debe acomodarse a los principios de la política europea de transportes. El desarrollo de los medios de transporte, en función de las necesidades probables de movilidad durante los dos o tres próximos decenios, deberá preverse, tal y como se sostiene en la Unión Europea, con especial atención al objetivo establecido en el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000.

### 2.3. Política de cohesión y transportes. El marco comunitario

La Comisión Europea ha elaborado en los últimos años dos documentos clave para el futuro de las políticas comunitarias de transporte a corto y medio plazo: el *Libro Blanco sobre la Política Europea de Transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, del 12 de septiembre de 2001; y una propuesta para la modificación de las orientaciones que definen la *Red Transeuropea de Transportes (RTE-T)* del 2 de octubre de 2001<sup>7</sup>.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión han contribuido de forma sustancial a la financiación de infraestructuras de transporte, especialmente en las regiones menos desarrolladas (denominadas 'Regiones del Objetivo nº 1') y en las regiones más remotas.

Los transportes, también, son un elemento fundamental de la *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)*, que desarrolla un enfoque común e integrado de la ordenación territorial a escala europea.

En efecto, para garantizar la coherencia del desarrollo territorial de Europa, es imprescindible mejorar el acceso a la infraestructura eliminando los obstáculos técnicos derivados de los sistemas nacionales de transporte y fomentando el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

Otras instancias europeas se han pronunciado al respecto. Así, el Comité Económico y Social de la Unión Europea<sup>8</sup> se hace eco de manera expresa de las limitaciones que para el desarrollo económico y la cohesión social repre-

senta la insularidad alejada, propiciando y recomendando, entre otras medidas, la necesidad de impulsar la mejora de los transportes, su marco regulatorio, las comunicaciones y el tratamiento de la intermodalidad en estas regiones.

De manera particular, el *Tratado de la Unión Europea*, en materia de política de transportes, Título V, establece los principios básicos en sus artículos 70 al 80: en primer lugar adquiere carácter central la prohibición de discriminar a los operadores en razón de la procedencia, país de origen, o del destino de las mercancías transportadas; hay una prohibición expresa para fijar condiciones de prestación de actividad y precios y tarifas que sitúen a uno o más operadores en condiciones ventajosas; las ayudas en función de las obligaciones de servicio público mantienen un régimen de autorización limitado y condicionado, de tal forma que se haga compatible con el sistema de prestación de la actividad en régimen de libre competencia; por último, la propia imposición de obligaciones de servicio público ha de hacerse de manera excepcional y, sólo en estos casos, podrán admitirse compensaciones.

### 2.4. Contenidos básicos y desarrollo reglamentario

En opinión del Consejo, el avance de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias* excluye de su ámbito aspectos esenciales que son, sin embargo, reenviados a un futuro desarrollo reglamentario. En ocasiones, sin que el Consejo sea la instancia a pronunciarse en materia de legalidad, ese ulterior desarrollo nos ofrece dudas desde el punto de vista jurídico, por ejemplo en materia de tipificación de las figuras infractoras.

Desde el punto de vista del ámbito material de la propuesta, el Consejo entiende se prima de manera absoluta el transporte de viajeros, con una exhaustiva regulación. Sin embargo se atiende de forma insuficiente todo lo que concierne a otras modalidades de la actividad, como el transporte de mercancías peligrosas y perecederas, relegadas a las disposiciones adicionales. Los transportes por cable, que ya se incluyeron en el borrador de Anteproyecto de Ley que sobre esta materia dictaminó el CES en el año 2002, no son objeto de tratamiento alguno. Igualmente ocurre en relación al transporte guiado.

En opinión del Consejo, y en relación a este otro intento de regulación en materia de transportes conocido por el CES en 2002, los aspectos más novedosos del actual proyecto se centrarían en el tratamiento de la planificación territorial y estratégica de la movilidad, en los aspectos relacionados con la promoción del sector y en la financiación de los transportes públicos regulares.

Sobre estos aspectos se vuelve a lo largo del presente dictamen.

<sup>7</sup> La política de redes transeuropeas, en progresivo desarrollo en los últimos años, a partir del Consejo Europeo de Essen, en el año 1994, establece ya las orientaciones para el desarrollo de esa red de cara a 2010.

<sup>8</sup> Dictamen de iniciativa propia 140/2005 *Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes*.

### 3. Observaciones de carácter particular

#### 3.1. El artículo 2: las actividades sujetas a la Ley

En el artículo 2, que describe las actividades sujetas a la Ley, en opinión del Consejo sería conveniente que el avance de anteproyecto recogiera la totalidad de modos de transportes terrestres existentes y aquellos que pudieran ser una realidad a corto o medio plazo. Por tanto, la misma debiera integrar y regular el transporte guiado, el transporte por cable y el transporte de mercancías peligrosas y perecederas y no limitarse, respecto de esta última modalidad, a remitirla a *“...la legislación comunitaria europea y estatal que sea de aplicación”* (disposición adicional segunda). También debería hacerse referencia a los centros logísticos.

Asimismo debería recoger dos conceptos nuevos de movilidad que están introduciéndose en estos momentos en el territorio español, pero que acumulan una experiencia de varios años en países europeos. Estos métodos son conocidos como el Car Sharing y el Car Pooling.

#### 3.2. El artículo 4: principios y objetivos generales

Respecto del punto 2.b del artículo 4 (principios y objetivos generales), al plantear que la intervención pública sobre los transportes por carretera deberá lograr la *“integración y vertebración en el sistema intermodal de transportes de Canarias, en el marco del Eje Transinsular de Transportes y de las Directrices de Ordenación de Infraestructuras”*, en opinión del Consejo, la coherencia final del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina exige, a este respecto, avanzar y concretar ambos instrumentos. En consecuencia se hace indispensable definir los contenidos y objetivos del denominado *Eje Transinsular de Transportes*, desconocido en el CES, así como desarrollar, en esta materia, las Directrices de Infraestructuras y Transportes.

#### 3.3. El artículo 6: competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias

En cuanto al apartado k del artículo 6, sobre competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo considera acertada una política de fomento y apoyo al sector para promover acciones empresariales conjuntas, modernizaciones y concentraciones de empresas, pero entiende que ello debe ir acompañado de programas concretos y soporte presupuestario para su financiación.

#### 3.4. El artículo 7: las competencias de los Cabildos Insulares

En el apartado j del artículo 7, en opinión del Consejo, se cita de forma ambigua, dentro de las competencias de los Cabildos Insulares, la iniciativa en la creación de la organización administrativa necesaria, con la finalidad de hacer efectiva la integración insular del transporte público regular de viajeros. El CES considera que falta concreción tanto en la definición de la organización ad-

ministrativa como en los medios a emplear para conseguir dicho objetivo.

#### 3.5. El artículo 8: competencias de los Ayuntamientos

Respecto al artículo 8 (competencias de los Ayuntamientos), en la letra b) del apartado 1, se establece que les corresponden *“las que les deleguen o transfieran los Cabildos Insulares y, en su caso, la Comunidad Autónoma de Canarias”*, no especificándose cuáles son esas competencias objeto de transferencia o delegación, lo que deberá precisarse, al objeto de que no se confundan con las ejercidas por la Comunidad Autónoma o por los Cabildos Insulares.

Igualmente, y en relación con la observación anterior respecto de los Cabildos, el apartado 2 del artículo 8 no concreta las competencias de los Ayuntamientos dentro de la organización administrativa que ha de hacer efectiva la integración insular del transporte público regular de viajeros.

#### 3.6. El artículo 9: coordinación de las diferentes Administraciones

En opinión del Consejo, y respecto del artículo 9, la coordinación de las diferentes administraciones con competencias en materia de transporte parece demasiado difusa.

#### 3.7. El artículo 13: condiciones previas para el ejercicio de la profesión de transportista

En cuanto a las condiciones previas para el ejercicio de la profesión de transportista, reguladas con carácter general en el artículo 13, y específicamente en los artículos 15 (capacitación profesional), 16 (requisitos de honorabilidad) y 17 (capacidad económica), es preciso señalar que, en opinión del CES, han de ser reguladas en el presente avance de Anteproyecto de Ley con más detalle y no remitir al reglamento, debido al carácter esencial de las mismas para el ejercicio de la actividad de transportista.

#### 3.8. El artículo 14: excepciones

En este sentido, en el artículo 14 (excepciones), se observa que se ha omitido la posibilidad de dispensar del requisito de la capacitación profesional a los candidatos a transportista por carretera que justifiquen una experiencia de cinco años como mínimo a nivel de dirección de una empresa de transporte en los términos establecidos en la *Directiva 1996/26/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996*, en su redacción dada por la *Directiva 1998/76/CE del Consejo*.

#### 3.9. El artículo 15: capacitación profesional

Respecto al artículo 15 (capacitación profesional), dado que se señala la posibilidad de que para las personas jurídicas, la capacitación profesional venga avalada por una persona física que ejerza de forma efectiva y permanente la dirección de la empresa, debería establecerse qué se entiende a tales efectos por ‘dirección efectiva’.

### 3.10. El artículo 21: agrupación de operadores

En el artículo 21 (agrupación de operadores), se pretende la promoción del asociacionismo entre operadores del transporte, al mismo tiempo que se prevé suplir el trámite de audiencia preceptivo en aquellas disposiciones que afecten a los intereses de los mismos, con lo que en opinión de este Consejo, se deslegalizaría un aspecto tan esencial como la representatividad de las asociaciones, agrupaciones y federaciones sectoriales afectadas por el presente Anteproyecto de Ley.

El CES pide igualmente, en línea con las afirmaciones hechas con carácter general al inicio del presente dictamen, que se promueva el asociacionismo entre operadores y trabajadores para los mismos fines.

### 3.11. El artículo 22: cooperación y colaboración entre empresas

El artículo 22 (cooperación y colaboración entre empresas), se refiere en su apartado 3, a la colaboración en el marco del transporte público discrecional de viajeros y de mercancías, y excluye *a priori* que tal colaboración pueda producirse en los transportes especiales como los escolares, a demanda, turísticos, etc, por lo que debería ampliarse tal posibilidad.

### 3.12. Los artículos 36 a 41: infraestructuras básicas de transporte terrestre y su planificación

En cuanto a las infraestructuras básicas de transporte terrestre y su planificación, reguladas en los artículos 36 a 41, deberían ser objeto de regulación en el presente anteproyecto aspectos relacionadas con las mismas, como las áreas de servicio, lugares de abastecimiento, parking, mantenimiento, descanso e incluso formación de trabajadores.

### 3.13. El artículo 43: financiación pública

Respecto a la financiación pública (artículo 43), lo dispuesto en el apartado 1 de dicho precepto ha de someterse a las limitaciones de la normativa nacional dentro del marco comunitario para evitar trasposiciones directas de normas europeas que no sean de aplicación directa en España. Se plantea la adjudicación de servicios cofinanciados en el punto 1.b, como una excepción a la norma, cuando precisamente es lo usual, sobre todo si se considera reproducir el modelo de concesión zonal actualmente existente.

Asimismo, en el apartado 1.d) del citado artículo 43, al hacerse referencia a la *"incentivación de líneas o trayectos económicamente no rentables"*, implícitamente se da a entender que la configuración concesional canaria es lineal, cuando es en realidad zonal (se producen subvenciones cruzadas entre líneas rentables y no rentables, garantizando un precio por kilómetro homogéneo para todo el territorio insular).

Finalmente, y por lo que respecta a este precepto, sería conveniente que se tuviera presente la *Sentencia del Tri-*

*bunal de Justicia de 24 de julio de 2003* (caso Altmark), incorporándose, al texto del avance de Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, los requisitos expresados en la misma, con el fin de no vulnerar el Derecho de la Unión Europea, en cuanto a la posibilidad de otorgar compensaciones económicas salvo en aquellos supuestos en que tales servicios hayan sido adjudicados directamente o sean explotados por la propia Administración Pública.

### 3.14. Los artículos 44 al 60: transporte público regular de viajeros por carretera

Por lo que concierne al Capítulo III (transporte público regular de viajeros por carretera) del Título III, y que comprende los artículos 44 a 60, el Consejo considera que a la definición del artículo 44 respecto de los transportes públicos regulares de viajeros por carretera debe añadirse necesariamente la expresión *"de uso general"*, manteniendo la nomenclatura nacional, dado que, por poner un ejemplo, no se puede concebir un transporte a la demanda, como un transporte público esencial de titularidad de la Administración Pública, definido por el artículo 67 del Anteproyecto de Ley como *"transporte regular"*.

En relación al plazo de contratos y prórroga, artículo 47, en opinión del Consejo sería necesario reflejar el proceso que se llevará a cabo si el concurso quedara desierto en los servicios de alta utilidad pública. La subrogación en las relaciones con los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria deberá incluirse como cláusula en los pliegos de condiciones de conformidad con la legislación laboral vigente.

Asimismo, sería aconsejable, en relación con el artículo 48, que se determinara de forma anticipada, cuándo es posible excepcionar la regla general de la concesión como modo de gestión de los servicios públicos de transporte.

### 3.15. Los artículos 61 al 64: transporte público discrecional

El Capítulo IV (transporte público discrecional), se caracteriza por su falta de definición en lo que a la regulación normativa respecta, dado que en el avance de Anteproyecto de Ley deberían de haberse establecido, como mínimo, las clases de autorizaciones, el otorgamiento, visado, modificación, suspensión y extinción de las autorizaciones, así como las exigencias de antigüedad de los vehículos.

### 3.16. El artículo 65: autorización administrativa de los transportes privados

A propósito del tratamiento que se hace en el artículo 65 del avance de Anteproyecto de Ley, sobre autorización administrativa de los transportes privados, de forma que estos últimos quedan excluidos de la misma, en opinión del Consejo deberá contemplarse en el régimen sancionador la infracción de esta actividad de transporte irregular y su correspondiente sanción al titular del vehículo, ante la proliferación en nuestra Comunidad Autónoma del

arrendamiento de vehículos oculto bajo operaciones de arrendamiento de vivienda, apartamento, etc.

### 3.17. El artículo 66: requisitos de los transportes privados complementarios

En opinión del Consejo, en relación al tratamiento que hace el avance de Anteproyecto de Ley en su artículo 66, sobre los requisitos de los transportes privados complementarios, habrá de precisarse su definición, de manera particular en lo que se refiere a sus potenciales usuarios.

Hay un exceso de remisión, en esta materia, a futuros desarrollos reglamentarios. Lo lógico sería explicitarlos en el Anteproyecto de Ley evitando así la posibilidad de que se ocasionen perjuicios a las modalidades de transporte existentes.

En relación a ello resulta todavía menos comprensible, si consideramos que para las mercancías no hay remisión a reglamento para establecer los requisitos, sino que se explicitan directamente en el anteproyecto, alejándose por otro lado del tratamiento de la Legislación del Estado, que establece aquello tanto para viajeros como para mercancías.

Por último, en relación al apartado 1.b, siempre del artículo 66 del avance de Anteproyecto de Ley, el último supuesto, el de gestión de la disponibilidad de la mercancía, define básicamente lo que es en realidad un transporte público de mercancías, por lo que no es razonable que se permita realizarlo con una autorización privada complementaria. Tampoco se ha definido en ningún momento qué es la disponibilidad de la mercancía a efectos jurídicos.

### 3.18. El transporte turístico privado complementario

En opinión del Consejo, el tratamiento que incluye el avance de Anteproyecto de Ley, a propósito del transporte turístico privado complementario, al concebir a éste como modalidad independiente, dejando su específica definición a futuros desarrollos reglamentarios, pero estableciendo la posibilidad de constituirse como una red de servicios de transporte paralela orientada a los turistas, permitiendo reiteración de itinerarios, calendario, horario e incluso cobro individual, introduciría un factor de competencia desleal en el sector, propiciando la ruptura del mercado de transporte turístico y su realización de manera desregulada.

### 3.19. El Capítulo VII: transporte en taxi

En el Capítulo VII, donde se regula la materia que concierne al transporte en taxi, no se hace mención alguna al sistema de tarificación.

En relación a ello, de manera particular, y como una aproximación a un tratamiento que permita posteriores desarrollos reguladores, teniendo en cuenta además la particular importancia de la actividad turística en nuestra comunidad y, dentro de ella, de este modo de transporte, el CES sugiere incluir la posibilidad de que

mediante los análisis que lo justifiquen y los procedimientos de fijación de precios correspondientes, la implantación de tarifas únicas equivalentes en los municipios interesados.

Se entiende por 'tarifas únicas equivalentes' aquellas que no apliquen separadamente los distintos conceptos (bajada de bandera, distancia franquiciada, precio por Km/h recorrido y suplemento) que constituyan a su vez distintas combinaciones según trayectos, días y horarios de prestación. Todos éstos pueden agruparse y convertirse en costes equivalentes a un número menor de conceptos, como bajada de bandera y precio Km/h.

### 3.20. El artículo 92: arrendamiento de vehículos

En relación con el arrendamiento de vehículos (artículo 92), debería hacerse referencia únicamente al "*arrendamiento de vehículos*", eliminándose la palabra "*automóviles*", en tanto en cuanto, podrían regularse otras actividades relacionadas con dicho arrendamiento, como puede ser la de quads, motocicletas, etc.

### 3.21. El artículo 110: plazo máximo de resolución

En el artículo 110 (plazo máximo de resolución), y respecto al procedimiento sancionador, se señala que el plazo máximo para resolver y notificar será de un año desde la fecha del acuerdo de incoación del procedimiento. Ello supone que se dependerá de la actividad de la Administración para incoar el procedimiento. Se propone que tal redacción debería modificarse, en el sentido de establecer una fecha cierta a contar desde que la infracción se cometió.

## IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La ausencia en la legislación estatal de un tratamiento que integre la concepción del transporte terrestre como elemento de cohesión y equilibrio territorial, adaptado a la realidad insular, determina la necesidad de acometer, desde el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el establecimiento de un marco regulatorio propio y donde, además se regulen instrumentos de promoción, fomento, planificación y control del sector. El Consejo ya expresó su opinión favorable al respecto, al conocer un primer intento, en el año 2002, por regular esta materia.
2. En opinión del Consejo sería conveniente, justamente para darle mayor efectividad a la regulación que se propone, definir previamente el objeto y contenido del denominado *Eje Transinsular de Transportes*, sobre el cual el CES no ha tenido aún oportunidad de pronunciarse al no haberse interesado el preceptivo dictamen, así como propiciar el desarrollo de las *Directrices Generales de Ordenación* en materia de infraestructuras y transportes.
3. El Consejo Económico y Social considera que el avance de Anteproyecto de Ley en materia de transportes terrestres debe completarse incluyendo aspectos esen-

ciales, que son reenviados a ulteriores desarrollos reglamentarios.

4. El avance de Anteproyecto de Ley atiende de forma insuficiente otras modalidades de la actividad, como el transporte de mercancías peligrosas y perecederas, los transportes por cable o el transporte guiado. El CES entiende, por otro lado, más acorde denominar la regulación que se pretende bajo el título "*Ley de Ordenación del Transporte Terrestre de Canarias*".
5. La inclusión, en el avance de Anteproyecto de Ley, de un profuso tratamiento de la planificación territorial y estratégica de la movilidad, exige profundizar en los mecanismos de coordinación entre las distintas administraciones públicas concernidas.

En opinión del Consejo, la imprevisión sobre los recursos financieros necesarios para la puesta en funcionamiento del conjunto de dispositivos, que prevé el avance de Anteproyecto de Ley para la mejor ordenación de este sector de actividad, así como para su promoción y fomento, resta virtualidad al mismo.

6. Sin perjuicio de la valoración positiva que hace el Consejo para que se establezca un marco normativo para regular los transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad Autónoma, deberán tenerse en cuenta el conjunto de observaciones que, de manera más precisa, se hacen en el presente dictamen al texto de avance de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias*.

En Las Palmas de Gran Canaria, a 28 de marzo de 2006

Vº. Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO  
Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

## VOTO PARTICULAR NÚMERO 1

**QUE FORMULAN REPRESENTANTES EN EL CONSEJO DE LA CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS (CCE) Y LA CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE TENERIFE (CPE-CEOE), EN RELACIÓN A LA REGULACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL TACÓGRAFO EN EL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE POR CARRETERA DE CANARIAS**

El tacógrafo se define como: un aparato de control destinado a ser instalado en vehículos que circulan por carretera para indicar y registrar los datos relativos a la distancia recorrida por el vehículo, velocidad del vehículo, así como tiempo de conducción, tiempo de descanso y tiempo destinado a otros trabajos distintos a la conducción, realizados por el o los conductores de una empresa.

El artículo 30.18 del *Estatuto de Autonomía* atribuye a la Comunidad Autónoma Canaria competencia exclusiva en materia de “carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil”.

Matiza el Tribunal Constitucional, con base en el artículo 149.21 de la *Constitución Española*, que esa exclusividad se ve condicionada por el ámbito territorial en que se desarrolla el transporte en cuestión, de manera que desde el momento en que el transporte transcurre, además, por el territorio de otra u otras Comunidades Autónomas, su ordenación pasa a ser competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, por el carácter archipelágico de nuestra Comunidad Autónoma, este límite no puede operar, en principio, pues la insularidad determina que el transporte terrestre en canarias no pueda desenvolverse más allá del ámbito geográfico de cada Isla (salvo los supuestos de transporte intermodal).

Ello, no obstante, el carácter exclusivo de la competencia no implica que su ejercicio esté exento de límites que pueden derivarse del superior marco constitucional y en particular de la concurrencia de otros títulos competenciales sobre el mismo objeto correspondientes al Estado y en particular los siguientes: regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y de los deberes civiles (artículo 149.1,1º CE), legislación mercantil (artículo 149.1,6º CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1,13º), legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (artículo 149.1,8º CE), tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1,21º CE) y, finalmente, política general de precios y legislación de defensa de la competencia.

La obligación contemplada en el *Anteproyecto de Ley de Transporte por Carretera* del Gobierno de Canarias de que los vehículos cuenten con un aparato homologado de control y registro de la velocidad, distancias recorridas, tiempos de conducción y marcha (tacógrafo),

ha de reputarse inconstitucional por carecer nuestra Comunidad Autónoma de competencia para regular una materia como ésta que, al afectar al título competencial relativo al tráfico y circulación de vehículo a motor, corresponde en exclusiva al Estado, ex artículo 149.1,21º CE. En este sentido se pronunció el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias en su *Informe SCI TUR 2/2002*, con número de registro de salida 222.175, de fecha 17/07/2002, así como el informe del Consejo Económico y Social que sirvió de base al dictamen del anterior Anteproyecto de Ley del Gobierno de Canarias de 2002 en el que se abordaba idéntica iniciativa en cuanto a la introducción del tacógrafo.

Conviene recordar que la competencia exclusiva del Estado comprende, no solamente las condiciones atinentes a la circulación (por ejemplo: señales, limitaciones de velocidad, etc) sino también las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan, aunque lo hagan solo dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, o los elementos que deban llevar los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes (SSTC 59/1985, 181/1992, 203/1992, 2/1993).

Esta doctrina es recogida por la STC 118/1996, cuyo fundamento jurídico 67 insiste en lo siguiente:

*“Las garantías de seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional. No cabe separar los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior. La regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros (seguridad vial pasiva) debe, por tanto, entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del artículo 149.1,21º y como materia sujeta a tal competencia exclusiva no cabe la intervención al respecto de las Comunidades Autónomas alterando, modificando o desarrollando las prescripciones estatales (SSTC 18/1992 <RTC1992, 18>, 203/1992, 21/1993 <RTC1992, 21>)”.*

Pero es más, ni siquiera es admisible que la Comunidad Autónoma pueda limitarse a reproducir literalmente los preceptos que el Estado haya dictado en esta materia, pues el Tribunal Constitucional tiene establecido que la simple reproducción por la legislación autonómica de

preceptos dictados por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas *“además de ser una peligrosa técnica legislativa incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materia cuya regulación no corresponde a las comunidades autónomas”* (STC 10/1982).

En estos momentos, además, las directrices ordenadoras en materia de homologación de condiciones técnicas de vehículos y aparatos de control residen en la Unión Europea, de donde emana la legislación que posteriormente deben ir adaptando los Estados miembros, excluyendo tal posibilidad a las comunidades autónomas en beneficio de la coordinación europea al respecto.

En el caso del tacógrafo hay que tener en cuenta que su regulación principal ha residido en el *Reglamento CEE 3820/1985* y *Reglamento 3821/1985*, traspuestos al ordenamiento jurídico español por el *Real Decreto 2242/1996* en cuyo artículo 1 se dice que el mismo será de aplicación a todos los transportes, incluidos los que discurran por una sola Comunidad Autónoma y en el artículo 2 excluye de la aplicación del tacógrafo a los territorios insulares como Canarias.

Por otra parte hay que observar lo previsto en el *Reglamento 1360/2002* y el *Reglamento 2135/1998* que confirma la excepcionalidad del caso de Canarias como territorio de no aplicación del tacógrafo, circunstancia reproducida en la actual legislación reguladora del tacógrafo digital, debiendo atender a las modificaciones llevadas a cabo en el *Reglamento (CE) 3821/1985 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985*, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, que han tenido lugar, básicamente, mediante el *Reglamento (CE) 2135/1998 del Consejo, de 24 de septiembre de 1998*, y el *Reglamento (CE) 1360/2002 de la Comisión, de 13 de junio de 2002*, por el que se adapta por séptima vez al progreso técnico el *Reglamento (CE) 3821/1985* citado.

Existen excepciones a la obligación de instalación y uso del tacógrafo. Los reglamentos europeos del Consejo 3820/1985 y 3821/1985 y su normativa de desarrollo y transposición al ordenamiento jurídico español establecen que no se aplicará las medidas relativas al tacógrafo a los transportes efectuados en las siguientes condiciones:

- Vehículos destinados a servicios de: alcantarillado, protección contra inundaciones, agua, gas, electricidad, red viaria, basuras, teléfonos, telégrafos, correos, radio, televisión y detección de emisores o receptores de radio o televisión.
- Vehículos utilizados en casos de urgencia o destinados a misiones de salvamento.
- Vehículos especializados destinados a tareas médicas.
- Vehículos que transporten material de circo o feria.
- Vehículos especializados para reparaciones.
- Vehículos que se sometan a pruebas en carretera para fines de mejora técnica, reparación o conservación, y vehículos nuevos o transformados que aún no se ha-

yan puesto en circulación.

- Vehículos utilizados para el transporte no comercial de bienes con fines privados.
- Vehículos utilizados para la recogida de leche en las granjas o que lleven a éstas bidones de leche o productos lácteos destinados a la alimentación del ganado.
- Vehículos utilizados por las Administraciones Públicas para la prestación de servicios públicos, siempre que no compitan con las empresas transportistas.
- Vehículos utilizados para el transporte de mercancía por empresas agrícolas, hortícolas, forestales o de pesca, en un radio de acción de 50 kilómetros alrededor del lugar en que esté domiciliada la correspondiente autorización de transporte, incluido el territorio de los municipios cuyo principal núcleo urbano se sitúe en dicho radio.
- Vehículos utilizados para el transporte de animales vivos desde las granjas hasta los mercados locales y viceversa, o desde los mercados hasta los mataderos locales.
- Vehículos destinados como tiendas al abastecimiento de los mercados locales o para operaciones de venta domiciliaria, o bien utilizados para operaciones de venta domiciliaria, operaciones ambulantes bancarias, de cambio o de ahorro, para el ejercicio del culto, para préstamo de libros, discos o cassetes, o para manifestaciones culturales o exposiciones, y que estén especialmente equipados al efecto.
- Vehículos que transporten material o equipos para su uso en el ejercicio de la profesión del conductor en un radio de acción de 50 kilómetros alrededor del lugar en que esté domiciliada la correspondiente autorización de transporte, siempre que la conducción del vehículo no represente la actividad principal del conductor, la excepción no perjudique los objetivos del *Reglamento 3820/1985*, y se obtenga la correspondiente autorización individual.
- Vehículos que circulen exclusivamente en islas que no estén unidas al resto del territorio nacional por ningún puente, vado o túnel abierto a los vehículos de motor, con excepción de los que circulen en la Isla de Mallorca.
- Vehículos destinados a la enseñanza para la obtención de un permiso de conducción.
- Tractores destinados exclusivamente a trabajos agrícolas y forestales.

En cuanto a la competencia material hay que señalar que el tacógrafo es un elemento técnico regulado a nivel estatal y europeo por las carteras de industria y tecnología, dado que afecta a las condiciones técnicas de seguridad y circulación de vehículos a motor, quedando fuera del ámbito material de la regulación administrativa de los transportes, salvo la faceta de regulación del régimen sancionador por el uso del mismo.

Por todo ello, los Consejeros que suscriben y en la representación que ostentan, Confederación Canaria de Empresarios y Confederación Provincial de Empresarios de Tenerife, emiten el presente voto particular con el fin de que sea incorporado como parte integrante del

dictamen aprobado y emitido por el Consejo Económico y Social respecto del avance de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Cana-*

*rias*, en el sentido de que sea eliminada la referencia a la obligatoriedad de uso del tacógrafo en esta Comunidad Autónoma.

Fdo.: José Cristóbal García García  
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.: Roberto Goiriz Ojeda  
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.: Manuel Santana León  
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.: Luis de Miguel Bartolomé  
Confederación Provincial de Empresarios de Tenerife

## VOTO PARTICULAR NÚMERO 2

**QUE FORMULAN REPRESENTANTES EN EL CONSEJO DE COMISIONES OBRERAS CANARIAS (CCOO) Y UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE CANARIAS (UGT), Y EL REPRESENTANTE DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CANARIAS, EN RELACIÓN A LA REGULACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL TACÓGRAFO EN EL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE POR CARRETERA DE CANARIAS**

Considerando que en nuestra opinión, la legislación europea y estatal en esta materia no impide que en el ámbito de esta Ley se regule la implantación del tacógrafo digital en Canarias como medida técnica de control del transporte terrestre por carretera dado el Título II, artículo 30, apartado 18 del *Estatuto de Autonomía de Canarias* lo posibilita y que las normativas europeas y nacionales no son restrictivas al respecto.

Considerando que la implantación de este mecanismo técnico de control contribuiría a la mejora de las condi-

ciones de seguridad y salud de los conductores profesionales, a la mejora de la seguridad vial de los otros usuarios de las vías, a mejorar la competencia, la productividad e imagen del sector y a la homologación en esta materia con el resto del Estado y de la Unión Europea.

Manifestamos la necesidad de que en el texto articulado de la Ley persevere un artículo específico dedicado a este tema que permita el desarrollo de una normativa de implantación del tacógrafo digital en Canarias.

Fdo.: Juan Jesús Arteaga Lorenzo  
Comisiones Obreras Canarias

Fdo.: José Luis Prats Godoy  
Comisiones Obreras Canarias

Fdo.: José Miguel González Hernández  
Comisiones Obreras Canarias

Fdo.: Miguel Pérez García  
Unión General de Trabajadores de Canarias

Fdo.: Cecilio Urgoiti González  
Unión General de Trabajadores de Canarias

Fdo.: José L. López Naranjo  
Unión General de Trabajadores de Canarias

Fdo.: Germán Hernández Rodríguez  
Asociaciones de Consumidores

### VOTO PARTICULAR NÚMERO 3

#### QUE FORMULAN REPRESENTANTES EN EL CONSEJO DE LA CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS (CCE) Y LA CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE TENERIFE (CPE-CEO), EN RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE TURÍSTICO PRIVADO COMPLEMENTARIO EN EL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE POR CARRETERA DE CANARIAS

El tratamiento que incluye el avance de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias*, a propósito del transporte turístico privado complementario, al concebir a éste como modalidad independiente, dejando su específica definición a futuros desarrollos reglamentarios, pero estableciendo la posibilidad de constituirse como una red de servicios de transporte paralela orientada a los turistas, permitiendo

reiteración de itinerarios, calendario, horario e incluso cobro individual, podría introducir un factor de competencia desleal en el sector, propiciando la ruptura del mercado de transporte turístico y su realización de manera desregulada. Consecuentemente, quienes suscriben el presente Voto Particular, en la representación que ostentan, piden expresamente se analicen estos previsibles efectos con carácter previo a cualquier regulación definitiva.

Fdo.: José Cristóbal García García  
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.: Manuel Santana León  
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.: Roberto Goiriz Ojeda  
Confederación Canaria de Empresarios

Fdo.: Luis de Miguel Bartolomé  
Confederación Provincial de Empresarios de Tenerife