



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 / 1 9 9 4

La Laguna, a 28 de septiembre 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 arrendamientos con fines turísticos, recreativos o culturales, de vehículos con conductor, formando caravanas (EXP. 58/1994 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto de este Dictamen, solicitado por la Presidencia del Gobierno de Canarias, es determinar la adecuación al Ordenamiento jurídico del Proyecto de Decreto por el que se regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con fines turísticos, recreativos o culturales, de vehículos con conductor, formando caravanas, de conformidad con los arts. 1.1, 10.6 -éste en relación con el art. 22.3 de la Ley orgánica 3/80, del Consejo de Estado- y 11.1 de la Ley 4/84, del Consejo Consultivo.

En principio, ha de señalarse que el procedimiento o tramitación de la actuación normativa a realizar se ajusta a la normativa aplicable al respecto, tanto la establecida en el art. 44 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, como en el art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico del Gobierno. Igualmente, consta la realización del trámite de audiencia concedido a las Corporaciones locales y a las asociaciones representativas de los sectores de transporte afectados y de consumidores, que resulta de obligado cumplimiento en aplicación (siquiera sea con carácter supletorio y por ausencia de norma autonómica sobre el particular al ser constitucionalmente exigible su previsión) del art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (cfr.

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

arts. 105.a) y 149.3 de la Constitución (CE) y 29.1 del Estatuto de Autonomía (EACan), en relación con los arts. 51 y 52 de la ley 30/92 y la citada Ley autonómica 1/83).

II

Ha de advertirse que la regulación de esta actividad ya había sido parcialmente llevada a cabo por la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) por medio de la Orden de 14 de marzo de 1989, por la que se regula el uso de pistas en montes públicos y otros espacios naturales protegidos de la CAC en actividades turístico recreativas y deportivas, que ahora se deroga. Por demás, la exposición de motivos de la norma proyectada indica que se procede a la regulación de esta actividad en uso de las facultades conferidas por la Ley orgánica 5/87, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera y por cable.

Sin embargo, sobre el alcance de la competencia autonómica en materia de transporte terrestre, este Consejo ya se ha pronunciado en sus anteriores Dictámenes 28 y 29/94, de 5 y 28 de julio, respectivamente. El régimen constitucional de distribución de competencias en materia de transportes se encuentra determinado por los arts. 148.1.5 y 149.1.21 de la Constitución y, por lo que respecta al ámbito de la Comunidad y con fundamento en estos preceptos, en el art. 23.13 del Estatuto de Autonomía, ya citado, cuya regulación competencial se completa con el art. 34.A. 5) de la Norma estatutaria. En el Dictamen 28/94, se ha señalado que "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 (SSTC 37/81, 97/83, 53/84, 86/88 y 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".

Precisamente, en relación con la norma proyectada, parece indiscutible que la regla competencial estatutaria a seguir es la establecida en el art. 29.13 del Estatuto y no la del 34.A.5) de éste. Como también se ha señalado en el Dictamen indicado, el primer precepto "parece recoger un título, transporte por carretera, que subsume la

ordenación administrativa de cualquier medio que pudiera realizarlo" y, por ende, las condiciones concretas de ejercicio y del ámbito de actuación del servicio. De la regulación proyectada en este supuesto se extrae claramente que se pretende la regulación de este tipo de transporte dentro del ámbito de actuación de la competencia exclusiva autonómica, sin que, por tanto, esta facultad le venga, ni 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.

III

En todo caso, respecto al articulado del Proyecto, cabe realizar las siguientes observaciones:

1. Por razones de claridad normativa y, en fin, de seguridad jurídica, el art. 7 debiera dejar suficientemente aclarado si el arrendamiento cabe por asiento o debe tratarse del vehículo completo. Máxime cuando el art. 10.1, al referirse a los precios, señala que no podrán percibirse "por plaza" cantidades distintas de las anunciadas por la empresa.

Asimismo, por similar motivo y, además, en orden a mejorar la eficacia normativa de la regulación en cuestión al facilitar su más adecuada aplicación, debiera ubicarse la ordenación proyectada referente a protección mediambiental en una zona del proyecto que específicamente se ocupare de tal fin, sin mezclarla o confundirla con la destinada a regular los procedimientos de concesión de autorizaciones de arrendamiento o el equipamiento de los vehículos a arrendar.

Conectado con lo antedicho, a los efectos oportunos y aún siendo sin duda válida en fondo y forma la disposición derogatoria del Proyecto, se observa que la normativa contenida en la Orden que se pretende expresamente derogar es más amplia, en sus términos y fines, que la ordenación sobre la materia afectada por dicha normativa que se recoge en el citado Proyecto.

2. En relación con la terminología utilizada en el Proyecto y en el contexto dentro del que se realizan estas observaciones, se indica que, técnicamente, no son en puridad términos sinónimos en concepto y efectos los de novación y cesión (art.

19), lo que se expresa en relación con la eventual modificación de la autorización (art. 21), que, por cierto, siempre ha de referirse a vehículos (art. 2.1), y a la sustitución de éstos (art. 20).

En parecida línea, pese a que no sea jurídicamente objetable la pretensión normativa del art. 23, en conexión con lo regulado en el apartado 3 del precepto anterior, no es correcto técnicamente decir que la autorización ha caducado, en cuanto que se ha extinguido o desaparecido del mundo jurídico, sino que no puede surtir efectos al carecer de visado, y, en su caso, que se extinguirá definitivamente de no rehabilitarse en los términos señalados.

3. Por otra parte, se advierte que la actual redacción del art. 14, al exigir la dependencia laboral del personal conductor de los vehículos de la empresa titular de éstos, podría plantear problemas de antinomia o de eficacia normativa, en cuanto puede producir el efecto, sin que parezca pretender el Proyecto hacer tal cosa, de que ciertas personas jurídicas, en principio capaces de ser autorizadas, no puedan cumplir en rigor o exactamente esta exigencia; o bien que no puedan ser conductores el titular de la autorización o familiares.

Además, no discutiéndose la procedencia, y mucho menos la pertinencia, de la regulación del art. 2.2 del Proyecto, en lo que se refiere a las comunidades de bienes, se indica que la solución al respecto en la ordenación estatal general en la materia de arrendamiento de vehículos con conductor es excepcionar al respecto, si bien que temporalmente y con determinadas condiciones, la situación de la específica comunidad de carácter hereditario.

Finalmente, bueno es advertir, en relación con el inciso inicial contemplado en la disposición adicional cuarta, que estando en juego un interés regional (que ha de procurar y proteger la Comunidad Autónoma sin poder renunciar a ello al igual que sucede con la titularidad de la competencia material afectada, no disponible para el Legislador regional y todavía menos para la Administración autonómica) podría cuestionarse que se cumpla perfecta o plenamente con esa obligación y responsabilidad autonómica mediante las exigencias recogidas al final de este precepto.

CONCLUSIÓN

Con las observaciones recogidas en el Fundamento III, que no son en todo caso determinantes de vicios insuperables o incuestionables de invalidez, se entiende conforme a Derecho el Proyecto reglamentario analizado.