

DICTAMEN 7/2002

**DICTAMEN 7/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, PRECEPTIVO, SOLICITADO
POR EL GOBIERNO DE CANARIAS POR EL TRÁMITE DE URGENCIA, SOBRE EL**

ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS TRANSPORTES DE CANARIAS.

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el *Pleno del Consejo Económico y Social de Canarias* aprueba por **unanimidad**, con el **voto particular** que se incluye al final, en sesión del día **18 de septiembre de 2002**, y con los requisitos que establece el *artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

- 1.- El *día 8 de agosto de 2002*, tiene entrada en el Consejo solicitud del *Excmo. Sr. Presidente del Gobierno*, de **dictamen preceptivo previo, por el procedimiento de urgencia**, sobre el **Anteproyecto de los Transportes de Canarias**, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 5** de la *Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES*, y en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el **artículo 4.2 a) y 5.1 y 3** de la *Ley citada*.

Conforme a lo dispuesto en el **artículo 5.3**, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser **emitido en el plazo de quince días**, contados desde el día siguiente al de la fecha de la solicitud formulada.

- 2.- A tenor de 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**; adoptado en la sesión celebrada el día *veintiséis de julio de dos mil dos*, por el que, *fuera del Orden del Día*, se toma en consideración y se solicita dictamen del CES sobre el **Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias**, que tiene el siguiente contenido:

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR: DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1.- Objeto y ámbito de la Ley.

Artículo 2.- Actividades sujetas a la Ley.

Artículo 3.- Principios y objetivos generales de la política de los transportes.

TÍTULO I: LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS TRANSPORTES.

CAPÍTULO I: CUESTIONES GENERALES.

Artículo 4.- Las Administraciones públicas competentes en materia de transporte.

CAPÍTULO II: COMPETENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CANARIAS.

Artículo 5.- Competencias de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 6.- Competencias de los Cabildos Insulares.

Artículo 7.- Competencias de los Ayuntamientos.

CAPÍTULO III: RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.

Artículo 8.- Colaboración interadministrativa.

Artículo 9.- Consejo Canario del Transporte.

Artículo 10.- Comisión Interadministrativa de Coordinación de los Transportes.

CAPÍTULO IV: JUNTA ARBITRAL DE TRANSPORTES DE CANARIAS.

Artículo 11.- Creación y funciones.

Artículo 12.- Adscripción y sede.

Artículo 13.- Composición y funcionamiento.

TÍTULO II: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS TRANSPORTES PÚBLICOS.

CAPÍTULO I: PLANIFICACIÓN.

Artículo 14.- Plan Intermodal de los Transportes de Canarias

Artículo 15.- Contenido.

CAPÍTULO II: GESTIÓN DE LOS TRANSPORTES.

Artículo 16.- Programación insular del transporte.

Artículo 17.- Contenido.

CAPÍTULO III: RECURSOS PÚBLICOS.

Artículo 18.- Financiación pública.

TÍTULO III: LOS USUARIOS Y EL SECTOR EMPRESARIAL.

CAPÍTULO I: LOS USUARIOS.

Artículo 19.- Definición.

Artículo 20.- Asociación de usuarios.

Artículo 21.- Derechos de los usuarios de los transportes.

Artículo 22.- Libro de Reclamaciones.

Artículo 23.- Acceso a los transportes.

Artículo 24.- Seguridad.

CAPÍTULO II: EL SECTOR EMPRESARIAL.

Artículo 25.- Derechos.

Artículo 26.- Deberes.

Artículo 27.- Libertad de acceso al mercado de los transportes y sus excepciones.

TÍTULO IV: TRANSPORTE POR CABLE.

Artículo 28.- Autorización administrativa.

Artículo 29.- Transportes por cable asumidos por la Administración pública.

TÍTULO V: TRANSPORTES POR CARRETERA.

CAPÍTULO I: CONDICIONES PARA EL ACCESO A LA PROFESIÓN DE TRANSPORTISTA Y DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL MISMO.

Artículo 30.- Condiciones previas.

Artículo 31.- Excepciones.

Artículo 32.- Capacidad profesional.

Artículo 33.- Prohibiciones referidas al ejercicio de la actividad de transporte.

Artículo 34.- Capacidad económica.

CAPÍTULO II: LOS TRANSPORTES POR CARRETERA.

Sección primera: Generalidades.

Artículo 35.- Clasificaciones.

Artículo 36.- Colaboración entre transportistas.

Sección segunda: Transporte público regular de viajeros.

Artículo 37.- Naturaleza y características.

Artículo 38.- Planificación y programación de los servicios.

Artículo 39.- Establecimiento de los servicios.

Artículo 40.- Adjudicación de los servicios.

Artículo 41.- Excepciones.

Artículo 42.- Plazo de los contratos y prórrogas.

Artículo 43.- Modificación de los contratos.

Artículo 44.- Unificación de contratos.

Artículo 45.- Extinción de los contratos.

Artículo 46.- Compatibilidad con otras modalidades de transportes.

Sección tercera: Transporte público discrecional.

Artículo 47.- Requisitos.

Artículo 48.- Ámbito de las autorizaciones.

Artículo 49.- Tipo de autorizaciones.

Artículo 50.- Prohibiciones y regulación de supuestos excepcionales.

Sección cuarta: Transportes privados.

Artículo 51- Autorización administrativa.

Artículo 52- Requisitos.

Sección quinta: Disposiciones particulares sobre determinados tipos de transportes.

Subsección 1ª: Transporte público en taxis.

Artículo 53.- Títulos habilitantes.

Artículo 54.- Excepción.

Artículo 55.- Inicio de los servicios.

Artículo 56.- Zonas de prestación conjunta.

Artículo 57.- Regímenes especiales.

Subsección 2ª: Transportes oficiales.

Artículo 58.- Definición.

Subsección 3ª: Transportes turísticos.

Artículo 59.- Definición.

Artículo 60.- Requisitos.

Subsección 4ª: Transporte sanitario.

Artículo 61.- Definición.

Artículo 62.- Clasificación.

Artículo 63.- Requisitos.

Artículo 64.- Certificación técnico-sanitaria.

Subsección 5ª: Transporte funerario.

Artículo 65.- Definición.

Artículo 66.- Requisitos.

Subsección 6ª: Transporte escolar.

Artículo 67.- Definiciones.

Artículo 68.- Requisitos.

Subsección 7ª: Transporte de mercancías peligrosas o perecederas.

Artículo 69.- Transporte de mercancías peligrosas.

Artículo 70.- Transporte de mercancías perecederas.

CAPÍTULO III: TRANSPORTE URBANO.

Artículo 71.- Definición.

Artículo 72.- Competencias.

Artículo 73.- Coordinación de intereses.

Artículo 74.- Régimen jurídico.

CAPÍTULO IV: ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS TRANSPORTES POR CARRETERA.

Sección primera: Generalidades.

Artículo 75.- Definición.

Sección segunda: Agencias de transportes.

Artículo 76.- Definición.

Artículo 77.- Contratación.

Artículo 78.- Requisitos.

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

Artículo 79.- Definición.

Artículo 80.- Creación y funcionamiento.

Sección cuarta: Almacenistas-distribuidor.

Artículo 81.- Definición.

Artículo 82.- Requisitos.

Sección quinta: Transitarios.

Artículo 83.- Definición.

Artículo 84.- Requisitos.

Sección sexta: Arrendamiento de vehículos.
Artículo 85.- Requisitos.
Artículo 86.- Medidas restrictivas.

CAPÍTULO V: ESTACIONES DE TRANSPORTE E INTERCAMBIADORES MODALES.
Artículo 87.- Definiciones.
Artículo 88.- Establecimiento, construcción y explotación de las estaciones de transporte.
Artículo 89.- Establecimiento, construcción y explotación de intercambiadores.

CAPÍTULO VI: MEDIDAS DE CONTROL.
Sección primera: Documentos y medidas de control.
Artículo 90.- Otras medidas de control administrativo.
Artículo 91.- Deberes referidos a los documentos de control.
Sección segunda: Control de autorizaciones provenientes de otros ámbitos.
Artículo 92.- Vehículos no domiciliados en Canarias.

TÍTULO VI: TRANSPORTE MARÍTIMO.
CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES.
Artículo 93.- Definiciones.
Artículo 94.- Clasificación.
Artículo 95.- Buques y empresas navieras.

CAPÍTULO II: TRANSPORTE MARÍTIMO REGULAR DE INTERÉS PÚBLICO.
Artículo 96.- Régimen de habilitación administrativa.
Artículo 97.- Obligaciones de servicio público.
Artículo 98.- Contratación de servicio público.
Artículo 99.- Garantía económica.
Artículo 100.- Obligaciones de las empresas navieras que se agrupen o conferencien.

CAPÍTULO III: TRANSPORTE MARÍTIMO CON FINALIDAD TURÍSTICA, RECREATIVA, EDUCATIVA O SIMILARES.
Artículo 101.- Régimen de habilitación administrativa.
Artículo 102.- Alquiler de embarcaciones.

CAPÍTULO IV: MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE CONTROL.
Artículo 103.- Medidas de control.
Artículo 104.- Deberes referidos a los documentos de control.

TÍTULO VII: TRANSPORTE AÉREO, HELIPUERTOS Y HELISUPERFICIES.
CAPÍTULO I: TRANSPORTE AEREO.
Artículo 105.- Competencias.

CAPÍTULO II: HELIPUERTOS Y HELISUPERFICIES.
Artículo 106.- Definiciones
Artículo 107.- Clasificación.
Artículo 108.- Régimen de habilitación administrativa.

TÍTULO VIII: TRANSPORTES ALTERNATIVOS.
CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES
Artículo 109.- Planificación.

CAPÍTULO II: TRANSPORTE POR FERROCARRIL.
Artículo 110.- Definición.
Artículo 111.- Competencias y financiación.
Artículo 112.- Establecimiento.
Artículo 113.- Construcción y explotación.

TÍTULO IX: INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR.
CAPÍTULO I: INSPECCIÓN DE LOS TRANSPORTES.
Artículo 114.- Servicios de Inspección de los transportes.
Artículo 115.- Condición de los inspectores.
Artículo 116.- Solicitud de apoyo.
Artículo 117.- Planificación de la actividad inspectora.
Artículo 118.- Obligaciones de los transportistas.
Artículo 119.- Identificación.

CAPÍTULO II: INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE Y POR CABLE.

Artículo 120.- Clasificación de las infracciones y responsabilidad.

Artículo 121.- Infracciones muy graves.

Artículo 122.- Infracciones graves.

Artículo 123.- Infracciones leves.

Artículo 124.- Prescripción de las infracciones.

Artículo 125.- Sanciones.

Artículo 126.- Prescripción de las sanciones.

CAPÍTULO III: INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTE MARÍTIMO.

Artículo 127.- Clasificación de las infracciones y responsabilidad.

Artículo 128.- Infracciones muy graves.

Artículo 129.- Infracciones graves.

Artículo 130.- Infracciones leves.

Artículo 131.- Prescripción de las infracciones.

Artículo 132.- Sanciones.

Artículo 133.- Prescripción de las sanciones.

CAPÍTULO IV: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Artículo 134.- Régimen Jurídico.

Artículo 135.- Competencias sancionadoras.

Artículo 136.- Plazo máximo de resolución.

TÍTULO X: REGISTRO CANARIO DE LOS TRANSPORTES.

Artículo 137.- Naturaleza y finalidad.

Artículo 138.- Objeto de inscripción.

Artículo 139.- Régimen Jurídico.

DISPOSICIONES ADICIONALES (cinco).

DISPOSICION TRANSITORIA (única).

DISPOSICIONES FINALES (dos).

- Memoria Justificativa del Anteproyecto de Ley.
 - Texto del Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias.
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 Desarrollo Regional y Planificación Económica**, 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 **11, 14 y 18 de septiembre de 2002**. En la última de las sesiones de trabajo citadas la Comisión aprobó por **unanimidad, con el voto particular que se incluye al final**, el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS TRANSPORTES DE CANARIAS.

El **Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias** que se dictamina consta de un **Preámbulo**, y **139 artículos** agrupados en **once Títulos**, uno de ellos **Preliminar**, y además **cinco Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales**. A continuación se describe su contenido distinguiendo, como ya es habitual en los dictámenes del Consejo, entre el la *exposición de motivos ó preámbulo, el texto articulado y otras disposiciones*:

1. Preámbulo.

En un primer apartado se describe el **marco jurídico-competencial** en materia de transportes, incidiendo en las que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Continúa el Preámbulo destacando la gran importancia que para Canarias tiene el transporte "...*como sector del que depende el desarrollo económico, político y social de las islas y vehículo de superación del aislamiento propio de la configuración fragmentada de su territorio...*", pese a lo cual, y aún disponiendo de los títulos jurídico-competenciales precisos para ello, indica el Preámbulo, "...*no se ha abordado la ordenación, vía legislativa, de los transportes en Canarias privándoles de una regulación propia que contemple sus exigencias y demandas particularizadas y el grado de intervención administrativa específico y preciso que requiere nuestra configuración geográfica, la distribución del poder político en Canarias, el nivel de exigencia de movilidad de la población, las características y limitaciones de los medios de transporte de las redes de comunicación, entre otros factores*".

La defensa de las peculiaridades canarias en materia de transportes se han venido realizando hasta ahora, señala el **Preámbulo del Anteproyecto de Ley**, a través del desarrollo de la legislación estatal aplicable en cada caso, en la cual "...*no se contempla una actividad planificadora integral ni la concepción del transporte como elemento de cohesión y equilibrio territorial estableciendo pautas claras sobre el desarrollo del sector en el Archipiélago y la determinación de una política común de los transportes coordinando las distintas Administraciones con competencias...*". El desarrollo de la **política común de los transportes**, a partir del Tratado de la Comunidad Europea, será "...*el que sirva de punto de referencia y límite a la ordenación de los transportes en Canarias*":

En cuanto al **objeto** de la Ley, según el **Preámbulo**, está constituido por "...*la ordenación de los distintos modos de transportes (el aéreo sólo desde el aspecto de definición competencial) y de las actividades relacionadas con los mismos que se desarrollen en el ámbito territorial de Canarias y que comprende la regulación de los siguientes aspectos*:"

1.- *El establecimiento del procedimiento y la concreción de los principios, criterios y directrices que han de observar los poderes públicos en la determinación, dirección y planificación de la política de los transportes de Canarias.*

2.- *La definición del régimen competencial de las Administraciones públicas canarias en materia de transporte y el establecimiento de los instrumentos de interrelación administrativa que propicien el ejercicio eficaz y coordinado de las atribuciones de dichas entidades.*

3.- *La regulación básica de las distintas modalidades, sectores y subsectores de los transportes, así como de las actividades relacionadas con los mismos desde la perspectiva de localizar el intervencionismo administrativo sobre los mismos sólo en los aspectos ordenadores por su incidencia en el interés general.*

4.- *El establecimiento de estatus jurídico de los usuarios de los transportes públicos y la ordenación de la actividad profesional y empresarial de los transportes, contemplando las formas y requisitos de acceso a la profesión y la participación del empresariado en la concreción de la política de los transportes.*

5.- *La regulación de la función inspectora y del régimen de infracciones y sanciones*".

Además, concluido el **Libro Blanco de los Transportes de Canarias**, indica el **Preámbulo del Anteproyecto de Ley** que analizamos, "...disponemos de los estudios precisos y de la visión exacta de la situación de este sector...". Dichos estudios, continúa el Preámbulo, han revelado "...la necesidad de regular y contemplar aspectos no recogidos por la normativa aplicable y que los sectores demandan con insistencia por ser aspiraciones consustanciales a nuestra propia identidad digna de tratamiento diferencial. Es por ello el compromiso adquirido con los sectores de establecer el marco legislativo adecuado que recogiese las conclusiones de aquel documento y que resolviese las controversias y aspiraciones de los colectivos implicados y que no tiene respuesta aplicando la normativa hasta ahora vigente."

Termina el **Preámbulo del Anteproyecto de Ley** que se dictamina con un resumen de los contenidos que aborda dicho anteproyecto.

2. Texto Articulado.

El **Título Preliminar**, sobre *disposiciones generales*, incluye los **artículos 1 al 3**, y determina el **objeto y ámbito** de la Ley, las **actividades** sujetas a la misma y los **principios y objetivos generales** de la política de los transportes.

El **Título I**, que abarca del **artículo 4 al 13**, distribuidos en **cuatro Capítulos**, regula la organización administrativa de los transportes con referencia a las competencias en esta materia de las Administraciones públicas canarias, a las relaciones interadministrativas destacando la posibilidad de establecer los órganos y entidades precisos dirigidos al establecimiento y gestión del sistema integrado insular del transporte público regular de viajeros y de crear órganos consultivos de coordinación de las competencias entre las distintas Administraciones.

Encomienda, además, al Gobierno de Canarias la creación del **Consejo Canario del Transporte** como órgano superior consultivo, de asesoramiento y debate en materia de transporte de la Comunidad Autónoma de Canarias con la participación de los responsables de la política de los transportes en el Archipiélago y los sectores económicos y sociales interesados, en función de su representatividad.

Asimismo se crea la **Junta Arbitral de Transportes de Canarias** a fin de resolver, por la vía del arbitraje, las controversias que surjan en el cumplimiento de los contratos suscritos entre las partes intervinientes en el transporte.

El **Título II**, sobre la *planificación y gestión de los Transportes Públicos*, incluye los **artículos del 14 al 18**, agrupados en **tres Capítulos**:

El **Capítulo I** encomienda a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma la elaboración del **Plan Intermodal de los Transportes de Canarias** que tendrá como finalidad el establecimiento del marco de desarrollo del sistema general de los transportes en todo el territorio canario y de los mecanismos de interrelación entre éste y los sistemas de comunicación de otros ámbitos territoriales, y determina los contenidos mínimos de dicho instrumento de planificación. El **Capítulo II** establece como órgano competente para la **programación insular** del transporte público regular de viajeros a los Cabildos Insulares en el ámbito de la isla correspondiente, y establece los contenidos mínimos de dicha programación insular. El **Capítulo III** regula el sistema de **financiación pública** del transporte público

El **Título III** abarca, agrupados en **dos Capítulos**, del **artículo 19 al 27**, y se ocupa de la regulación de los **derechos y deberes de los usuarios y del sector empresarial** con la introducción, absolutamente novedosa, indica el *Preámbulo del propio Anteproyecto de Ley*, de los principios que han de inspirar el sistema de control de las reservas en los transportes a fin de preservar objetividad, transparencia y no discriminación de los usuarios.

El **Título IV del Anteproyecto** incluye los **artículos 28 y 29**, que se ocupan de la **ordenación del transporte por cable**, de escasa implantación en Canarias, indica el Preámbulo del Anteproyecto de Ley que analizamos, "...pero que se podría barajar como alternativa a los modos tradicionales a fin de solventar los problemas de comunicación que ofrecen determinados núcleos poblacionales aislados y de difícil acceso por las condiciones geográficas."

El **Título V** abarca los **artículos del 30 al 92**, y se ocupa de la regulación de los **transportes por carretera** que incluye, agrupados en **seis Capítulos**:

- Las condiciones para el **acceso a la condición de transportista** y de las actividades relacionadas con el mismo, como la capacitación profesional, la capacidad económica y a las prohibiciones referidas al ejercicio de la actividad del transporte.
- Las modalidades de los **transportes por carretera**, distinguiendo entre privados y públicos y, dentro de éstos últimos, los regímenes básicos del transporte público regular de viajeros y del transporte público discrecional. Incluye además una serie de disposiciones particulares sobre determinados tipos de transportes: taxis; transportes oficiales, turísticos, sanitarios, funerarios, escolares y de mercancías peligrosas o perecederas.
- La ordenación del **transporte urbano** en sus contenidos mínimos.
- Las **actividades relacionadas** con los transportes por carretera por ser complementarias o auxiliares a los mismos: agencias de transportes, centros de información, contratación y distribución de cargas, almacenistas-distribuidores, transitarios y arrendamiento de vehículos.
- Las **infraestructuras** unidas a los transportes: estaciones de transporte intercambiadores e intercomunicadores, estableciendo regímenes diferenciados en cuanto al establecimiento, construcción y explotación de los de estas instalaciones atendiendo a sus respectivas finalidades y a la Administración competente.
- Los mecanismos y **medidas de control** a que deberán someterse las empresas que presten servicios de transporte público regular de viajeros.

El **Título VI** se ocupa, en **cuatro Capítulos** que incluyen los **artículos 93 al 104**, de la regulación del **transporte marítimo interinsular**, definiendo los regímenes del transporte regular de interés público y el realizado con finalidad turística, recreativa, educativa o similar y de las actividades relacionadas con los mismos: el salvamento marítimo y el arrendamiento de embarcaciones con y sin tripulación.

El **Título VII**, que abarca los **artículos del 105 al 108**, regula, en un **primer Capítulo**, el **transporte aéreo** con la extensión que permite el actual marco constitucional, y en el **Capítulo II** define y clasifica los **helipuertos y helisuperficies**, estableciendo además la necesidad de autorización administrativa para la apertura, funcionamiento y modificaciones de los mismos.

El **Título VIII**, que se ocupa de la regulación de los **transportes alternativos** y, en particular, el **transporte por ferrocarril**, incluye del **artículo 109 al 113** agrupados en **dos Capítulos**.

El **Título IX**, que incluye los **artículos del 114 al 136**, se dedica a la **inspección de los transportes y el régimen sancionador**, regulando en el **Capítulo I** los **Servicios de Inspección** de los transportes, con el estatus del personal de la inspección y los derechos y deberes de los inspectores. También

recoge, en los **Capítulos II y III**, la tipificación de las **infracciones** en los transportes por cable, terrestres (por carretera y por ferrocarril) y marítimo, y las sanciones correspondientes; y en el **Capítulo IV** la regulación del **procedimiento sancionador**.

Por último, el **Título X**, en los **artículos 137 al 139**, crea el **Registro Canario de los Transportes**, estableciendo su *naturaleza y finalidad*, determinando los *objetos de inscripción* y fijando un desarrollo reglamentario posterior de su *régimen jurídico*.

3. Otras Disposiciones.

Las **disposiciones adicionales** son cinco y regulan determinadas aspectos referidos: al traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de transporte aéreo; al mantenimiento e incremento de las comunicaciones con el exterior; a la solicitud de medidas de salvaguardia a la Unión Europea por parte del Gobierno de Canarias; al requisito de acreditación de la residencia en Canarias para percibir determinadas bonificaciones en los transportes de viajeros; y, por último, a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con los Cabildos Insulares para la gestión del Registro Canario de los Transportes.

La **disposición transitoria** establece el plazo de vigencia del nuevo contrato de gestión de servicio público que resulte de la unificación de otros vigentes a la entrada en vigor de la Ley, que no podrá ser inferior a ocho años.

Por último, las dos **disposiciones finales** habilitan al Gobierno de Canarias a actualizar las cuantías de las sanciones previstas en la presente Ley, y establecen el plazo de tres meses desde su publicación para la entrada en vigor de la misma.

III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS TRANSPORTES DE CANARIAS

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Acerca de la solicitud de tramitación del Dictamen de referencia por el procedimiento de urgencia.

Como ya ha indicado el CES en anteriores ocasiones, si por el Gobierno de Canarias, peticionario de la consulta, se acuerda legítimamente el **procedimiento de urgencia** para cumplimentar el trámite conferido, **este acuerdo debería motivarse**, al menos mínimamente, en la medida en que ello implica la sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional, cuya característica más relevante es, justamente, la reducción de los plazos

El Consejo quiere, inicialmente, **expresar el inconveniente que significa**, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, **elaborar el dictamen, solicitado, por el procedimiento de urgencia, máxime cuando ésta no se acredita suficientemente**: La complejidad del **Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias**, sus evidentes repercusiones en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la **conveniencia de proceder**, en consecuencia, a un **examen detallado de los aspectos materiales y de oportunidad política** en relación a dicho **Anteproyecto de Ley**, aconsejan disponer de margen temporal suficiente, de tal forma **que se haga posible situar la preceptiva participación del CES** en el proceso de definición de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, **con criterios de eficiencia**.

Asimismo, el carácter urgente que se le ha querido dar a la tramitación de este anteproyecto de Ley, parece ser contradictorio con el hecho de que se deje a una futura determinación reglamentaria numerosos aspectos esenciales del sistema que se pretende regular

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 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 **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 (0,6Km/Km², 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.

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 los distintos modos de transporte y de las actividades relacionadas con los mismos 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 art. 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** 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.

Respecto al **tráfico regular** de ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, **residentes** en las Islas Canarias, el REF contempla la aplicación de una **reducción en las tarifas** del 33 por 100 para los trayectos directos entre el archipiélago canario y el resto del territorio nacional, y del 10 por 100 para los trayectos interinsulares en el archipiélago canario, autorizando al Gobierno de la Nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las

subvenciones, o reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación en función de la evolución del mercado de servicios de transporte aéreo¹.

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**, 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 (PDCAN) 2000-2006** y el **Plan de Desarrollo Regional (PDR)**² contemplan, como uno de los objetivos finales, mejorar la

¹ Téngase en cuenta el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el que se contempla una reducción subvencionada de las tarifas de los servicios regulares de transporte de la siguiente cuantía:

- a) Del 33 por 100 del importe correspondiente a trayectos directos entre Canarias y el resto del territorio nacional, sean de ida, vuelta o ida y vuelta, y
- b) En los casos de desplazamientos interinsulares intracomunitarios, del 10 por 100 cuando se trate de rutas marítimas y del 33 por 100 cuando se trate de rutas aéreas.

De otro lado, el Gobierno de Canarias ha venido aplicando, desde el año 1987, una política de bonificaciones paralela a la del Estado, con la finalidad de reducir el precio del transporte marítimo interinsular de viajeros. El porcentaje de bonificación inicial fue del 10 por 100 del precio del billete, y, en la actualidad, es del 15 por 100 (Decreto 222/2000, de 4 de diciembre).

² El CES de Canarias, en sus Dictámenes 3 y 4/1999 sobre el PDCAN y 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."

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.

1.4. La importancia de armonizar la política de tarificación del 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**³ sobre la tarificación equitativa del transporte. Desde una perspectiva de 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.

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.

La Comisión está tratando de medir el conjunto de los costes externos vinculados al transporte, definir la metodología que permita expresar estos costes en términos de precios y presentar propuestas sobre el modo de imputar equitativamente estos precios. Por tanto, propugna la instauración de un régimen de tarificación **eficaz y equitativo** que aproxime las tarifas a los precios.

La saturación representa un coste externo muy importante que se concentra básicamente en el transporte por carretera. Para afrontar este problema, es posible poner a punto sistemas de información, de guía de circulación y de gestión del tráfico basados en la telemática o la facturación electrónica. No obstante, parece que el único modo de reducir la saturación a largo plazo es el de fijar explícitamente un precio por la utilización de las infraestructuras.

La Comisión propugna la introducción de cánones modulados, lo más próximos que sea posible a los costes y tendentes a la recuperación íntegra de los mismos tanto en concepto de equipamiento como de explotación.

³ 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*".

Para afrontar el problema de **los accidentes de carretera**, los Estados miembros han adoptado medidas en materia de limitación de la velocidad, conducción en estado de embriaguez y normas de seguridad de los vehículos. Sin embargo, para internalizar los costes externos de los accidentes de carretera (costes médicos, pérdida de producción), los instrumentos deben reducir el propio riesgo y, por tanto, ir dirigidos a cada conductor individualmente. Según el principio de "el que contamina, paga", el conductor debería pagar en función del riesgo ocasionado.

Las medidas propugnadas en el Libro Verde son las siguientes:

- armonización más completa del registro y de la evaluación de datos sobre accidentes de carretera en la UE;
- actuación en relación con las primas de seguros;
- armonización de las prácticas y criterios en materia de arreglo de controversias (indemnización en caso de accidente);
- evaluación de la seguridad relativa a los vehículos particulares y estímulo a la adquisición de vehículos más seguros.

Los costes vinculados a **la contaminación** son importantes por los efectos que producen en la salud pública y el medio ambiente

El Libro Verde pasa revista a las normativas existentes destinadas a reducir la contaminación atmosférica causada por el transporte, como son la mejora técnica de los vehículos y carburantes y la intermodalidad.

Estas normativas deberían ser completadas mediante instrumentos económicos. La Comisión propone:

- la integración de un canon "medio ambiente" en el impuesto anual sobre los vehículos;
- la instauración de impuestos modulados que reflejen las divergencias en la calidad de los carburantes;
- la revisión de la fiscalidad favorable a la utilización del gasóleo, teniendo en cuenta las consecuencias ecológicas de este tipo de carburante;
- la instauración de cánones en el transporte ferroviario y aéreo, a fin de tener en cuenta el coste de los mismos en el medio ambiente y de limitar las distorsiones de competencia;
- la instauración de un impuesto kilométrico y de derechos de peaje en función de las repercusiones del vehículo en el medio ambiente.

La Comisión está estudiando, asimismo, la posibilidad de instaurar cánones destinados a reducir la contaminación acústica.

Según el citado Libro Verde, el estudio de un régimen de tarificación en materia de transporte debe tener en cuenta las nociones de **equidad y eficacia**. No puede realizarse una revisión sin verificar la presencia de condiciones de competencia leal en y entre los modos de transporte en el mercado interior del transporte.

Este libro verde fue seguido de un **Libro Blanco**⁴, presentado por la Comisión en julio de 1988, con el objetivo de demostrar la necesidad de una armonización progresiva, a escala comunitaria, de los principios de tarificación aplicados en los diferentes modos comerciales de transporte..

En el citado Libro de señala la existencia de notables diferencias entre los Estados miembros en materia de tarificación del transporte. Por ejemplo:

- existen nueve regímenes distintos para las infraestructuras ferroviarias
- de un Estado miembro a otro, el impuesto anual sobre los camiones puede variar en 3.000 euros
- sólo 4 Estados miembros perciben peajes en una gran parte de su red de autopistas

⁴ Libro Blanco titulado: "*Tarifas justas por el uso de las infraestructuras - una estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la Unión Europea*".

- de un modo de transporte a otro y de un Estado miembro a otro, el régimen de IVA y la fiscalidad de la energía varían considerablemente.

El Libro Blanco pasa revista a la problemática del transporte derivada de los actuales regímenes de tarificación. En concreto, las tarifas y los impuestos que no guardan relación con el coste percibidos en el sector del transporte producen los siguientes efectos:

- distorsiones de la competencia entre los Estados miembros
- distorsiones de la competencia entre los diferentes modos de transporte y en el interior de un mismo modo
- no consideración de los aspectos medioambientales y sociales de los transportes
- dificultades de financiación de las inversiones infraestructurales.

Frecuentemente, estas distorsiones se consideran problemas específicos aislados como el desequilibrio modal, la saturación o la contaminación.

Una vez planteada la situación, el Libro Blanco propone una estrategia comunitaria en materia de tarificación de infraestructuras con **cuatro objetivos**:

- mejorar la eficacia global de la oferta y utilización de infraestructuras europeas de transporte
- promover la competencia leal
- salvaguardar el mercado único
- reforzar la sostenibilidad del sistema de transporte europeo.

Esta estrategia se basa en **cuatro conceptos básicos**:

- deben aplicarse los mismos principios fundamentales al conjunto de los modos comerciales de transporte de todos los Estados miembros de la Unión Europea
- las tarifas percibidas por el uso de infraestructuras deben basarse en el principio "el usuario paga"
- las tarifas deben guardar relación directa con los costes producidos por los usuarios a las infraestructuras y a los demás ciudadanos
- las tarifas deben promover la oferta eficaz de infraestructuras.

Según el Libro Blanco, la única forma de responder a estos criterios es aplicar una tarificación basada en los costes sociales marginales, que consiste en cobrar a los usuarios los costes, tanto internos como externos (costes de explotación, costes relacionados con la degradación de las infraestructuras, la saturación, el daño al medio ambiente y los accidentes), que producen en el punto de uso.

Según diversos estudios realizados por la Comisión, la introducción de semejante política de tarificación deberá producir ventajas sociales del orden de 30.000 a 80.000 millones de euros al año.

A fin de tomar en consideración las diferentes situaciones que presentan los diversos modos de transporte respecto de la legislación comunitaria y la compleja problemática ligada a la implantación de nuevas tarifas, la Comisión propugna una **realización progresiva del marco común de tarificación**. Para ello, prevé tres etapas:

- 1998-2002: implantación de regímenes de tarificación en las infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias
- 2001-2004: armonización y ajuste de los regímenes de tarificación, en particular para los vehículos industriales pesados y el transporte ferroviario
- 2004- : revisión del marco comunitario en vista de la experiencia reunida.

El citado Libro Blanco describe el conjunto de acciones prioritarias a realizar durante las dos primeras etapas. Además de la puesta a punto de una metodología de cálculo de los costes y de métodos contables coherentes, se prevé:

- transporte viario: tarificación electrónica, sistemas electrónicos de cobro de tarifas, financiación de proyectos de investigación en relación con la tarificación de infraestructuras viarias, creación de métodos armonizados de cálculo de los costes de las infraestructuras viarias, análisis del

tratamiento de los costes de los accidentes en carretera, revisión de la legislación relativa a las ayudas de Estado

- transporte ferroviario: propuesta de Directiva sobre la tarificación de las infraestructuras ferroviarias, revisión de la legislación relativa a las ayudas de Estado
- navegación interior: revisión de la legislación relativa a las ayudas de Estado
- transporte aéreo:
 - medidas relativas a los servicios de tránsito aéreo: transporte aéreo y medio ambiente, fiscalidad de los combustibles de aviación, tasas y niveles de contaminación, financiación de la infraestructura de gestión del tránsito aéreo
 - medidas relativas a los aeropuertos: tasas aeroportuarias, capacidad aeroportuaria y evolución del coste de los aeropuertos en la Unión Europea
- transporte marítimo: mejora de la transparencia en la financiación de los puertos.

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 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, ... (observaciones previas del presente dictamen).

1.5. Cohesión y transporte.

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 Canarias⁵.

Por múltiples razones, los transportes públicos locales y regionales contribuyen a la lucha contra la exclusión social. Por un lado, son necesarios para permitir el funcionamiento del mercado laboral y el

⁵ La Comisión Europea publica, recientemente, 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*, 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.

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.

desarrollo económico, al tiempo que reducen el aislamiento de los barrios residenciales periféricos y de las zonas rurales. Por otro lado, contribuyen a la mejora de la calidad de vida en materia de medio ambiente (reducción del ruido, calidad del aire).

Ahora bien, la liberalización de los servicios de transporte puede dar lugar a una oferta insuficiente en las regiones poco pobladas o demasiado remotas, lo que sería perjudicial para la cohesión; por ello, en la **Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 1999**, se señala la necesidad de velar por el mantenimiento de estos servicios, especialmente mediante contratos de servicio público.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. Con relación a la técnica jurídica utilizada.

Si bien anteriormente manifestamos nuestra valoración positiva acerca del **propósito** perseguido por este anteproyecto de Ley, no podemos decir lo mismo respecto al contenido expresado finalmente en el mismo, por cuanto que, amén de las numerosas dudas de tipo jurídico que nos plantean muchos de sus artículos, **muestra una deficiente concreción del marco general** que pretende regular, dejando a la determinación reglamentaria y planificadora posterior numerosos aspectos esenciales del sistema.

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, el CES no puede dejar de mencionar la inquietud que le produce la técnica legislativa utilizada para regular determinados aspectos, que a nuestro juicio afectan a la claridad y certeza que el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la Constitución requiere, así como las dudas acerca de la adecuación al ordenamiento jurídico de determinados artículos del Anteproyecto.

Sin perjuicio de que en el apartado de observaciones particulares de este Dictamen se señalen los aspectos concretos que nos ofrecen dudas, resulta preciso hacer ahora referencia a la **competencia para legislar sobre los servicios de transporte aéreo** de viajeros y mercancías que se desarrollen en el ámbito territorial de Canarias, así como a la facultad de coordinar aquéllos que comuniquen el Archipiélago con el exterior, aspectos que se recogen en el Anteproyecto de Ley remitido.

Según el art. 149.1-20ª de la Constitución Española, **el Estado tiene competencia exclusiva sobre tránsito y transporte aéreo.**

El Anteproyecto de Ley analizado establece, en su disposición adicional Primera, que *"las previsiones en materia de transporte aéreo contenidas en esta Ley se entenderán aplicables cuando se haga efectivo el traspaso de funciones y servicios del Estado en esta materia."*

Se parte de la consideración de que la citada competencia estatal **fue ya transferida** a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de la **Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias de titularidad estatal**, en virtud de que en la misma se establece que:

"Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que por su naturaleza y por imperativo constitucional así lo exijan ..."

En la redacción originaria del art. 34. A). 5 del Estatuto de Autonomía se atribuía a la Comunidad Autónoma competencia legislativa y de ejecución para los transportes dentro del territorio del archipiélago **no incluidos en el art. 29.13 de dicha norma** (transporte por ferrocarril, por carretera y por cable).

Sin embargo, en opinión del CES esta consideración inicial es refutable por los siguientes motivos: La Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, señala, en su artículo 1, que se transfieren a la Comunidad Autónoma las **facultades** sobre materia de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto, de acuerdo con una serie de criterios:

- a) Las facultades **de ejecución** de la legislación que corresponde al Estado, que serán asumidas por la Comunidad Autónoma mediante los correspondientes decretos de traspaso de los servicios necesarios para hacerlas efectivas.
- b) La potestad **legislativa**, en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución, que podrá ser ejercida por la Comunidad con toda la amplitud prevista en el art. 150 de aquélla.

Por tanto, al configurar la Constitución al transporte aéreo como una materia reservada en exclusiva al Estado, no parece posible la asunción de competencias legislativas sobre la misma por la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del art. 1 de la Ley Orgánica 11/1982

Pero además, en la actualidad, tras la modificación de nuestro Estatuto de Autonomía en virtud de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, ha sido suprimido el contenido del antiguo art. 34 A).5, desapareciendo de dicha norma fundamental cualquier título que habilite a la Comunidad Autónoma a dictar leyes sobre el transporte aéreo. De haberse interpretado en su día que la Ley Orgánica 11/1982 había supuesto la transferencia de esta competencia no encuentra explicación que no se recogiese tal evento en la modificación del Estatuto de 1996.

Por tanto, a juicio de este Consejo, debería eliminarse del contenido del Anteproyecto de Ley lo que afecte a este extremo.

De otro lado existen numerosas citas a artículos del Anteproyecto que resultan erróneas. A continuación se inserta una tabla en la que se señalan los errores de remisión detectados:

Artículo en el que se hace la referencia	Artículo citado erróneamente	Artículo correcto
59.2	50.3	50.2
91.1	118	116
121.1	125	123.1
121.1.b)	125.1	123.1
121.2	124.9	122.9
121.2	125	123
121.4	118	116
121.7	124	122
122.2	125.1	123.1
123.4	123	121.3
125.5	123.1 y 2	121.1 y 2
125.6	123.6	121.6
Disp. Final 1ª	127 y 134	125 y 132

2.2. Acerca de la noción de "servicio público esencial".

El Anteproyecto de Ley que se dictamina declara en su art. 3, apartado 1, que *"la política de los transportes en Canarias se programará, dirigirá y ejecutará sobre la base del **carácter esencial** de éstos para el desarrollo y cohesión social, económica y territorial del Archipiélago. En especial, la política del transporte público de viajeros se desarrollará partiendo del reconocimiento de éste como sector estratégico y **servicio público esencial**, a fin de atender los intereses y demandas generales de movilidad de los usuarios cuando la iniciativa privada no satisfaga convenientemente las necesidades de desplazamiento de la población"*.

En las observaciones de carácter previo ya señalamos como en la ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF, se advertía la existencia de un pronunciamiento sobre la consideración del **transporte público regular de viajeros** como "**servicio público esencial**" (art. 8), cuyos efectos parecen limitarse en dicha Ley a la posibilidad de **obtener una mayor financiación del Estado**; y que un contenido distinto parece tener la noción de "**Obligación de servicio público**" a la que apela, también, la Ley del REF en otros apartados (art. 5.5 y 5.6), para que la Administración competente pueda **imponer la prestación de servicios** de transporte **marítimo y aéreo** en aquellas **líneas que no son comercialmente rentables**.

Ahora, el Anteproyecto de Ley de Transporte parece **extender, de forma genérica, la declaración de "servicio público esencial" a todos los servicios de transporte**, y si bien en la **Memoria justificativa**, apartado 6º, parece atribuirle a esta declaración el sentido de garantizar previsiones presupuestarias del Estado y de la Unión Europea, en el texto del Anteproyecto de Ley **parece confundir su significado con el de la "Obligación de servicio público"** a que apela el REF para el transporte marítimo y aéreo, cuando señala, para el transporte público de viajeros, que su carácter de servicio esencial tiene como finalidad que se atiendan los intereses y demandas de movilidad de los usuarios cuando la iniciativa privada no satisfaga convenientemente sus necesidades.

De otro lado, ha de tenerse presente que, también se utiliza la noción de "*servicio esencial*" en el ordenamiento para referirse a la **limitación constitucional del derecho a la huelga** (art. 28.2 de la Constitución), con el fin de asegurar el mantenimiento de los **servicios esenciales de la comunidad**. En este contexto, la noción de "*servicio esencial de la comunidad*" hace referencia, antes que a determinadas actividades industriales y mercantiles de las que se derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad, a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiéndose por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos; con la consecuencia de que, **a priori ningún tipo de actividad productiva puede ser considerado en sí mismo como esencial**, como tiene declarada la jurisprudencia Constitucional (STC 51/1986). Sólo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados intereses afectados exija el mantenimiento del servicio, y en la medida y con la intensidad en que efectivamente lo exija, puesto que los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (STC 26/1981 y 51/1986).

Respecto a la fundamentación de la decisión que impone el mantenimiento de servicios esenciales para la comunidad, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que el acto por el cual se determina dicho mantenimiento ha de estar **adecuadamente motivado** y que, cuando se produce una restricción de derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, la autoridad que realiza el acto debe estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación" (STC 26/1981)

El CES estima **procedente la declaración genérica** que el Anteproyecto de Ley realiza **sobre el carácter esencial de los transportes**, salvo en caso de que su finalidad sea atribuirle unos efectos similares a los que tiene la declaración de "*servicios esenciales de la comunidad*" en el contexto de la regulación del derecho de huelga. Por ello, sería conveniente **clarificar** este concepto en el Anteproyecto de Ley, en orden a determinar sus consecuencias jurídicas.

2.3. La creación de un sistema integrado de transportes.

Cualquier planteamiento actual en la mejora del sistema de transporte debe hacerse con una visión integradora, a la que no es ajeno el Anteproyecto de Ley remitido, si bien, como más adelante se señalará, el tratamiento de la misma presenta algunas carencias que a juicio del CES sería conveniente abordar.

La consecución de una red integrada local, en cada isla y a nivel regional parecen objetivos fundamentales de la política de transportes, y se encuentran anunciados entre los principios y objetivos del Anteproyecto de Ley remitido; **sin embargo, el CES estima conveniente reforzar también** este carácter integrador del sistema de transporte, mediante la conexión de la red canaria con la **red integrada europea**.

Como se señala en el Libro Blanco de los Transportes de Canarias, el desarrollo de la red integrada europea es uno de los elementos más importantes del Tratado de Maastrich, como prueba la importante concentración de esfuerzos que se están realizando para la construcción de las denominadas **Redes Transeuropeas de Transporte**. Esta política de Redes Transeuropeas tiene por objetivo global transformar las redes nacionales en una única red de dimensión europea. La inclusión en estas redes de los puertos y aeropuertos canarios resulta fundamental para garantizar la vertebración del archipiélago en el territorio continental europeo.

El nivel de **intermodalidad** (grado de utilización de diferentes modos de transporte en un mismo desplazamiento gracias al nivel de integración que existe entre ellos y que permite al usuario combinarlos de la manera que satisfaga mejor sus necesidades de desplazamiento) de la red integrada de transportes es el indicador de la calidad del nivel de integración entre los distintos modos.

Ciertamente el Anteproyecto de Ley recoge entre los objetivos a los que deberá orientarse la política de transportes estos principios. No obstante, para el CES resulta particularmente escasa la definición en el Anteproyecto del **modelo de organizar el sistema integrado** de transporte público regular de viajeros a nivel insular, dejando su concreción a instancia del Plan Intermodal que se elabore .

Así, en el **artículo 6, apartado 1, letra h)**, se señala que corresponde a los **Cabildos Insulares** la iniciativa en "la creación de la **organización administrativa** necesaria que haga efectiva la integración insular del transporte público regular de viajeros, sin perjuicio de la participación en la misma de otras Administraciones".

En los **artículos 14 y 15** se establece que corresponde a la **Administración pública de la Comunidad Autónoma** de Canarias la elaboración del **Plan Intermodal** de los Transportes de Canarias, que contendrá, entre otros extremos, *"el establecimiento de los criterios para la creación de los órganos y entidades que gestionen el sistema integrado insular del transporte público regular de viajeros"*.

En el art. 7.2 del Anteproyecto de Ley remitido se señala que asimismo, corresponde a los Ayuntamientos la coparticipación en la creación de la organización administrativa necesaria que haga efectiva la integración insular del transporte público regular de viajeros.

Ciertamente, la dispersión de competencias y responsabilidades en materia de transportes de las diferentes instituciones puede ser el origen de numerosas disfunciones del sistema.

Se han ensayado por los poderes públicos **diferentes modelos organizativos** con el objetivo común de que los servicios operen armónicamente en un sistema integrado. Quizá el más extendido sea el de la creación de una Administración pública **de tipo consorcial**. No obstante, la imagen de Autoridad única que el modelo persigue puede alcanzarse también, mediante el encuentro de las Administraciones titulares de los servicios en una Comisión "ad hoc" ,como es el caso del Transporte Metropolitano del Área de Valencia⁶ .

⁶ Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 1/1991, de 14 de febrero, de Ordenación del Transporte Metropolitano del Área de Valencia.

En consecuencia, en opinión del CES, sería deseable que el Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias definiera, de una manera más completa, el modelo organizativo que se pretende implantar, pues se trata de uno de los aspectos básicos de la regulación que se pretende.

2.4. La libre competencia en la prestación de los servicios de transporte.

Una de las directrices fundamentales de la **política europea** es la del establecimiento en todas las áreas económicas del principio de libre competencia necesario para mejorar la eficiencia del sistema económico. En este sentido la transformación de un mercado de transportes altamente regulado a nivel nacional por las respectivas administraciones debe dar paso a un mercado abierto, plurinacional y donde la calidad y no el número sea la clave para su regulación.

No obstante, la Comunidad Europea ha tenido dificultades a la hora de aplicar la política común de transportes contemplada por el Tratado de Roma, por lo que el Tratado de Maastricht reforzó sus fundamentos políticos, institucionales y presupuestarios.

El primer Libro Blanco de la Comisión sobre el curso futuro de la política común de transportes, publicado en 1992, hace hincapié en la apertura del mercado del transporte. El Libro Blanco presentado por la Comisión el 12 de septiembre de 2001, "*La política Europea de transportes de cara al 2010. La hora de la verdad*", vuelve a incidir en la necesidad de superar los obstáculos que impiden la armonización de la política común de los transportes.

Asimismo, hemos visto como el REF consagra el principio de libre competencia en la prestación de servicios de transporte en Canarias.

Si bien en la historia reciente siempre han existido monopolios y oligopolios en el transporte marítimo y aéreo en Canarias, la apertura a la competencia ha provocado importantes ventajas para los usuarios. En abril de 1997 se completó el proceso de liberalización del tráfico aéreo, y, a finales de dicho año, del transporte interinsular marítimo. Recientemente, las Compañías Transmediterránea y Binter han culminado sus procesos de privatización.

En este contexto, el CES estima oportuno llamar la atención sobre la necesaria vigilancia de las normas y principios de la libre competencia.

A juicio del Consejo no basta con recoger en el anteproyecto de Ley que se dictamina, como uno de los objetivos a los que debe orientarse la política de transportes en Canarias, *el fomento de la competencia como medio de lucha contra situaciones de monopolio o cualquier otra forma de dominio de mercado* (art. 3.m), sino que, resulta necesario potenciar la **vigilancia**, también por parte de las administraciones públicas, de **las prácticas abusivas y restrictivas de la competencia, aspecto este que no encuentra referencia alguna en el Anteproyecto**.

En este sentido, es preciso hacer referencia, a la **Sentencia del Tribunal Constitucional** de 11 de noviembre de 1999, que ha venido a reconocer a las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas en relación con la defensa de la competencia; así como a la **Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia**.

El Libro Blanco de los Transportes de Canarias, editado por la Consejería de Turismo y Transportes del Gobierno de Canarias, viene también a incidir en esta cuestión, al recomendar que la posible formación de alianzas entre empresas de transporte, aéreas o marítimas, **debe ser vigilada por las administraciones** para evitar la formación de *pool* encubiertos.

3. Observaciones de carácter particular.

3.1. Título Preliminar. Disposiciones Generales.

- 3.1.1. La letra a) del art. 2 de señala que se regirán por esta Ley "los transportes de viajeros y mercancías que se desarrollen en canarias, independientemente del ámbito territorial que figure en los títulos administrativos que los habiliten, realizados en vehículos automóviles por vías terrestres de utilización pública".

A este respecto cabe señalar que, como ya ha manifestado Tribunal Constitucional, un elemento decisivo para la atribución competencial sobre actividades de transporte es su inclusión o no en una red nacional, independientemente del lugar en que se recojan o desembarquen viajeros o mercancías. La asunción de competencia exclusiva sobre transportes terrestres por parte de una Comunidad Autónoma, señaló este Tribunal en la S 53/84, se refiere a los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues "la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149,1-21º CE), criterio que reiteramos en la S 15 noviembre 1983" (f. j. 7º).

La singularidad de los **transportes puramente discrecionales**, en el caso de que se hallen integrados en redes nacionales, hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse con base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos.

Esta forma de distribución competencial supone, pues, que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discrecionales. Por el contrario, las competencias de las Comunidades Autónomas se refieren a transportes **que se integren en redes que operen dentro del respectivo territorio o a itinerarios fijos que discurran por el mismo**, porque así lo impone el criterio de distribución de competencias establecido por la CE.

En consecuencia, sería conveniente que el Anteproyecto de Ley recogiese estos criterios en la redacción de la letra a) del art. 2 mencionado.

- 3.1.2. En relación a la letra c) del artículo 2, ya en las Observaciones de carácter general de este Dictamen el CES ha manifestado su inquietud por el hecho de que el Anteproyecto de Ley pretenda regular el transporte aéreo desarrollado en Canarias, por lo que damos por reproducida aquí la argumentación expresada en dicho apartado.
- 3.1.3. De otro lado, en la letra f) del citado artículo 2, cuando se refiere a las actividades relacionadas con los transportes desarrolladas por las empresas que operan en el sistema, estimamos conveniente añadir "de conformidad con la legislación mercantil que dicte el Estado con carácter básico".
- 3.1.4. Respecto al artículo 3, apartado 1, "Principios y objetivos generales de la política de los transportes", también hemos manifestado, en las Observaciones de carácter general de este Dictamen, la necesidad de clarificar la declaración del "carácter esencial" de los servicios de transportes, sin perjuicio de señalar su procedencia .

3.1.5. En el apartado 2, letras m) del citado artículo 3, parece aconsejable, en opinión del CES, contemplar no sólo el "fomento" de la competencia, sino también la "defensa" del principio de libre competencia, como se dejó señalado en las observaciones de carácter general de este Dictamen.

3.2. Título I. La organización administrativa de los Transportes.

3.2.1. Respecto a las competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que en materia de transporte aéreo se recogen en el art. 5, ya hemos manifestado nuestras dudas acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar estos extremos, dando por reproducida aquí la argumentación anteriormente expresada en las observaciones de carácter general.

3.2.2. Resultaría deseable **la definición completa del modelo de organizar el sistema** integrado de transporte público regular de viajeros a nivel insular, a que hacen referencia los artículos 6, apartado 1, letra h) y 15, letra f), como se argumentó en las observaciones de carácter general.

3.2.3. En opinión del CES, debería especificarse en el Anteproyecto de Ley y no dejarse a la futura determinación reglamentaria, la composición y funciones del Consejo Canario del Transporte, previsto en el art. 9.

3.2.4. Asimismo, en relación al citado artículo 9, el CES quiere llamar la atención sobre la conveniencia de que en el texto del anteproyecto se haga referencia expresamente a las **organizaciones empresariales y sindicales más representativas**.

3.2.5. No parece procedente que se señale, en el art. 10, que "en el seno del Consejo Canario del Transporte se constituirá una Comisión Interadministrativa de los Transportes por Carretera", pues no parece que dichos órganos vayan a tener una relación funcional. Parece más apropiado adscribir dicha Comisión a la Consejería competente en materia de Transportes, en caso de que el Consejo Canario del Transporte tuviese personalidad jurídica propia.

3.3. Título II. Planificación y Gestión de los Transportes Públicos.

3.3.1. Si bien la planificación integrada del sistema se reserva, en el art. 14, a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, lo que encuentra amparo en su competencia para coordinar el funcionamiento de las Administraciones Públicas Canarias, debería contemplarse también un **trámite de audiencia a los Municipios** al igual que se prevé para los Cabildos Insulares, en función de sus competencias sobre el transporte urbano.

3.3.2. La conveniencia de armonizar, entre todas las autoridades y operadores, las tecnologías a utilizar, para permitir la compatibilidad entre los sistemas de lectura necesarios para la tarificación de todos los modos de transporte, parecen hacer aconsejable que se contemple este extremo en el contenido mínimo que, según el art. 15, debe tener el Plan Intermodal.

3.4. Título III. Los Usuarios y el sector Empresarial.

3.4.1. Si bien en el artículo 1 del Anteproyecto de Ley remitido, apartado 2, letra d), se señala que es objeto de regulación en esta Ley "*los derechos y deberes de los usuarios*"; sin embargo, en el capítulo I del Título III del mismo, dedicado a los usuarios, sólo se recogen derechos de los mismos.

En opinión del CES debería hacerse referencia en el Anteproyecto a los deberes de los usuarios, entre los que se encontrarían los de adecuado trato y respeto al conductor, a los demás usuarios y al material destinado a la prestación del servicio de transportes, así como el cumplimiento de las instrucciones que se establezcan por motivos de seguridad.

- 3.4.2.** El CES estima oportuno suprimir el último párrafo del número 2 del art. 20, que establece que "Cuando las Asociaciones se encuentren representadas en los órganos colegiados que participen en la elaboración de la disposición, se entenderá cumplido el trámite preceptivo de audiencia". Los planteamientos adoptados por los órganos colegiados en los que confluyen distintos intereses en ningún caso pueden tomarse como equivalentes a los que podrían adoptar por separado la representación de uno de éstos. La composición del órgano colegiado y las mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos influyen ineludiblemente en el contenido de los pronunciamientos. En consecuencia, el párrafo en cuestión parece tomar el trámite de audiencia como un simple hito del procedimiento cuya supresión sería deseable, desvalorizando su contenido, lo que no puede ser admitido por este Consejo, en orden a su propia naturaleza.

Con carácter general, el Consejo entiende que las referencias que el Anteproyecto de Ley realiza a la representación de los de usuarios debe hacerse en relación a las organizaciones de consumidores y usuarios.

- 3.4.3.** Con relación al último párrafo del art. 21, referente a las indemnizaciones por incumplimiento contractual, parece conveniente hacer referencia, en lugar de a lo dispuesto por "la legislación mercantil vigente", a lo que disponga "la legislación vigente", a fin de no obviar lo que a este respecto se disponga en la normativa sectorial.

- 3.4.4.** Respecto al contenido del apartado 2 del art. 27, en el que se contempla la posibilidad de restringir el acceso al mercado de los transportes, debe tenerse en cuenta el principio de cabotaje⁷, en virtud del cual se permite a los transportistas no residentes la libre prestación de determinados servicios nacionales de transporte en el interior de un Estado miembro.

Así, de conformidad con los Reglamentos comunitarios, por lo que respecta al transporte de mercancías, los transportes de cabotaje deben quedar exentos de cualquier restricción cuantitativa de acceso al mercado.

En cuanto al transporte de pasajeros, los transportes de cabotaje quedan admitidos para los servicios siguientes:

- Los servicios regulares especializados cubiertos por un contrato celebrado entre el organizador y el transportista.
- Los servicios discrecionales.
- Los servicios regulares realizados con ocasión de un servicio regular internacional conforme a las disposiciones del Reglamento (CEE) 684/92:
- Los servicios regulares en sentido estricto están excluidos del cabotaje.

- 3.4.5.** La facultad que se atribuye al Gobierno de Canarias para poder restringir el acceso al mercado del transporte aéreo, prevista en el apartado 4 del art. 27, debería suprimirse, en virtud de lo anteriormente argumentado en las observaciones de carácter general, acerca de la falta de competencia legislativa sobre este modo de transporte.

⁷ Recogido, para el transporte terrestre, en los Reglamentos (CE) 12/98, del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro, y el Reglamento (CEE) 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, modificado por el Reglamento (CE) 3315/94, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales por carretera en un Estado miembro

3.5. Título V. Transportes por carretera.

- 3.5.1. En el art. 30.1.b), no se recoge el término, utilizado en la normativa comunitaria y estatal, de "honorabilidad" para referirse a uno de los requisitos personales necesarios para acceder a la condición de transportista, y cuyo significado parece corresponderse con el contenido del art. 33. Sin embargo, en el apartado 4 del art. 32 se cita el indicado término.

En consecuencia, parece resultar aconsejable armonizar el texto del Anteproyecto con la normativa estatal y comunitaria y denominar "honorabilidad" a la no concurrencia de las causas de prohibición previstas para el ejercicio de la actividad, tanto en la letra b) del apartado 1 del art. 3º, como al **art. 33**.

- 3.5.2. Respecto al contenido del art. 31, en el que se contempla un régimen de excepciones a las condiciones para el acceso a la profesión de transportista y de las actividades relacionadas con el mismo, el CES estima oportuno manifestar su preocupación por la falta de definición de muchos de los parámetros que se utilizarán para amparar la facultad de exonerar del cumplimiento de requisitos que se reserva el Gobierno de Canarias. Así se apela, por ejemplo, a "la escasa influencia en el mercado en razón de la naturaleza de la mercancía transportada o de la pequeña distancia recorrida".

La indefinición de los criterios previstos en las letras b) y c) consagran una facultad discrecional de la Administración para exonerar del cumplimiento de requisitos a determinadas empresas, que puede dar lugar a una competencia desleal respecto al resto de las empresas que deben cumplir todos los requisitos que la ley establece. Por ello, se sugiere la supresión de este régimen de excepciones.

De otro lado, no se entiende el significado de "*toneladas locales*" que recoge en el apartado **2, letra b)** del citado artículo 31.

- 3.5.3. En el apartado 4 del art. 32, debería sustituirse la conjunción disyuntiva "o" por la copulativa "y", entre los requisitos de honorabilidad y capacidad económica que debe tener la persona que dirija de manera efectiva y permanente la actividad de transporte.

- 3.5.4. Respecto al art. 35, en el que se aborda la clasificación de los transportes por carretera, en relación con los arts. 67 y 68, destinados al **transporte escolar**, el CES estima oportuno manifestar lo siguiente:

En el art. 89.2 de la Ley estatal 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres se señala que, "*Reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que no procederá autorizar el establecimiento de un servicio de uso especial (entre los que se encuentra clasificado el transporte escolar), por existir uno de uso general coincidente que pueda atender adecuadamente las necesidades surgidas, fundamentalmente, cuando éste sea de débil tráfico, baja rentabilidad o carácter rural, así como las condiciones en las que, en su caso, el mismo debe realizar el transporte específico del colectivo de que se trate.*"

En el art. 108 del Reglamento de la indicada Ley, se desarrolla este "derecho de preferencia". En virtud de este artículo se concede a las empresas prestatarias de servicios permanentes de viajeros de uso general preferencia para prestar servicios de uso especial cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que el índice de ocupación anual de la totalidad del servicio regular de uso general sea inferior a 20 viajeros por vehículo y Kilómetro y tenga autorizados tráficos que se atiendan en un itinerario que coincida al menos con un 75 por 100 del que haya de tener el de uso especial.

- b) Que justifique de forma individualizada, a través del oportuno expediente, la necesidad de incluir el servicio de uso especial con la finalidad de hacer rentable globalmente la explotación de la totalidad del servicio regular de uso general, siempre que el servicio de uso general tenga tráficos autorizados que se atiendan en un itinerario coincidente al menos con un 25 por 100 del que haya de tener el servicio de uso especial.

La aplicación efectiva de este derecho en un territorio como el nuestro puede producir, en opinión del CES, distorsiones en el mercado, toda vez que prácticamente todos los itinerarios escolares coinciden con los del transporte regular de viajeros, con lo que una empresa concesionaria podría ejercer este derecho y apoderarse del 100 por 100 del transporte escolar.

Ante esta problemática se plantean dos alternativas posibles:

- a) Modificar la clasificación de los transportes prevista en el art. 35 del Anteproyecto de Ley, a fin de conceptualizar al transporte escolar como una categoría distinta del transporte público regular, o
- b) Analizar la posibilidad de que no se aplicase, en los transportes que se desarrollen en Canarias, esta norma o se modulara su contenido.

La primera de las opciones, por la que se decanta el CES, implicaría clasificar a los transportes públicos de viajeros por carretera en tres categorías:

- a) Transportes regulares
b) Transportes discrecionales
c) Transportes escolares

Esta opción conllevaría la definición en el Anteproyecto del régimen jurídico de esta nueva tipología, a la que sería aplicable, evidentemente, la normativa que el Estado dictase en el ámbito de su competencia exclusiva en materia de seguridad, como es el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.

En cuanto a la segunda opción, para dilucidar si el legislador autonómico puede apartarse de la regulación de este "derecho de preferencia", debe tenerse en cuenta que el ejercicio por parte de éste de la competencia exclusiva sobre los transportes intraautonómicos no puede enervar el ejercicio de las competencias que, en virtud de otros títulos, corresponde al Estado, singularmente la competencia específica que el art. 149,1-18º CE le atribuye sobre la legislación básica en materia de concesiones administrativas. Por tanto, habrá de analizarse si lo dispuesto en el art. 89.2 de la Ley 16/87 afecta a las condiciones básicas de las concesiones administrativas en materia de transporte, y es, por consiguiente, aplicable a los transportes que se desarrollen dentro de la Comunidad Autónoma. A estos efectos parece conveniente el estudio de la cuestión por los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias

Ahora bien, aún en el caso que del análisis resultase la opinión de que se trata de una norma básica, sí que creemos que no puede considerarse básica, la reglamentación que realiza el Estado en el art. 108 del Real Decreto 1211/90, por cuanto **se trata de la ejecución o aplicación de los criterios básicos que, en el ámbito de los transportes competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, corresponderá al órgano que ella misma decida.** Este argumento es coincidente con el que el Tribunal Constitucional utiliza en la Sentencia 118/1996, de 27 de junio (fundamento jurídico Trigésimo), para un supuesto que guarda cierta similitud.

En consecuencia, creemos que jurídicamente sería posible el que la Ley Canaria de los transportes facultase el desarrollo reglamentario de los supuestos en que procede este derecho de preferencia para los servicios de transporte que se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, con el ánimo de adaptar su aplicación a las singularidades de nuestro territorio.

3.5.5. La redacción del art. 36 resulta un poco confusa, por lo que, en opinión del CES, debería recogerse de forma similar a como se dispone en el art. 76 de la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

3.5.6. El art. 37 establece que "los transportes públicos regulares de viajeros tendrán el carácter de servicio de titularidad pública". A este respecto cabe señalar que, a diferencia de la Ley estatal 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), el Anteproyecto de Ley analizado no distingue, dentro de los transporte públicos regulares, a los, por razón de su continuidad, de carácter permanente (se llevan a cabo de forma continuada, para atender necesidades de carácter estable), de los temporales (destinados a atender tráficos de carácter excepcional o coyuntural y de duración temporalmente limitada), y, por su utilización, los de uso general (que van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado) de los de uso especial (destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos similares). Así, es para los de carácter permanente y uso general, a los que la Ley 16/87 atribuye el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración.

Si bien esta clasificación que la LOTT establece no tiene carácter básico, la reserva a la titularidad pública que el Anteproyecto de Ley que analizamos realiza a todo el transporte público regular de viajeros parece resultar **excesivo**. A juicio del CES deberían ser las notas de "**permanencia**" y "**uso general**" las que permitieran calificar al transporte público regular de viajeros como servicio de titularidad pública.

3.5.7. En relación al contenido del art. 40, "adjudicación de los servicios", en el que se señala que la adjudicación se regulará "en la forma que establezca esta Ley y sus normas de desarrollo y, supletoriamente, la legislación sobre contratación de las Administraciones públicas", debe tenerse presente que, el ejercicio por parte una la Comunidad Autónoma de la competencia exclusiva sobre los transportes intraautonómicos no puede enervar el ejercicio de las competencias que, en virtud de otros títulos, correspondan al Estado, singularmente la competencia específica que el art. 149,1-18º CE le atribuye sobre la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas.

De acuerdo con estas consideraciones, y siguiendo el criterio que el Tribunal Constitucional tiene establecido (STC 118/1996 y 227/88), debemos concluir que corresponde a la Comunidad Autónoma legislar sobre el régimen de prestación de los servicios públicos de transporte que discurran íntegra y exclusivamente por su territorio, con las únicas salvedades que se deriven del título estatal referido a la **legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas**.

En consecuencia, aquellos aspectos contenidos en los artículos de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y en el Real decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que tengan la consideración de bases de la legislación, serán de aplicación **directa** en la Comunidad Autónoma.

3.5.8. Respecto al art. 40.2, letra h), proponemos la siguiente redacción alternativa:
h) La subrogación en las relaciones con los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria, de conformidad con las normas establecidas en la legislación laboral."

3.5.9. En el art. 45 debería señalarse que la unificación de los contratos prevista en el art. 44 también es causa de extinción de los contratos independientes, salvo en el supuesto de uniones parciales.

Asimismo, debería modificarse la redacción de la letra b) del apartado 1 del citado artículo, proponiéndose la siguiente:

"b) El incumplimiento de las condiciones esenciales del contrato que afecte gravemente a los servicios, lo que, además, dará lugar a la incautación de la fianza."

Por otro lado, en relación a la letra d) del apartado 1 de este artículo, el CES hace un llamamiento a que la Administración, en el abono de los servicios de transporte que deba realizar, no incumpla los Plazos previstos, a fin de que no contribuya indirectamente a que esta causa de extinción pueda acontecer.

3.5.10. Dada la clasificación o tipología de los transportes en el marco del Anteproyecto analizado, en sus antecedentes y legislación concordante nacional, en lo referente al denominado "Transporte Privado Complementario" – genérico y sanitario -, este Consejo insta a una redacción y desarrollo de la Ley que obedezca conjuntamente a los siguientes principios:

- El libre acceso a la actividad económica del transporte, tanto por empresas cuyo objeto principal sea dicha actividad, como por aquellas en la que esta no lo sea.
- El establecimiento de las mismas condiciones y requerimientos para tal acceso al mercado a cualquiera de las empresas citadas.

3.5.11. Respecto al artículo 56, destinado a las **zonas de prestación conjunta**, el CES sugiere la posibilidad de que se explore la conveniencia de darle un carácter insular a las mismas.

3.5.12. En cuanto al artículo 62, el CES quiere hacer un llamamiento expreso a la conveniencia de que el texto del anteproyecto refleje, sin ninguna duda, el que las condiciones exigibles para el libre acceso al mercado, en la prestación del transporte sanitario, sean idénticas, con independencia de la clasificación del régimen de servicios que realiza este artículo.

3.5.13. En relación al artículo 68.2, la condición de representantes de los usuarios debería ser la de los directores o propietarios de los centros **"y"** el responsable de las asociaciones de padres de alumnos, en lugar de **"b"**, en forma de alternativa como se expresa en el texto que se dictamina, ya que los intereses y relaciones no son siempre coincidentes, y el representante real y legal del usuario (los escolares) son realmente los padres.

3.5.14. Respecto a la sección sexta, del capítulo IV, (arts. 85 y 86), dedicada al "Arrendamiento de vehículos", es preciso señalar que, como se señala el Tribunal Constitucional (STC 118/1996) "Las normas que disciplinan los contratos de arrendamiento de vehículos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la materia competencial relativa al transporte, sino de la legislación mercantil (art. 149,1-6º CE), que incluye *"la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales"* (STC 37/81, f. j. 3º). De modo que al Estado corresponde establecer las condiciones para la celebración de dichos contratos.

En consecuencia de deberá poner especial cuidado en el desarrollo reglamentario de estos artículos.

De otro lado, en el art. 85 se hace referencia a la actividad de arrendamiento de vehículos que tengan la consideración de "turismo" y los "ligeros". La mención exclusiva a estas categorías de vehículos no se comprende, por cuanto que dentro del concepto de "turismo" que realiza el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre (automóvil destinado al transporte de personas que tenga, por lo menos cuatro ruedas y, además de asiento del conductor, ocho plazas como máximo), no se encuadra a la

categoría "Autobús" o "autocar" (automóvil que tenga más de 9 plazas incluida la del conductor,...). Por tanto, parece más conveniente referirse a la categoría de "automóviles", como hace la Ley estatal 16/87.

3.5.15. En opinión del CES, debería modificarse la redacción del último inciso del apartado 3 del art. 89, señalándose la posibilidad de acudir al procedimiento negociado en los supuestos contemplados en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000.

3.6. Título VI. Transporte Marítimo.

3.6.1. En el apartado 3 del art. 94, deberá especificarse qué se entiende por "población estable numéricamente significativa", apelando al principio de seguridad jurídica, dada la indeterminación de la citada expresión.

3.6.2. En el apartado 2 del art. 101, debería modificarse la expresión "*deberán comercializarse en régimen de paquete cerrado y mediante contratación indirecta ...*", por otra que resulte más clarificadora.

3.6.3. En el art. 103, destinado a las medidas de control, debería hacerse referencia también al control de los fondos públicos que pudieran percibir, cuya competencia se residencia en la consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competente en materia de hacienda.

En este sentido, se sugiere la posibilidad de reflejar en el texto del Anteproyecto la obligatoriedad de que, por parte de la administración, se audite la correcta aplicación de los fondos públicos al fin o destino para el que fueron concedidos, lo que redundará en una mayor control de posibles prácticas de competencia desleal.

3.7. Título VII Transporte aéreo, helipuertos y helisuperficies.

3.7.1. Respecto al contenido de este título, el CES ya ha manifestado sus dudas sobre la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre el transporte aéreo, que damos aquí por reproducidas.

3.8. Título VIII. Transportes alternativos.

3.8.1. En el apartado 1 del art. 110, se señala, al definir el transporte por ferrocarril, que "constituye una unidad de explotación el conjunto vehículo-camino".

En este sentido, resulta conveniente señalar que la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, viene a establecer la conveniencia de separar la administración de la infraestructura y la actividad de transporte.

En tales casos, se recomienda que la administración de cada una de dichas actividades se lleven a cabo por separado y con la contabilidad aparte.

3.8.2. El apartado 2 del art. 110, en el que se señala que "el transporte por ferrocarril tiene el carácter de servicio público de titularidad de la Administración", resulta a nuestro juicio un exceso.

En opinión del CES este carácter de titularidad pública sólo parece justificado para el transporte **público**, y no a los de carácter privado que se desarrollen por cuenta propia como complemento de otras actividades principales realizadas por empresas o establecimientos y que estén directamente vinculados al adecuado desarrollo de dichas actividades.

3.9. Título IX Inspección y Régimen sancionador.

3.9.1. En relación al artículo 122.2, párrafo 2º, el CES estima conveniente añadir a "*resoluciones definitivas*" la expresión "*en todas las vías, incluida la judicial*".

3.9.2. Respecto a los plazos de prescripción de las infracciones que se recogen en el art. 124, el CES manifiesta su desacuerdo. La elevación de los plazos de prescripción que, respecto a la ordenación estatal, efectúa el Anteproyecto, parece reflejar una falta de capacidad de gestión de la administración que, a nuestro juicio, debe solventarse mejorando los parámetros de la eficacia administrativa.

En consecuencia, se proponen los siguientes plazos de prescripción:

- a) Para las faltas leves. 3 meses.
- b) Para las faltas graves: 6 meses.
- c) Para las faltas muy graves: 12 meses.

3.9.3. El mismo planteamiento cabe realizar sobre los plazos de prescripción de las sanciones que prevé el Anteproyecto.

También aquí, proponemos los siguientes plazos de prescripción:

- d) Para las sanciones impuestas por faltas leves. 3 meses.
- e) Para las sanciones impuestas por faltas graves: 6 meses.
- f) Para las sanciones impuestas por faltas muy graves: 12 meses.

3.9.4. De otro lado, respecto a las infracciones que contiene el anteproyecto, es preciso señalar que se incluyen determinadas relativas a materias de seguridad recogidas en la normativa estatal (como por ejemplo, la del acompañante para el cuidado de los escolares, ...), se omiten otras recogidas en dicha normativa (utilización de cinturones de seguridad para vehículos de categoría M1 en el transporte escolar, ...) y se regulan de manera distinta otras (peso máximo autorizado, ...).

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1-21 CE) y seguridad pública (art. 141.1-29). Por consiguiente la regulación por el legislador autonómico de medidas que afecten a la seguridad en el transporte parece suponer una invasión competencial.

En este sentido el CES hace un llamamiento a la necesaria armonización de la regulación de estos aspectos, debiendo tener en cuenta, como tiene señalado el Tribunal Constitucional, 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.

3.10. Disposiciones Adicionales, Transitoria y Finales.

3.10.1. Respecto a la disposición adicional primera, se insta a su supresión, en virtud de lo argumentado anteriormente respecto a la competencia para legislar sobre el transporte aéreo.

3.10.2. Debería señalarse qué régimen de vigencia tendrán las normas dictadas por el Gobierno de Canarias una vez entre en vigor esta Ley. A título de ejemplo, el número 3 de la disposición derogatoria de la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, viene a señalar que a la entrada en vigor de los reglamentos de ejecución de la misma quedarán derogadas el resto de normas reguladoras de los transportes por carretera, excepto los que expresamente se declaren vigentes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. La sustitución del procedimiento normal, para el trámite de solicitud de dictamen previo, por el de URGENCIA, escasamente justificado, no facilita, por la relevancia y complejidad del texto sometido a dictamen y sus contenidos, un análisis detallado de los aspectos materiales y de oportunidad política.

El hecho de que aspectos esenciales, cuyo tratamiento y ordenación se sugieren en el Anteproyecto de Ley, queden junto a otros muchos reenviados a un futuro desarrollo reglamentario no sólo se concilia poco con el trámite de urgencia escogido, sino que, además, esos posteriores desarrollos quedarían, al menos desde la perspectiva del Consejo, fuera del debate y la participación. Es la propia Memoria explicativa del Anteproyecto de Ley la que nos indica que "... con independencia del ejercicio de la potestad reglamentaria general, el anteproyecto de Ley demanda disposiciones secundarias ejecutivas para regular ...", hasta veinticinco aspectos materiales del texto dispositivo.

Además, no deja de resultar llamativo que la Memoria Justificativa, elemento que por definición cierra una de las fases previas del procedimiento de generación de la norma, nada menos que la de su propia fundamentación política, nada habla de la urgencia y está fechada en enero de 2001, para ser en julio de 2002 la de la previa toma en consideración del anteproyecto de Ley por el Gobierno.

Todo ello hace que la urgencia, procedimiento al que legítimamente puede acudir el peticionario de la consulta, parezca que se precipite injustificadamente al momento de la participación del Consejo en el proceso de elaboración de la norma, con los efectos que al inicio señalamos.

2. 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.

El proceso descrito tiene especial importancia en un territorio caracterizado por la ultraperiferidad, insularidad y fragmentación territorial (*observación previa 1.2 del presente dictamen*). 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. Abordar la elaboración de un sistema regulatorio del Transporte 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.

Acertar en el **análisis de los problemas de movilidad y de las nuevas demandas de transporte**, de manera particular en lo que se refiere a la prestación del servicio público de taxis, desarrollando con urgencia las zonas de prestación conjunta que, en opinión del Consejo, como mínimo deben ser de carácter insular. Apostar por **soluciones imaginativas** en el campo de las **inversiones**, en la instrumentación de las políticas de **fomento a la actividad**, en el de la **intermodalidad** y la promoción de los **transportes públicos**, todo ello dentro de nuestro marco competencial, deberían constituirse en **objetivos esenciales** del nuevo modelo regulatorio que se escoja.

En relación a ello, tal y como se recoge en las observaciones previas, habrá de prestarse una atención especial a las previsiones que se establecen en el **PDCAN** y **PDR** para el período de programación 2002-2006, y en las consideraciones que al efecto dispone el **REF**.

3. Son las **competencias legislativas que ostenta la Comunidad Autónoma** las que, al final, orientan la **ordenación integral del sector y de la actividad del transporte**, y de sus modos: terrestre, marítimo y aéreo. Y distinto es el ámbito de disposición normativa para cada uno de éstos.

Así, respecto del **transporte terrestre**, la Comunidad Autónoma dispone de competencia exclusiva, sin más límite que los que se deriven de la concurrencia de otros títulos competenciales sobre el mismo en manos del Estado.

A propósito del **transporte marítimo** hemos de advertir que al Estado se le reserva la competencia exclusiva, excepto el que se lleve a cabo entre puertos de Canarias y con las mismas limitaciones indicadas para el transporte terrestre, por la concurrencia de materia cuya ordenación le corresponde al Estado.

Sobre el **transporte aéreo**, manifestamos que la Comunidad Autónoma no tiene competencias legislativas sobre la materia (*observación de carácter general 2.1*) en la medida en que ésta está reservada al Estado. A propósito de las facultades de ejecución, su efectiva asunción exigiría el consecuente traspaso de servicios que, a la fecha, no se ha producido.

En relación a esta cuestión, genérica, referida al ámbito de competencia en la materia de la Comunidad Autónoma, convendría, en opinión del Consejo, perfeccionar el Anteproyecto de Ley. En efecto, algunas dudas nos quedarían a este respecto por la manera en que el Anteproyecto de Ley aborda la regulación de aspectos materiales relacionados con las condiciones de la circulación, así como las que, desde el punto de vista técnico, deban ser exigibles a los medios de transporte.

En esta misma línea debe procederse en relación al régimen general de infracciones y sanciones. Aspectos todos tratados en las observaciones particulares incluidas en el presente dictamen.

4. Sobre todo ello se incide en el **conjunto de las observaciones que incluye el presente dictamen**, y sobre las que el Consejo cree debe reflexionarse por los proponentes de la norma a fin de mejorar el contenido del Anteproyecto de Ley que se dictamina.

Vº.Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS REPRESENTANTES EN EL CONSEJO DE CC.OO. DE CANARIAS Y U.G.T. DE CANARIAS, Y LOS REPRESENTANTES DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CANARIAS PRESENTES EN EL CONSEJO, EN RELACIÓN A LA REGULACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL TACÓGRAFO EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPORTES 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, art. 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 condiciones de seguridad vial de los usuarios y a la homologación en esta materia con el resto del Estado y de la Unión Europea.

Manifiestamos la necesidad de que en el texto articulado de la Ley, concretamente en el Capítulo VI. Del Título V, se incluya un artículo específico dedicado a este tema que permita el desarrollo de una normativa de implantación del tacógrafo digital en Canarias.

Por CC.OO. de Canarias

Por U.G.T. de Canarias

Fdo. Juan Jesús Arteaga Lorenzo

Fdo. José Lorenzo López Naranjo

Por las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Canarias

Fdo.: Germán Hernández Rodríguez

Fdo.: Filomena Rodríguez-Pastrana González