



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 8 / 1 9 9 4

La Laguna, a 5 de julio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo (EXP. 31/1994 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

A preceptiva solicitud de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma se emite este Dictamen, en el que se explicita la opinión técnico-jurídica de este Organismo sobre la adecuación al Ordenamiento jurídico del Proyecto de Decreto por el que se aprueba la regulación reglamentaria del régimen de autorizaciones de arrendamientos de vehículos de turismo con conductor. Todo ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 1.1, 10.6, éste en relación con lo ordenado en el artículo 22.3 de la Ley orgánica 3/80, del Consejo de Estado, y 11.1 de la Ley 4/84, del Consejo Consultivo.

En este sentido, en principio y desde una perspectiva estrictamente procedimental, ha de señalarse que la actuación normativa a implementar cumple las exigencias establecidas sobre el particular en la ordenación aplicable, integrada, fundamentalmente, por el artículo 44 de la Ley autonómica 1/83, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias y, en relación con este precepto, por el artículo 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico del Gobierno autónomo y por el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues es actualmente de aplicación aún cuando fuere en su condición de Derecho supletorio.

---

\* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

## II

1. La exposición de motivos del Proyecto reglamentario a dictaminar, además de señalar el carácter ejecutivo de esta regulación de rango secundario (al señalar que la misma pretende el desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 16/87, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y más concretamente en su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1.211/90) sostiene que la habilitación autonómica para realizar esta actividad ordenadora en la materia en cuestión reside en la Ley orgánica 5/87, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Así, el artículo 8 de la Ley orgánica 5/87 delega en relación con el arrendamiento de vehículos, entre otras actividades que denomina "auxiliares y complementarias del transporte" y cuya competencia corresponda al Estado -se supone que de conformidad con las reglas constitucionales de distribución competencial entre aquél y las diferentes Comunidades Autónomas- las facultades que se determinan en los apartados a) al e) del punto primero de dicho artículo. Además, el punto segundo de éste dice que el ejercicio de esas facultades corresponderá a la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial estuviese la domiciliación de la actividad.

Sin embargo, el punto tercero del artículo comentado advierte que la delegación regulada por él ha de entenderse sin perjuicio de las competencias que, de nuevo necesariamente de acuerdo con las antedichas reglas constitucionales, correspondan a las Comunidades Autónomas en las materias a que la misma concierne. Lo que, por más que esta fórmula parezca constitucionalmente correcta, resulta sorprendente que se diga porque, teniendo el Estado competencia sobre las actividades de las que se trata, difícilmente podrían tenerlas las Comunidades Autónomas directamente sobre ellas o sobre las facultades descritas en el punto primero respecto a ellas. Y esto, incluso cuando, con dudosa propiedad, se asimilen las materias aludidas a las llamadas "facultades" delegadas, que, por demás, son más bien actos administrativos cuya facultad de realización se pretende delegar, no sólo porque técnicamente esto sería objetable *per se*, sino porque se podría llegar al absurdo de concluir que las Comunidades pueden tener competencias sobre facultades.

Luego, el artículo 14 de la citada Ley orgánica, calificándola de "facultad accesoria", previene la delegación estatal en las Comunidades Autónomas de la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de

las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo autonómico; previsión que parece hacer, precisamente, la Orden ministerial de 14 de junio de 1993, reguladora del arrendamiento de vehículos con conductor, para Canarias y Baleares.

Precepto este respecto al que procede indicar a los oportunos efectos, en primer lugar, lo técnicamente cuestionable que resulta llamar accesoria a una facultad de producción normativa, o hacer objeto de una delegación de facultades una potestad propia de una institución, organización política o persona jurídico-política. Y, luego, que en puridad técnica no parece correcto delegar una facultad de actuación en cierta materia dejando su aplicación al albur, nunca obviamente de segura realización, de que la regulación sustantiva de ésta no lo prevea o permita, o bien, incluir esa previsión o "permiso" en tal regulación y dejar su eventual virtualización, tampoco garantizable de forma absoluta, a una futura legislación delegadora. Pero es que, por demás y fundamentalmente, ese condicionamiento o eventualidad difícilmente tienen cobertura en principio o regla constitucional alguna, en general, o acomodo a las previsiones del artículo 150.2 de la Constitución (CE), en particular.

2. Pues bien, el régimen constitucional de distribución de competencias -en materia de transporte en la que tendrían en principio cabida las actividades anteriormente reseñadas, al menos el arrendamiento de vehículos, con o sin conductor, al ser calificado como medio de transporte por el legislador estatal sin que el Tribunal Constitucional lo hubiere hasta ahora denegado (cfr. Ley 16/87 y, más concretamente, artículo 180.1 de su Reglamento)- viene determinado por los artículos 148.1.5 y 149.1.21, CE. Y también, en el ámbito de la Comunidad y con fundamento en estos preceptos, en el artículo 29.13 del Estatuto de Autonomía, cuya regulación competencial en la referida materia se completa, ha de suponerse que igualmente con el debido respeto constitucional, con el artículo 34.A).5 de la Norma estatutaria.

Por consiguiente, en función del criterio estrictamente territorial utilizado en las normas constitucionales mencionadas, que reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha calificado de esencial en la distribución competencial sobre el transporte (cfr. Sentencias del Alto Tribunal 37/81, 97/83, 53/84, 86/88 o 180/92), el Estado tiene competencia exclusiva, por demás plena, sobre los transportes

terrestres, todos en general, que transcurran o se desarrollen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, mientras que una Comunidad Autónoma puede tenerla, como así ocurre en efecto, sobre el transporte por carretera cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio autonómico.

En el bien entendido que, en este supuesto, se está hablando de facultades de orden administrativo, puesto que, en otros elementos o aspectos del asunto que nos ocupa, entrarían en juego otros títulos competenciales (cfr. artículo 149.1.1, 6, 8 o 13, CE), de modo que el ejercicio autonómico de la antedicha competencia está limitado por el estatal de estas otras y, por tanto, la regulación regional que pueda resultar de aquél ha de respetar las normas del Estado dimanantes de éste.

Por otra parte, parece indiscutible que la regla competencial estatutaria a seguir aquí es la establecida en el artículo 29.13 del Estatuto y no la del artículo 34.A).5 de éste. Y ello, no sólo por la razón indicada en el primer párrafo de este punto, sino porque a esa conclusión ha de llegarse en función de la adecuada interpretación del precepto de referencia, en cuanto que, por obvia e inmediata conexión material y por congruencia normativa, parece recoger un título, transporte por carretera, que subsume la ordenación administrativa de cualquier medio que pudiera realizarlo, como el que nos interesa aquí; o bien, parece innegable que la regulación del carácter indicado sobre dicho medio es reconducible sin ningún esfuerzo lógico al referido título habilitante para su establecimiento, cuando menos desde la doble consideración de régimen administrativo y actuación transportista del asunto a ordenar.

3. Al respecto, es de interés recordar que la STC 2/93, entre otras, ha advertido que para llegar a una calificación competencial correcta, y, por ende, a la determinación de la naturaleza de la materia a regular, ha de apreciarse adecuadamente el objeto, contenido y fin de las disposiciones controvertidas. En esta línea y en relación con las agencias de transporte, consideradas asimismo actividad auxiliar o complementaria de aquélla, la STC 180/92 por su parte señala que la competencia autonómica sobre las mencionadas agencias dimana necesariamente del precepto estatutario que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia sobre el transporte terrestre (cfr., entre otros, artículos 9.15 del Estatuto catalán, 10.32 del vasco, 27.8 del gallego, 13.10 del andaluz, 10.1.d) del asturiano o 22.5 del cántabro), sin perjuicio de que las facultades regionales están limitadas

territorialmente a causa de lo establecido en el artículo 149.1.21, CE. Luego, la Sentencia recuerda que la cláusula residual de orden competencial favorable al Estado del artículo 149.3, CE no es aplicable sin más por no recoger la Constitución o, desde luego, el Estatuto una cierta materia como título competencial, pues esto sólo puede hacerse si no cabe encontrar la solución del problema de titularidad sobre aquélla planteado con los criterios interpretativos ordinarios de las normas.

Y resulta que el análisis de la normativa estatutaria afectada a la luz de esos criterios, tanto en relación con la actividad de las agencias de transporte, según reconoce expresamente el Alto Tribunal en su Sentencia arriba comentada, como con la del arrendamiento de vehículos, sin y, seguramente con mayor motivo, con conductor, cuya finalidad última es la realización de una actividad de transporte y cuya regulación administrativa tiene por objeto ordenar la misma, conduce a deducir que la competencia sobre esas actividades auxiliares o complementarias del transporte se incluyen en el título transporte por carreteras o terrestre. Por tanto, la regulación de aquéllas compete a la correspondiente Comunidad Autónoma cuyo Estatuto incorpore el indicado título, aunque su establecimiento deba respetar las normas estatales que incidan en la materia en virtud de habilitación constitucional plena o básica, su ámbito de aplicación sea el autonómico y su objeto material esté igualmente territorialmente limitado.

En otras palabras, no teniéndolo que hacer mediante norma primaria o, más exactamente, por Ley formal más que cuando ello venga exigido en el Ordenamiento jurídico general al estar sometido el asunto en cuestión a la reserva reguladora correspondiente, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva para regular mediante Reglamento el arrendamiento de vehículos con conductor en su aspecto o carácter administrativo, sin perjuicio de los límites a su ejercicio antes apuntados, particularmente el de que ese medio de transporte ha de realizarse por carreteras de la Comunidad, exclusivamente. Pero sin que esta facultad le venga, o pueda venirle, delegada por el Estado, sin que tenga que reducirse a desarrollar normas estatales, y menos aún reglamentarias, o sin estar limitada por tales normas de carácter no pleno o básico.

Consecuentemente, la facultad que parece delegar el Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias respecto a la actividad de referencia, aunque de un modo

técnicamente cuestionable, es la capacidad para realizar las actuaciones administrativas recogidas en los artículos 8 y 14 de la Ley orgánica 5/87 cuando, exclusivamente, el arrendamiento de vehículos con conductor, o cualquier otra actividad similar de transporte o conectada con éste de semejante manera, vaya a desarrollarse por carreteras no regionales. Y entonces, pero únicamente entonces, la ordenación regional ha de ser reglamentaria y ha de ajustarse a la delegación de que se trata, ejerciendo la facultad afectada como establece la Ley de aquélla, y tener carácter propiamente ejecutivo, desarrollando adecuadamente las previsiones al efecto de la Ley 16/87 y de su Reglamento.

### III

1. Consecuentemente con lo hasta aquí expuesto, resulta que la adecuación jurídica del Reglamento proyectado habrá de determinarse en función del ámbito territorial de aplicación de sus normas, en cuanto que, siendo el territorio autonómico, la competencia para su establecimiento y las limitaciones a su ejercicio se relacionarán con el artículo 29.13 del Estatuto, mientras que, de ser el territorio externo al regional, aquélla y los límites para dilucidar la corrección de su ejercicio se conectarán con la Ley orgánica de delegación competencial del Estado y, por consiguiente, en particular con la Ley 16/87 y su Reglamento.

Desde luego, esta distinción no parece haber sido tenida en cuenta por la normativa proyectada, seguramente por entender que las facultades ordenadoras de la Comunidad Autónoma respecto al arrendamiento de automóviles con conductor proceden exclusivamente de la antedicha delegación estatal, quizá al considerar no aplicable el artículo 29.13 del Estatuto, o bien, al estimar que basta con las facultades delegadas para regular este asunto por completo. Pero, dando por supuesto que la pretensión de la norma no es disciplinar tan sólo la actividad de referencia cuando se produce fuera de Canarias, es lo cierto que la distinción es pertinente, no sólo porque las facultades regionales al respecto también proceden de la Norma estatutaria, en la forma indicada, sino porque la delegación solo cubre, y puede constitucionalmente cubrir, la posible actuación reguladora regional con efectos externos, siquiera sea porque no es admisible que su limitada capacidad de maniobra se extienda a una competencia de titularidad autonómica y, por demás, exclusiva.

En definitiva, siendo aplicable al efecto reserva de ley formal, el Reglamento regional puede ordenar esta cuestión en la extensión que estime conveniente, debiendo respetar únicamente normas estatales establecidas en ejercicio de competencias concurrentes de orden pleno o básica, sin duda existentes como ya se ha advertido, pero no sujetarse, y menos en el sentido propio de una norma reglamentaria de carácter ejecutivo, a la Ley orgánica 5/87 o a la legislación estatal sobre transportes terrestres, siempre que el arrendamiento de referencia suponga la contratación de una actividad de transporte a desarrollar en la Comunidad Autónoma. En cambio, cuando aquélla vaya a desarrollarse fuera de ésta, las facultades a actuar serán únicamente las prevenidas en la citada Ley orgánica y la normativa regional a establecer para regularlas, en relación con el indicado arrendamiento, será efectivamente ejecutiva y conectada inmediatamente a la Ley 16/87 y el Reglamento estatal que la desarrolla.

2. Pues bien, teniendo presente la línea argumental seguida, lo cierto es que, aparte de que la regulación proyectada no agota sus posibilidades estatutarias de actuación por los motivos expresados anteriormente, los preceptos de la misma no presentan importantes defectos o problemas de corrección o adecuación jurídica.

Así, aparecen algunas contradicciones o desconocimientos en varias de sus normas respecto a las correspondientes recogidas en la legislación estatal de aplicación, aunque se insiste que, en puridad, estas incorrecciones afectarían tan solo a la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor cuyo uso como medio de transporte se realice fuera de Canarias. Es el caso de los siguientes preceptos: artículo 14, en cuanto a los requisitos que se exigen a la empresa actuante para la contratación de conductores; el artículo 15, en su ordenación de la transmisión de las autorizaciones; la disposición adicional sexta y la disposición transitoria tercera, en relación, respectivamente, con los artículos 181.1.a) y 175.2; la disposición transitoria primera y el artículo 51, apartado segundo, todos del Reglamento estatal.

Cabe añadir que no sólo por razones de seguridad jurídica y de eficacia normativa sino también para evitar cualquier duda acerca de su adecuación a la regulación estatal a desarrollar, debiera dejarse claro, en el artículo 3 del Proyecto, el carácter favorable del informe previo del Ayuntamiento del que ahí se trata, con

las consecuencias que de ello jurídicamente se deducen. Similarmente, y por idénticas razones, seguramente debiera precisarse la redacción del artículo 7 del Proyecto para dejar totalmente claro que los requisitos a cumplir por los solicitantes no están a la discreción de éstos, de modo que procedería indicar clara y, sobre todo, previamente cuales son, en todo caso, los de necesario cumplimiento.

## C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia para regular, incluso por vía reglamentaria, el arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito autonómico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.13 del Estatuto de Autonomía en los términos señalados en el Fundamento II.

2. Cuando dicha actividad de transporte se desarrolle fuera de la Comunidad Autónoma, la competencia para realizar ciertas actuaciones administrativas sobre la misma y para establecer normas reglamentarias que las disciplinen viene determinada por la Ley orgánica 5/87, debiendo atenderse la normativa regional a lo dispuesto en la Ley 16/87 y su Reglamento. Como igualmente se razona en el Fundamento II.

3. Siempre que la actividad en cuestión se vaya a producir en territorio no autonómico, se aprecian determinados defectos en la regulación proyectada, conforme se expresa en el Fundamento III.