CES

Consejo Económico y Social de Canarias

DICTAMEN 2/2006

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CANARIAS

Sesión del Pleno del CES de 26 de enero de 2006

Secretaría General
Las Palmas de Gran Canaria. Enero, 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
Internet: 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 2/2006

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CANARIAS

Dictamen preceptivo solicitado por el Gobierno de Canarias
Sesión del Pleno del CES de 26 de enero 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 26 de enero de 2006, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992*, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El día 28 de noviembre de 2005 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 ordinario, sobre el anteproyecto de *Ley de Ordenación del Transporte Marítimo 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 un mes.

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, exclusivamente, la siguiente documentación:
   - *Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno* de fecha 29 de julio de 2004.
   - *Memoria Justificativa del Anteproyecto de Ley*.
   - *Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley.*
   - *Borrador de Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias*, con el siguiente contenido:

Título Primero. Disposiciones generales.

Capítulo Único. Ámbito de aplicación.

Titulo Segundo. Régimen de prestación de los servicios de transporte marítimo.

Capítulo I.- régimen general de prestación de los transportes marítimos.

Sección Primera: Principios.

Sección Segunda: Régimen de comunicación previa.

Sección Tercera: Conferencias marítimas y consejos de usuarios.

Capítulo II. Régimen especial de prestación de los transportes marítimos de interés público.

Sección Primera: Declaración de interés público.

Sección Segunda: Autorización previa y obligaciones de servicio público.

Sección Tercera: Contratos de obligación de servicio público.

Capítulo III. Régimen particular de los transportes marítimos con finalidad turística, recreativa, educativa o similares.

Título Tercero. Las potestades administrativas de control y sanción.

Capítulo I. Seguimiento de los servicios de transporte.

Capítulo II. Inspección de los servicios de transporte marítimo.

Capítulo III. Infracciones y sanciones.

Capítulo IV. Procedimiento sancionador.

2 Disposiciones Adicionales.

2 Disposiciones Transitorias.

1 Disposición Derogatoria.

3 Disposiciones Finales.

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 Fiscal y Comercial 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 2, 14, y 29 de diciembre de 2005, así como el día 20 de enero de 2006. En la última de dichas sesiones, la Comisión aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CANARIAS

1. Estructura

El anteproyecto de texto normativo que se dictamina, además de una Exposición de Motivos, contiene 39 artículos distribuidos en 8 Capítulos, que a su vez se agrupan en tres Títulos; recogiendo el Título I, con 4 artículos incluidos en un único capítulo, las disposiciones generales respecto del ámbito de aplicación, el objeto y la competencia, al tiempo que establece una serie de definiciones sobre determinados términos relacionados con el transporte marítimo.

El Título II regula el régimen de prestación de los servicios de transporte marítimo, e incluye 18 artículos (del 5 al 22) agrupados en 3 Capítulos que se ocupan respectivamente de los tres regímenes de prestación de los servicios: general, especial y particular.

Por último, el Título III está dedicado a las potestades administrativas de control y sanción, reguladas en 17 artículos (del 23 al 39), que se agrupan a su vez en 4 Capítulos: seguimiento e inspección de los servicios de transporte marítimo (Capítulos I y II respectivamente); tipificación de las infracciones y las sanciones correspondientes (Capítulo III); y procedimiento sancionador (Capítulo IV).

El citado anteproyecto de texto normativo se cierra con dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

2. Contenido

El anteproyecto de Ley regulará, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2 del *Estatuto de Autonomía de Canarias*[1], los aspectos siguientes:

1. 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 transporte marítimo en Canarias.
2. La ordenación de la actividad de transporte marítimo interinsular en sus distintas modalidades (el regular y el discrecional u ocasional), el alquiler de embarcaciones y las medidas de control.
3. El régimen de inspección y sanciones.
4. El Registro Canario de Transporte Marítimo.

2.1. Exposición de motivos

Comienza la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley que se dictamina describiendo, en un primer apartado, el marco jurídico-competencial en materia de transporte marítimo, incidiendo en las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

En el apartado II señala la Exposición de Motivos que el anteproyecto regulará todos los servicios de transporte marítimo entre puertos y puntos del litoral canario que se realicen a cambio de una remuneración económica y bajo la regla esencial de la libertad para prestar esos servicios, por lo que el papel de la Administración se limita a *"…conocer a quienes realizan esos transportes y, en su caso, verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para su ejercicio y las condiciones legales de prestación; requisitos y condiciones que tienen que ver con la seguridad, la capacidad y la regularidad de los servicios ofertados*". Indica, no obstante, la Exposición de Motivos en el apartado III que la liberalización del cabotaje marítimo puede resultar perjudicial para el cabotaje interinsular, "*…pudiendo producirse situaciones de insuficiencia de los servicios que perjudiquen estos territorios…*", lo que justificaría la intervención de la administración en los servicios de transporte marítimo "*…que sean declarados de interés público cuando se consideren esenciales para garantizar la comunicación regular…*", señalando que "*…la necesidad de asegurar esas comunicaciones regulares esenciales es la razón de interés general que legitima la restricción de la libertad de prestación*". Por ello se faculta al Gobierno para declarar de interés público determinadas líneas de transporte regular. Esta declaración permite "*…fijar unas condiciones de regularidad, continuidad, frecuencia, capacidad de prestación y precio, que se consideran el mínimo necesario para ofrecer unos servicios suficientes".*

Por otro lado, asegura la Exposición de Motivos en un IV y último apartado: "*…tan importante como la garantía*

[1] El articulo 2 del *Estatuto de Autonomía de Canarias* establece: "*El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura.*"

de conexión regular entre las islas es la protección del ecosistema marino interinsular, de la fauna, la flora y la propia calidad de las aguas que rodean el archipiélago…", y por ello "*…una norma que pretende ordenar el transporte marítimo interinsular no puede dejar de lado esta realidad*". Así, "*…la libertad de prestación de servicios de transporte marítimo también puede ser limitada mediante la imposición de cargas, limitaciones e, incluso, prohibiciones, cuando sea necesario para proteger aquellos valores y, en particular, a partir del reconocimiento de las aguas canarias como zona marítima especialmente sensible*".

Por todo ello la Ley delimitará "*…las potestades de control, inspección y sanción que precisa la Administración competente para garantizar el cumplimiento de las normas que ordenan los transportes marítimos en Canarias*".

2.2. Texto articulado

Como Disposiciones Generales (Título I) del Anteproyecto de Ley que se dictamina, el artículo 1 establece su ámbito de aplicación, limitándolo al transporte que se desarrolle por mar entre puertos o puntos del litoral de Canarias.

El artículo 2 recoge el objeto que comprende toda aquella actividad de transporte marítimo de pasajeros y mercancías, en embarcaciones debidamente registradas, a cambio de una remuneración.

El artículo 3 contiene una serie de definiciones para los siguientes conceptos: empresa naviera, armador comunitario, cabotaje interinsular, línea de transporte marítimo y su modificación, puerto base de un buque, declaración de interés público, obligaciones de servicio público y título habilitante.

El artículo 4, relativo a la competencia, dispone que la regulación, ordenación y planificación del transporte marítimo y de las actividades relacionadas con el mismo es competencia del Gobierno de Canarias, en tanto que la gestión, inspección, control y régimen sancionador del transporte marítimo y de las actividades relacionadas con el mismo corresponde al Departamento competente por razón de la materia.

En cuanto al régimen de prestación de los servicios de transporte marítimo (Título II), y dentro del régimen general (Capítulo 1), la Sección Primera recoge los principios generales, así el artículo 5 establece el principio de libertad de prestación, con el límite de la declaración de interés público, y el artículo 6 introduce la clasificación los distintos servicios de transporte, distinguiendo, según su finalidad entre de pasajeros, de mercancías y mixtos, y según las condiciones de prestación entre líneas regulares y líneas no regulares u ocasionales.

La Sección Segunda comprende del artículo 7 al 14, y se ocupa del régimen de la comunicación previa, estableciendo el artículo 7 las condiciones y el procedimiento de la preceptiva comunicación previa.

Por su parte, el artículo 8 reserva el transporte marítimo interinsular a buques abanderados en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, pudiendo la Administración autorizar excepcionalmente, a falta de estos, buques mercantes extranjeros.

En el artículo 9 se regulan los requisitos y condiciones de prestación de los servicios, tanto de transporte marítimo en las Islas, como de línea regular de cabotaje marítimo.

El artículo 10, establece las consecuencias del incumplimiento de requisitos en la prestación.

El artículo 11 crea el Registro Canario de Navieros, con un carácter meramente informativo, sin que la inscripción condicione la eficacia de la comunicación previa de inicio de la actividad.

El artículo 12 regula las obligaciones de información a que están sujetas todas las empresas que presten los servicios de transporte marítimo interinsular.

El artículo 13 establece la obligatoriedad de la comunicación, por parte de las empresas, de la modificación de cualquiera de las condiciones de prestación de los servicios de transporte.

El artículo 14 determina las causas de extinción de la comunicación previa.

La Sección Tercera del régimen general (Capítulo 1) incluye el artículo 15 que regula las obligaciones de las empresas navieras que se agrupen o conferencien, definiéndolas como conferencias marítimas, y el derecho de los usuarios de los servicios de líneas regulares conferenciadas a agruparse en consejos de usuarios con objeto de defender sus intereses.

En el Capítulo 2 se regula el régimen especial de prestación de los transportes marítimos de interés público, ocupándose el artículo 16, incluido en la Sección Primera, de la declaración de interés público fijando las condiciones mínimas del transporte marítimo regular para ser susceptible de dicha declaración.

En la Sección Segunda de este Capítulo 2, el artículo 17, contempla el régimen de la autorización administrativa previa para la realización de los transportes declarados de interés público, "*…una vez acreditada la insuficiencia de los servicios que los atienden en relación con las condiciones mínimas fijadas por el Gobierno*", regulando la valoración de la insuficiencia de los servicios, así como los requisitos para obtener la autorización y los deberes de los titulares de la autorización, estableciendo por su parte el artículo 18 las obligaciones de servicio público a que se someten los transportes de interés público de pasajeros y mercancías, que se determinarán mediante reglamento y se limitarán a "*…requisitos de regularidad, continuidad, frecuencia, puertos a los que se deba prestar el servicio, capacidad de prestación, política tarifaria y tripulación*."

Por su parte, la Sección Tercera incluye únicamente el artículo 19, que regula la contratación de transportes de interés público, "… *como excepción al régimen de auto-*

rización administrativa", y que se ofrecerán "*…de acuerdo con los principios de concurrencia y publicidad y serán adjudicados por concurso público en la forma prevista en la legislación vigente*", describiendo a continuación los servicios que podrán comprender dichos contratos, la posibilidad de incorporar una compensación económica y las obligaciones derivadas de la contratación.

El Capítulo 3 de este Título II, recoge el régimen particular de los transportes marítimos con finalidad turística, recreativa, educativa o similares, regulándose en el artículo 20 la exigencia de comunicación previa y las condiciones de prestación de los servicios, siempre a cambio de una contraprestación económica; en el artículo 21 el alquiler de embarcaciones de recreo y, por último, en el artículo 22 los requisitos particulares de este tipo de servicios de transporte marítimo, complementarios a los establecidos en el capítulo anterior.

Finalmente, el Título III se ocupa de las potestades administrativas de control y sanción, regulándose en los artículos 23 y 24., incluidos en el Capítulo 1, los mecanismos o medios de control como son "*...el libro de reclamaciones, la certificación de inscripción en el Registro de Canario de Navieros, las autorizaciones y contratos de obligación de servicio público, según proceda, y los documentos y elementos de control exigidos por la normativa de aplicación…*".

El Capítulo 2 incluye los artículos 25 y 26, que se ocupan respectivamente de los órganos de inspección y del ejercicio de la función inspectora.

Por su parte el Capítulo 3 recoge las infracciones y sanciones, incluyendo el artículo 27 la clasificación de las infracciones en muy graves, graves y leves. De las primeras, las muy graves, se ocupa el artículo 28, las infracciones graves se fijan en el artículo 29 y las infracciones leves se regulan en el artículo 30. Los artículos 31 y 32 establecen la responsabilidad por infracción y la prescripción de las infracciones, respectivamente.

Del régimen de sanciones se ocupa el artículo 33, recogiendo el artículo 34 la prescripción de las sanciones y el artículo 35 las medidas complementarias.

Por último, el Capítulo 4 de este Título III regula el procedimiento sancionador: el régimen jurídico, que el artículo 36 remite a normas de procedimiento administrativo aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias; el órgano competente, que según el artículo 37 es la Consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con competencias en materia de transporte marítimo; las medidas provisionales que establece el artículo 38; y, por último, el plazo máximo de resolución del procedimiento sancionador, que lo fija el artículo 39 en un año desde la fecha de su incoación.

2.3. Otras disposiciones

Las dos Disposiciones Adicionales se ocupan, respectivamente, de las medidas de salvaguardia y de la bonificación a los usuarios residentes.

Las Disposiciones Transitorias establecen la subsistencia de contratos de obligación de servicio público anteriores a esta Ley y la conversión de los títulos habilitantes preexistentes.

Una Disposición Derogatoria única de carácter general.

Y las tres Disposiciones Finales que establecen, respectivamente, el posterior desarrollo reglamentario de la Ley, la actualización anual automática de las sanciones conforme al IPC, y su propia entrada en vigor, a los tres meses de la publicación.

III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO DE CANARIAS

1. Observaciones de carácter previo: Procedimientos y antecedentes incorporados con la solicitud de Dictamen

1.1. Sobre la ausencia de la previa toma en consideración de la iniciativa por parte del Gobierno

La utilización, en el trámite de solicitud de dictamen, de la vía incluida en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del Consejo Económico y Social*, en la redacción dada por el artículo 13 de 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*, que excusa de la previa toma en consideración por el Gobierno de las iniciativas sobre las que se dictamina, cuando así lo haya interesado cualquiera de sus miembros, aleja los pronunciamientos del Consejo del momento en que aquél expresa su 'voluntad política' respecto de las mismas. Situando la intervención del Consejo en un momento de escasa concreción y definición de los contenidos del que sólo se conoce como avance preliminar, incompleto y poco definido, de borrador de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias*. Estaríamos ante una iniciativa situada en el terreno de las actuaciones preparatorias de tipo administrativo o técnico, y no en el de la expresión del propósito y de la voluntad política del Gobierno.

1.2. A propósito de los antecedentes que se incorporan con la solicitud de Dictamen

En opinión del Consejo, la omisión de un estudio o memoria económica representa otra dificultad en la medida en que no hace posible conocer 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 esta misma línea, la omisión del resultado del trámite de audiencia, exigible en razón de la materia, a otras instancias y organizaciones con interés directo en la pro-

puesta de regulación, representa otra dificultad a la hora de facilitar el papel asignado al Consejo en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno.

2. Observaciones de carácter general

2.1. Canarias y los condicionantes geográficos de 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.

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 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[2].

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.

A propósito de los contenidos del avance de borrador de Anteproyecto sobre el que se dictamina y en relación a lo que se ha expuesto anteriormente sobre el valor ambiental y paisajístico, conviene señalar que muy recientemente la Administración del Estado, a través del Subcomité de Seguridad de la Navegación de la Organización Marítima Internacional (OMI), obtiene la aprobación de un conjunto de nuevas medidas de protección asociadas en la que se denomina Zona Marítima Especialmente Sensible (ZMES) de las Islas Canarias[3].

La ZMES, según la normativa de la OMI, máximo organismo mundial en este ámbito, es aquella que debe ser objeto de protección especial en atención a su importancia por razones ecológicas, socioeconómicas o científicas y que exige una especial atención desde la perspectiva medioambiental para evitar daños como consecuencia de las actividades marítimas.

Consecuencias de estas medidas son las de introducir, también, nuevos Dispositivos de Separación del Tráfico Marítimo entre Tenerife y Gran Canaria, y entre esta última Isla y Fuerteventura, con dos Vías de Circulación, una Zona de Precaución y Zonas de Navegación Costera, y una Zona de Navegación a Evitar en las Islas de Lanzarote, Tenerife, Gran Canaria, La Palma y El Hierro. Además se controlarán los buques petroleros que transporten por sus costas hidrocarburos pesados[4] y se delimitan cinco Zonas de Navegación, en el Archipiélago, que también deberá evitar el tráfico marítimo por razón de se gran riqueza natural y biológica.

2.2. La importancia de armonizar la política de cohesión y los distintos modos de transporte

Consciente de la necesidad de actuar en el ámbito de los gastos de infraestructura y de los costes exteriores de los distintos modos de transporte, y con el objetivo de iniciar un debate sobre el modo en que pueden contribuir los instrumentos tarifarios a resolver los principales problemas del transporte, la Comisión Europea presentó, en diciembre de 1985, un Libro Verde[5] sobre la tarificación equitativa del transporte. Desde una perspectiva de

[2] 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^2, 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. 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.

[3] Aprobada por el Comité de Protección del Medio Marino de la Organización Marítima Internacional en su 51 período de sesiones, en abril de 2004.

[4] Los datos de los que dispone el CES permiten estimar que, anualmente, las aguas españolas en las Islas Canarias las transitan un promedio de 1.500 buques tanques de gran tonelaje. Tráfico que, por la posición geográfica de las diferentes Islas, discurre a través del espacio marítimo entre las islas de Tenerife y Gran Canaria, y entre ésta y la de Fuerteventura.

[5] Libro Verde titulado: *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte-Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea*. Según el Libro Verde, la internalización de los costes del transporte, esto es, el hecho de que cada usuario soporte la totalidad de los costes sociales de su desplazamiento, permitiría reducir los problemas de transporte y por tanto mejorar la competitividad de la economía europea. El objetivo no es aumentar los costes del transporte, sino estimular a usuarios y fabricantes a modificar sus hábitos con el fin de reducir los efectos secundarios negativos del transporte. Al reducir los efectos secundarios negativos y los costes ocultos también se reducirán los costes reales, ya sean los pagados directamente por los usuarios o por el conjunto de la sociedad.

mayor equilibrio entre el transporte por carretera y las demás modalidades de transporte, este documento examina los medios para conseguir una mejor integración de los costes derivados de la contaminación, la congestión y los accidentes en los precios del transporte. Un coste que en la actualidad no es tomado en consideración por el sistema de imputación, sino que es repercutido en terceros.

Por lo que respecta a Canarias, su características y condicionantes geográficos, a los que nos hemos referido a lo largo del presente dictamen, aconsejan se profundice en relación a determinados aspectos del proceso de revisión de la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T): la financiación de las infraestructuras, el coste de su utilización, la fiscalidad de los transportes, la adaptación de la legislación sobre liberalización de los transportes, el régimen de ayudas y la consideración de servicios públicos de los transportes.

La política de transporte desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la cohesión económica y social de la Unión Europea. Esta política contribuye a reducir las disparidades regionales, mejorando el acceso a las regiones insulares y periféricas. Además, tiene un efecto positivo para el empleo, ya que fomenta las inversiones en infraestructuras de transporte y favorece la movilidad de los trabajadores.

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 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.

La Red Transeuropea también contribuye a la cohesión económica y social. Ésta deberá desarrollarse teniendo especialmente en cuenta las regiones periféricas y ultraperiféricas, como Canarias[6].

La RTE-T pretende ser un instrumento de canalización y coordinación de las inversiones comunitarias y nacionales en proyectos de gran valor añadido comunitario. La revisión que se pretende habrá de permitir: responder mejor a las dificultades encontradas en su realización y contribuir a alcanzar los objetivos de la nueva política de transportes, tal y como aparecen descritos en el Libro Blanco.

En marzo de 2005 la Comisión Europea anuncia el inicio de un proceso de consultas sobre la futura política marítima para la Unión. Según la Comunicación que sirve de base a ese anuncio, la Comisión Europea apuesta por el reconocimiento de la contribución del transporte marítimo de cabotaje al desarrollo del bienestar de las regiones, apostando por su mayor aprovechamiento en un contexto de desarrollo sostenible[7].

El Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la materia, consciente de las limitaciones para el desarrollo del *Short Sea Shipping,* propone impulsar y fomentar su desarrollo, en particular mediante la concesión de fondos europeos. La política de redes transeuropeas, en progresivo desarrollo en los últimos años, a partir del Consejo Europeo de Essen en el año 1994, establece las orientaciones para el desarrollo de esa red de cara a 2010, decisión que, revisada en 2001, da cabida a un nuevo impulso a los puertos e infraestructuras marítimas interiores reafirmando el importante papel del transporte marítimo de corta distancia[8].

Dentro del objetivo general de garantizar la movilidad sostenible de personas y mercancías, el Parlamento Europeo y el Consejo han apostado por la creación de mecanismos de apoyo al desarrollo de los transportes marítimos que mejoren la accesibilidad de las regiones periféricas e insulares.

El Comité Económico y Social Europeo, en su *Dictamen de iniciativa propia 140/2005 Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes,* vuelve a hacerse eco de las limitaciones que para el desarrollo económico y la cohesión social representa la insularidad alejada, propiciando y recomendando, entre otras cuestiones, la necesidad de impulsar la mejora de los transportes y las comunicaciones marítimas de estas regiones.

2.3. El transporte en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en nuestros Planes de Desarrollo y en las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo 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*".

[6] La Comisión Europea por medio de dos documentos claves 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*, el 12 de septiembre de 2001, y una propuesta para la modificación de las orientaciones que definen la *Red Transeuropea de Transportes* (RTE-T), el 2 de octubre de 2001.

[7] Un grupo de trabajo, formado por los Comisarios responsables de las políticas relacionadas con el mar (los responsables de Empresa e Industria; de Transportes; Medio Ambiente; Política Regional; Investigación y Energía), se compromete a la elaboración de un documento de consulta sobre la futura política marítima de la Unión. Su publicación está prevista para el primer semestre de 2006.

[8] Estudio de la Red Transnacional Atlántica de Interlocutores Económicos y Sociales (RTA), del Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg IIIB, Programa Espacio Atlántico.

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.

Asimismo, establece que la Administración velará para que las compañías prestatarias de servicios de pasajeros atiendan, en la fijación de sus tarifas, a los costes derivados de la doble insularidad[9], a efectos de la necesaria conexión con las líneas del resto del territorio nacional. Si hay vuelos que requieren transbordo desde alguna Isla periférica, se propone que el precio sea igual al del vuelo directo desde dicha Isla, a fin de garantizar que la doble insularidad no perjudique a los residentes en las Islas periféricas.

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.

Finalmente, existe en el REF 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.

Como no podía ser de otra manera, el *Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006* (PDCAN) y el *Plan de Desarrollo Regional* (PDR)[10] contemplan, como uno de los objetivos finales, mejorar la accesibilidad de Canarias respecto al exterior y la integración territorial 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*.

Para el logro de este objetivo se plantea la estrategia de Mejorar las Infraestructuras de Transportes y Telecomunicaciones, 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.

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.

Las *Directrices de Ordenación General* y las *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, también insisten en definir los transportes marítimos como esenciales

[9] Un estudio del Consejo de Usuarios del Transporte Marítimo y Aéreo de Las Palmas desglosa los elementos que integran el coste del transporte en Canarias. Distinguiendo entre los sobrecostes que se generan debido al alejamiento de las Islas de las fuentes de suministro de materias primas e insumos y el destino de la producción, y los sobrecostes asociados a la doble insularidad. La información de referencia se incluye como Anexo al presente Dictamen.

[10] El CES de Canarias, en su *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 determinado 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 de 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."

para la sostenibilidad del desarrollo, para aumentar la competitividad del sistema económico canario, promoviendo la integración territorial de Archipiélago y para la necesaria articulación de Canarias con la Unión Europea y con el Continente Africano.

El sistema portuario y su red de comunicaciones constituyen, según las Directrices, elementos básicos del abastecimiento insular e instrumentos imprescindibles para la cohesión social. Apuestan por promover el carácter polivalente de los puertos y de sus sistemas de comunicación, con funciones integradas de carácter comercial, deportivo, turístico y pesquero.

Con carácter de Norma de Aplicación Directa (NAD), la *Ley 19/2003, de 14 de abril*, que aprueba las Directrices, recoge el relevante papel otorgado al sistema de transportes en nuestra Comunidad Autónoma, encomendándole funciones particularmente destacables en el desarrollo de la competitividad de las Islas, la sostenibilidad del desarrollo y la integración territorial del Archipiélago.

En consecuencia con todo ello, el establecimiento de un sistema de transporte marítimo orientado a satisfacer las necesidades de movilidad, prestando especial atención a la demanda de los sectores sociales menos favorecidos económicamente y propiciando el desarrollo de la actividad económica, constituye, en opinión del Consejo, objetivo de especial importancia.

2.4. La oportunidad y la necesidad de un nuevo marco normativo en la materia

Ya con estas consideraciones de carácter general, sin perjuicio de algunas deficiencias de tipo formal y de procedimiento de la iniciativa sobre la que se dictamina, sobre las que también queremos llamar la atención, el Consejo quiere resaltar la especial importancia que revisten para el archipiélago canario los transportes y las comunicaciones marítimas entre las islas y de éstas con el exterior.

Desde este punto de vista, el CES valora de manera positiva la conveniencia de establecer un marco normativo que, en materia de transporte marítimo, propicie nuestra integración territorial, social y económica, en un contexto de progresiva liberalización del transporte marítimo, que habrá de ser armonioso con el establecimiento de medidas complementarias que garanticen el principio de igualdad, para todos los residentes en todas las islas, en materia de accesibilidad.

El Consejo Económico y Social considera acertado propiciar una nueva regulación del 'régimen de prestación de los servicios de transporte marítimo', en particular de aquellos que conlleven la previa 'declaración de interés público'. La necesaria normalización de las 'actividades relacionadas con los transportes marítimos con finalidad turística, recreativa, educativa o similares', así como el establecimiento de un marco para la 'actuación administrativa en materia de control, inspección y sancione'.

Todo ello sin perjuicio del conjunto de observaciones que más adelante se señalan.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. La liberalización del transporte marítimo de mercancías en la Unión Europea

La progresiva liberalización del cabotaje marítimo, a partir de la entrada en vigor del *Reglamento CEE 3577/1992 del Consejo*, concluye en enero de 1999, fecha a partir de la cual la práctica totalidad de estos servicios está liberalizada[11].

La Comisión Europea estima que esta liberalización no debe estar sujeta en ningún caso a un régimen de 'autorización previa', aunque se acompañara de condiciones restrictivas. El Consejo quiere recordar que es la propia Comisión de la Unión Europea la que dispone que, a lo sumo, cualquier previsión de regulación normativa sólo habilita, en esta materia, a solicitar a los operadores 'información anticipada sobre los servicios que piensan ofrecer'[12].

Tal y como se ha venido señalando a lo largo del presente dictamen, el transporte marítimo de pasajeros y mercancías se constituye como un elemento de vital importancia para las Islas. El propio Reglamento Comunitario citado ha dispuesto un 'grupo especial de normas' orientadas a la 'protección de las vías y enlaces marítimos que el mercado cubre de manera inadecuada'. En opinión del Consejo, cualquier propósito regulatorio en esta materia ha de hacer compatible intervenciones en el mercado, a través del establecimiento de 'obligaciones de servicio público'[13], y de otro lado, el libre acceso a la condición de operador de estos servicios. Las autoridades competentes dispondrían de varios procedimientos administrativos para la imposición de 'obligaciones de servicio público' a todos los operadores de una ruta determinada, así, el 'régimen de declaraciones', a través de un 'sistema de licencia', o mediante el de 'autorizaciones'.

De especial importancia tiene, al objeto del presente dictamen, la propuesta de la Comisión Europea, del 14 de diciembre de 2005, para la 'liberalización del transporte marítimo de mercancías en toda la Unión', con el fin

[11] Con la sola excepción de sólo dos de estos servicios de cabotaje insular en Grecia, que aún se benefician de una exención: los servicios regulares de transporte de pasajeros y transporte por transbordador, así como los servicios efectuados por buques de menos de 650 toneladas brutas.

[12] La cláusula *stands still* del artículo 7 del Reglamento citado, que se mantiene vigente pese a la supresión del artículo del *Tratado de la Unión* al que remite, prohibe en principio a los Estados miembros introducir restricciones a la libre prestación de servicios que no existían antes de la entrada en vigor del Reglamento.

[13] El Reglamento Comunitario sobre Cabotaje distingue claramente entre 'obligaciones de servicio público' y 'contratos de servicio público', así estos últimos serían el 'instrumento normal utilizado para el establecimiento de aquéllas'.

de que las 'conferencias marítimas', los cárteles formados por las empresas del sector, cumplan las reglas de la 'competencia comunitaria', de las que están exentas desde 1870, y abandonen las prácticas restrictivas registradas actualmente. La propuesta de la Comisión iría orientada precisamente a la mejora de la competitividad de este sector y al cumplimiento de la Estrategia de Lisboa, que ya instó a la Comisión a acelerar la liberalización de los transportes en la Unión.

Las líneas de la propuesta de la Comisión, que deberían ser publicadas antes de finales de 2007, tratarán aspectos como el almacenamiento de datos independientes, la creación de asociaciones profesionales y de foros sectoriales en los que pueden intervenir los actores del sector, entre otras medidas. La Comisión pretende publicar, hacia finales de 2006, un documento de cómo avanza el desarrollo de los contenidos de su propuesta.

3.2. La técnica legislativa utilizada para regular algunas cuestiones en anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias

Sin perjuicio de la opinión mejor fundada de los órganos cuya función de asesoramiento se circunscriba a los aspectos jurídicos de las iniciativas legislativas del Gobierno de Canarias, el CES no puede dejar de mencionar la inquietud que le produce la técnica legislativa utilizada para regular algunas cuestiones que, de no mejorarse, afectan a la claridad y certeza que el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la *Constitución Española*, requiere.

De manera particular, no nos parece acertada la utilización, con los efectos que se quiere otorgar, de la 'autorización previa' en relación a las 'obligaciones de servicio público', aspecto central del texto sobre el que se dictamina.

El *Reglamento CEE 3577/1992 del Consejo, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros*, de plena aplicación en Canarias desde enero de 1999, determina la práctica liberalizada de los servicios de cabotaje marítimo. De ahí la necesidad de que en la materia objeto de regulación, en este avance de borrador de anteproyecto, cualquier previsión que contraríe el Reglamento Comunitario haya de cuestionarse.

La regulación que se ofrece de la 'declaración de interés público de las líneas de transporte marítimo regular de pasajeros y mercancías' es, como poco, desacertada: el presupuesto para tal declaración, que "*satisfaga las necesidades básicas de comunicación entre Islas*", no puede 'legitimar' la imposición de obligaciones de servicio público que habrán de estar condicionadas, en virtud de la normativa comunitaria, a la 'autorización administrativa previa' sólo si:

- Queda acreditada la 'necesidad real de servicio público' ante la insuficiencia de la oferta regular de transporte en régimen de libre competencia.
- Se demuestra, asimismo, que dicho régimen de autorización administrativa previa es necesario y proporcionado al objetivo perseguido y, por último,
- El referido régimen se sostiene en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas.

Las 'condiciones de prestación' que, para el desempeño de la actividad, se exigen cumplir, nos ofrecen dudas en cuanto a su propio fundamento constitucional al operar, alguna de estas condiciones, como factores que limitan la libre prestación de servicios. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es rotundo al defender la supresión de cualquier restricción, y el trato discriminatorio, a la libre prestación de servicio, que sólo puede limitarse en razón del interés general y garantizando siempre que estas limitaciones son proporcionadas.

3.3. Algunas definiciones plateadas por el anteproyecto de Ley

En opinión del Consejo, y en esta misma línea de adaptación a las previsiones comunitarias en la materia, algunas definiciones de especial relevancia parecen confusas. Así ocurre con la de 'armador comunitario', con la de 'condiciones de matriculación de los buques' o con la de 'comunicación previa'.

Así, el concepto de 'armador comunitario' exige su adaptación al *Reglamento (CEE) 3577/1992, de 7 de diciembre*, citado. Esta norma distingue tres tipos de armadores comunitarios:

- Los 'nacionales de un Estado miembro establecidos en un Estado miembro' de conformidad con la legislación de ese Estado y que realicen actividades de transporte marítimo.
- Las 'compañías marítimas establecidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuyo centro de actividad principal esté situado en un Estado miembro, realizándose su control efectivo en un Estado miembro'.
- los 'nacionales de un Estado miembro establecidos fuera de la Comunidad o las compañías marítimas establecidas fuera de la Comunidad y controladas por nacionales de un Estado miembro, siempre que sus buques estén matriculados en un Estado miembro?, de acuerdo con su legislación.

Interpreta la Comisión Europea[14] que la cuestión que ha suscitado más dudas es la definición del concepto de 'control' contemplado en la normativa comunitaria. El concepto de 'control efectivo' en un Estado miembro significa, en este contexto, que las decisiones determinantes y la gestión diaria se realiza desde territorio comunitario, o que la mayoría del capital de la compañía marítima pertenezca a nacionales comunitarios, según

[14] *Comunicación de la Comisión COM(2003) 595 final, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Interpretación del Reglamento (CEE) 3577/1992 del Consejo.*

se trate del primer o segundo supuesto de 'armador comunitario'.

El borrador de Anteproyecto de Ley que se analiza prevé que, 'excepcionalmente, cuando no existan buques que reúnan el requisito de nacionalidad' que exige reservar la actividad de transporte a buques abanderados en los Estados miembros de la Unión Europea, las empresas navieras podrán ser 'autorizadas por la Comunidad Autónoma para contratar y emplear buques mercantes extranjeros'. En relación a ello el Consejo Económico y Social expresa sus dudas acerca de que esto pueda ser una práctica tolerada por el Derecho Comunitario. En cualquier caso, tal posibilidad no puede constituir una puerta para la 'proliferación de buques de bandera de conveniencia en la prestación del cabotaje insular', con el riesgo de la calidad del servicio y el deterioro de las relaciones laborales.

A propósito de la 'comunicación previa' en opinión del Consejo, ésta se confunde, en el avance de borrador de Anteproyecto de Ley que se analiza, con una 'solicitud de autorización' olvidando que aquélla, a diferencia del régimen de autorizaciones sobre el que más adelante volveremos, no puede ser calificada como título que habilite para el ejercicio de la actividad.

El objeto último de la 'comunicación' a de ser facilitar, por parte del operador, el conocimiento a la autoridad administrativa de las condiciones con las que desempeña la actividad, permitiendo a ésta, en último caso y en ejercicio de la actividad de tutela de los intereses que entran en juego, suspender o prohibir la actividad si de los antecedentes se desprende que el interesado no cumple los requisitos para ello.

La importancia de este planteamiento reside, en opinión del Consejo, en que al desproveer a la 'comunicación' de ese valor de título legitimador, o como solicitud de autorización, se fortalece el principio de libre prestación de servicio que exige la normativa comunitaria en esta materia.

3.4. Algunos aspectos de la autorización administrativa previa

Entendemos que el Derecho Comunitario no se opone, sin embargo, para que se incluya entre los' requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de una autorización administrativa previa' y como medio para imponer obligaciones de servicio público, el requisito de que el 'armador comunitario' esté al corriente del pago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social, toda vez que esto permitiría evaluar su solvencia. Aspecto éste que no se contempla en el borrador de Anteproyecto de Ley sobre el que se dictamina.

Además, en la medida en que el borrador de Anteproyecto de Ley prevé la posibilidad de que se pudiera producir algún tipo de intervención para la protección medioambiental del espacio marítimo, en opinión del Consejo y en previsión, precisamente, de esa posibilidad, se debería anticipar en el texto normativo el establecimiento de obligaciones de servicio público relacionadas con restricciones a la navegación, el establecimiento de rutas obligatorias para proteger determinadas zonas, así como la imposición de sistemas de notificación de entrada y salida en zonas protegidas.

Un correcto planteamiento de las cuestiones tratadas requiere que la técnica de las obligaciones de servicio público, como instrumento que garantice la suficiencia de los servicios de transporte marítimo, exija la delimitación de la autorización previa, cuya finalidad es el control del cumplimiento de aquellas obligaciones.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El proceso de integración económica y monetaria, 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. Esta circunstancia ha determinado orientaciones específicas desde la política estructural europea dirigida a integrar en ese proceso, y en la búsqueda de igualdad de oportunidades, a las regiones periféricas y ultraperiféricas.

2. Estas cuestiones tienen especial importancia en un territorio caracterizado por la ultraperificidad, insularidad y fragmentación territorial. Necesitada, en consecuencia, de disponer, desde todo punto de vista, de recursos y estrategias que contribuyan a nuestro desenclavamiento geográfico, propiciando la conexión con los ejes de desarrollo y fortaleciendo nuestro propio potencial endógeno.

3. El transporte marítimo de personas y mercancías en Canarias es, sin lugar a dudas, factor básico para su desarrollo económico y para la cohesión social. Sin embargo, la lejanía e insularidad de Canarias ocasiona una serie de desventajas comparativas respecto al territorio nacional que repercuten en unos costes del transporte más elevados y, por lo tanto, en unos mayores precios de los productos. La naturaleza de los sobrecostes con los que se encuentran las empresas canarias dificulta la construcción de un espacio laboral y de mercado común.

4. El *Libro Blanco del Transporte de la Comisión Europea,* del año 2001, enfatiza la necesidad de desarrollar y fomentar el transporte marítimo de corta distancia a través de la creación de auténticas 'autopistas del mar'. Aunque no es precisa la definición del concepto, en opinión del Consejo, para Canarias puede avanzarse la siguiente caracterización: se trataría de rutas de corta distancia, con utilización intensiva de naves preferentemente rápidas, con alto nivel de demanda y conectando puertos que habrán de disponer buenas conexiones intermodales.

5. Abordar la elaboración de un sistema regulatorio del transporte marítimo en nuestra Comunidad, dado el

enorme grado de dependencia respecto de las infraestructuras terrestres, portuarias y aeroportuarias, indispensables, más que en ningún otro lugar, para la exportación e importación de mercancías, para la movilidad interior y para la exportación turística, es de todo punto necesario.

Desde este punto de vista, el CES valora de manera positiva la conveniencia de establecer un marco normativo que, en materia de transporte marítimo, propicie nuestra integración territorial, social y económica, en un contexto de progresiva liberalización del transporte marítimo, que habrá de ser armonioso con el establecimiento de medidas complementarias que garanticen el principio de igualdad, para todos los residentes en todas las Islas, en materia de accesibilidad.

Facilitar la configuración de este nuevo marco exige, en opinión del Consejo, el establecimiento de mecanismos de participación que integren a los agentes económicos y sociales más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

6. El Consejo Económico y Social valora positivamente el que se aborde esa tarea, si bien no quiere dejar de señalar que, a la hora de facilitar su opinión al respecto, hubiera deseado disponer de una 'propuesta de marco normativo con mayor nivel de concreción'. Una propuesta más próxima al momento en el que el Gobierno de Canarias expresa su voluntad política en relación a un texto que no estaría situado en el terreno de las actuaciones puramente administrativas.

   Tampoco ayuda a facilitar la tarea del Consejo, no poder disponer, como un elemento sustancial de la propuesta, de una memoria económica que informe los efectos que sobre la asignación de recursos públicos, o sus ingresos, pueda tener el que, al final, se nos presenta como avance de borrador de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias*.

7. Con carácter particular, el Consejo cree que el Anteproyecto de Ley que se dictamina es susceptible de mejora en la medida en la que puedan ser atendidas el conjunto de observaciones que hacemos respecto del articulado de la iniciativa legislativa. Algunas de ellas tienen que ver con aspectos técnico-jurídicos, de entre las que el Consejo destaca, especialmente, aquellas que pudieran ser de dudosa adaptación a la normativa comunitaria. Sin que ello signifique suplantar la valoración, que desde el punto de vista de la adecuación de la norma a nuestro *Estatuto de Autonomía* y al reparto competencial previsto en la *Constitución Española*, se hagan desde otras instancias llamadas a pronunciarse al respecto, en particular nuestro Consejo Consultivo.

8. En relación a todo ello, el Consejo sugiere se tenga en cuenta el conjunto de observaciones de carácter previo, general y particular que, respecto del avance de borrador de *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias*, se incluyen con el presente Dictamen.

En Las Palmas de Gran Canaria, a 26 de enero de 2006

Vº. Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

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

ANEXO 1. SOBRECOSTES VINCULADOS AL ALEJAMIENTO Y DERIVADOS DE LA DOBLE INSULARIDAD	
SOBRECOSTES VINCULADOS AL ALEJAMIENTO	
Envios/recepción	
• Transporte terrestre desde fábrica/almacén hacia puerto de Canarias	- Gasto de transporte terrestre o coste aplicado por la empresa transportista contratada
• Flete: Según sea a puerto de origen/destino de interés general o autonómico: - Tarifa aplicada por la Autoridad Portuaria de los puertos canarios de interés general, por la utilización, por parte de las mercancías, de las instalaciones potuarias (muelles, pantalanes, accesos terrestres, vías de circulación y zonas de manipulación) - Tarifa aplicada por el Gobierno de Canarias en los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias - Tarifa Empresarial Máxima de Carga y/o Descarga, Estiba y/o Desestiba, Cuota (la cuota sólo se aplica en el Puerto de Las Palmas) y Recepción y Entrega de las Empresas aplicada para cubrir en el puerto de origen/destino - Tasa del combustible (B.A.F.) - Tasa de seguridad - Gastos de consignatarias en puerto canario y en puerto de destino (no se aplica en transporte interinsular) - Gastos agente de aduanas en puerto canario y en puerto de destino (no se aplica en transporte interinsular) - Seguro o coste del seguro de la mercancía desde el punto de origen hasta el punto final (almacenes de importación) - Coste de inspecciones en el PIF (mercancía de origen animal de terceros países) - Gastos de estancia en la terminal	 - Tarifa T-1 (buques}, T-2 (pasajeros y vehículos) y T-3 (mercancías) - Tarifa G-1 (entrada y estancia de barcos), G-2 (tasa por atraque) y G-3 (mercancias y pasajeros} - La tarifa se aplica para cubrir los gastos del personal portuario y los costes de maquinaria y las operaciones citadas. La cuota se cobra obligatoriamente para cada tipo de operación y según las toneladas movidas o unidades y se dedica a cubrir los costes fijos de la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Luz y Las Palmas, SA - Tarifa que cubre los gastos de combustible del barco - Tasa que se aplica para realizar los controles de segiuridad de nueva aplicación en los puertos europeos - Coste de los servicios prestados por la consignataria contratada - Tarifa Agente de Aduanas - Porcentaje de la póliza - Tarifas establecidas por el PIF según el tipo de inspección realizada - Gastos por ocupación de la terminal (sólo en caso de que no se produzca el embarque de !a mercancía)
• Transporte terrestre desde puerto de destino al mercado	- Gastos de transporte terrestre o coste aplicado por la empresa transportista contratada
SOBRECOSTES DERIVADOS DE LA DOBLE INSULARIDAD	
Envios y Recepción desde/en Islas no capitalinas: Costes adicionales de transporte derivados de la doble insularidad	
• Flete Envios desde Isla menor* al exterior: - Flete del transporte desde puerto de isla menor al puerto capitalino de tránsito para luego ser enviada al exterior Recepción desde el exterior a Isla no capitalina: - Flete del transporte entre puerto capitalino de trásito y puerto de Isla menor - Coste del tiempo durante el tránsito en puerto capitalino de la mercancía enviada/recibida a/por las Islas no capitalina	- Flete interinsular
* La Palma, La Gomera, El Hierro, Fuerteventura y Lanzarote.	

ANEXO 2. NORMATIVA EUROPEA, NACIONAL Y REGIONAL SOBRE EL TRANSPORTE MARITIMO

Comunitaria:

- *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma), de 25 de marzo de 1957* (BOE nº 1, de 1 de enero de 1986).
- *Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, ratificado por España mediante Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre* (constituye la última manifestación jurídica de la historia de la integración europea).
- *Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986* (BOE nº 158 de 1987).
- *Reglamento (CEE) 4055/1986, del Consejo de 22 de diciembre, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros* (DOCE L-378).
- Reglamento (CEE) 4056/1986, del Consejo de 22 de diciembre, por el que se determinan las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado a los transportes marítimos (DOCE L-378).
- *Reglamento (CEE) 4057/1986, del Consejo de 22 de diciembre, relativo a las prácticas de tarifas desleales en los transportes marítimos, para la defensa de la flota comunitaria de la competencia desleal de armadores de terceros países en líneas internacionales*.
- *Reglamento (CEE) 4058/1986, del Consejo de 22 de diciembre, sobre acción coordinada con objeto de salvaguardar el libre acceso al tráfico transoceánico*.
- *Reglamento (CEE) 4260/1988, de la Comisión de 16 de diciembre, relativo a las comunicaciones, las quejas, las solicitudes y las audiencias previstas en el Reglamento (CEE) 4056/1986, del Consejo* (DOCE L3-76).
- *Reglamento (CEE) 3577/1992, del Consejo de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros -cabotaje marítimo-* (DOCE L-364, de 12 de diciembre de 1992).

Nacional:

- *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* (BOE nº 283, de 25 de noviembre), en su forma enmendada por la *Ley 62/1997, de 26 de diciembre* (BOE nº 312, de 30 de diciembre).
- *Real Decreto 1466/1997, de 19 de septiembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público* (BOE nº 226, de 20 de septiembre).
- *Real Decreto 897/1993, de 11 de junio, por el que se autoriza la inscripción en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, de buques destinados al tráfico de cabotaje* (BOE nº 152).
- *Real Decreto 392/1996, de 1 de marzo, por el que se autoriza la inscripción en el Registro Especial de Buque y Empresas Navieras, de empresas y buques destinados al tráfico de cabotaje de mercancías de interés estratégico* (BOE nº 65).
- *Real Decreto 2221/1998, de 16 de octubre, por el que se autoriza la inscripción en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de empresas y buques destinados a la navegación marítima de cabotaje* (BOE nº 260).
- *Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución* (BOE nº 308).
- *Real Decreto 284/1995, de 24 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Canarias en materia de transporte marítimo* (BOE nº 63).
- *Orden de 7 de febrero de 1958, del Ministerio de Comercio, sobre Rol de Despacho* (BOE nº 245).

Regional:

- *Decreto 47/1995, de 24 de marzo, por el que se asignan a la Consejería de Pesca y Transportes las funciones y servicios traspasados en materia de transporte marítimo*.
- *Decreto 113/1998, de 23 de julio, por el que se establecen las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias*.
- *Decreto 88/1999, de 25 de mayo, de modificación del Decreto 113/1998, de 23 de julio, por el que se establecen las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias*.
- *Orden 557, de 17 de Abril de 2001, por la que se establece el régimen de otorgamiento de subvenciones al transporte interinsular marítimo y aéreo de mercancías, de determinados productos originados en cada una de las islas del archipiélago con destino a las restantes, así como productos de primera necesidad o básicos para el desarrollo de la agricultura, ganadería*.
- *Orden de 25 de julio de 2001, de modificación de la línea nº 2 'Valle Gran Rey-Playa Santiago-San Sebastián de La Gomera-Los Cristianos y viceversa' establecida en el anexo del Decreto 113/1998, de 23 de julio, por el que se establecen las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias, y de actualización de las tarifas impuestas a todas las líneas figuradas en dicho anexo*.

ANEXO 2. NORMATIVA EUROPEA, NACIONAL Y REGIONAL SOBRE EL TRANSPORTE MARITIMO

Regional:

- *Orden de 4 de abril de 2002, de modificación de determinadas obligaciones de servicio público de la línea nº 2 'Valle Gran Rey-Playa Santiago-San Sebastián de La Gomera-Los Cristianos y viceversa' configurada en el anexo del Decreto 113/1998, de 23 de julio, por el que se establecen las obligaciones de servicio público a que se someten determinadas líneas regulares de cabotaje marítimo interinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias.*