



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 5 / 1 9 9 6

La Laguna, a 27 de junio de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *"Proyecto de Decreto regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de empresas de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros"* (EXP. 65/1996 PD)*.

F U N D A M E N T O S

I

1. En el presente Dictamen, solicitado preceptivamente por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC), se formaliza la opinión de este Organismo sobre la adecuación al Ordenamiento Jurídico del Proyecto de Decreto mediante el que pretende ordenar reglamentariamente la actividad y régimen de autorizaciones de empresas de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros. Todo ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.1, 10.6, éste en relación con el 22.3 de la Ley orgánica 3/1990, del Consejo de Estado, y 11.1 de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo.

En este sentido, ante todo ha de indicarse que el procedimiento de producción de la regulación a aprobar por Decreto se ajusta a la normativa aplicable al respecto, tanto a la establecida en el artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, como a la del artículo 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico del Gobierno.

Además, consta en el expediente documental remitido al Consejo Consultivo junto a la solicitud de Dictamen la realización del trámite de audiencia concedido a los Cabildos Insulares y a las asociaciones representativas de los sectores de

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

transporte afectados y de consumidores; trámite que es de pertinente realización a la vista de lo prevenido en el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 105. a) de la Constitución (CE), siendo la citada norma estatal de aplicación supletoria al no venir establecido el trámite de referencia en la normativa legal de la CAC reguladora del procedimiento de producción de normas reglamentarias.

2. La Norma proyectada, que derogará la establecida por el Decreto 215/1994, de 28 de octubre, cuyo Proyecto fue objeto del Dictamen número 49/94 de este Consejo, por mandato expreso de su Decreto de aprobación, pretende adaptar la normativa canaria en esta materia a la regulación reglamentaria estatal, constituida por los artículos 174 y siguientes del Reglamento de desarrollo de la Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT), tras la modificación de sus antes mencionados preceptos operada por el Real Decreto 858/1994, de 29 de abril.

La modificación del Reglamento estatal a la que se ha hecho referencia tuvo por objeto establecer que la autorización administrativa en este ámbito se refiriese a la empresa eventualmente prestataria del servicio, sin hacerla dependiente del volumen de actividad permitida ni de los vehículos concretos con que la misma se debía llevar a cabo, cuando la regulación anterior exigía un título habilitante para cada vehículo como requisito necesario para desarrollar la actividad de arrendamiento de vehículos de pasajeros sin conductor. Circunstancia que, según se ha apuntado precedentemente, se convierte en causa principal y determinante del establecimiento de la regulación proyectada y consiguiente derogación de la que en el presente está en vigor en la CAC.

II

1. La Norma reglamentaria propuesta no cita expresamente en su articulado o en su Preámbulo el título competencial autonómico que fundamente, la actuación normativa a realizar, permitiendo con su ejercicio la aprobación de la regulación de que se trata. Es cierto que tampoco el Decreto 215/1994 se pronunció sobre este extremo mientras que, por contra en el articulado del Reglamento que aprobó se efectúan diversas remisiones a la regulación estatal en materia de transportes terrestres. Sin embargo, es indudable que en materia de transportes por carretera el régimen de distribución competencial viene fijado por los artículos 148.1.5 y

149.1.21 CE y, por lo que respecta al ámbito de la CAC y con fundamento en estos preceptos, en el artículo 29.13 del Estatuto de Autonomía (EAC).

Justamente, como se ha señalado en los Dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo sobre diversas regulaciones reglamentarias proyectadas por el Gobierno autonómico en materia de transportes (cfr. Dictámenes números 28, 29, 49 y 53/1994 o 39/1995), " en función del criterio estrictamente territorial utilizado en las normas constitucionales mencionadas, que reiterada jurisprudencia del Tribunal constitucional (TC) ha calificado de esencial en la distribución competencial sobre el transporte (SSTC 37/1981, 97/1983, 53/1984, 86/1988 ó 180/1992), 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 en la nuestra, sobre el transporte por carretera cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio autonómico". Es, por tanto, el criterio territorial el que define aquí la competencia, estatal o autonómica, y el que permite distinguir entre transporte regional e interregional.

2. Sin embargo, como es bien sabido es claro que esa supuesta exclusividad competencial autonómica en la materia no es, en realidad, única y excluyente, de modo que su ejercicio no está exento de límites que se derivan de la existencia y actuación de otros títulos competenciales concurrentes en esta materia constitucionalmente asignados al Estado (cfr. artículo 149.1.1, 6, 11, 13, 18 y 21, CE. Por eso el legislador autonómico ha de ejercer tal competencia respetando las normas estatales resultantes del uso de dichos títulos, recogándose aquéllas fundamentalmente en la Ley 16/1987 y en su Reglamento de desarrollo que ya se han citado.

Precisamente, señalando en su Preámbulo que existen títulos o principios constitucionales que lo permiten o demandan y que, pese a ello, se trata de respetar las competencias autonómicas en la materia, la LOTT pretende establecer un sistema común de transportes, para lo que crea un marco normativo general que puedan desarrollar las Comunidades Autónomas para atender a sus necesidades territoriales concretas.

En esta línea, aún admitiendo que esta pretensión estatal sea sin más totalmente intachable a la luz de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, el artículo 2, LOTT, buscando ser congruente con la antedicha declaración, contiene una norma a propósito indeterminada sobre la aplicación, directa o supletoria, de la regulación legal que le sigue, aunque calificando expresamente de supletorios determinados preceptos que menciona. Más concretamente, se declara la aplicación de dicha regulación sobre los transportes de competencia "exclusiva" autonómica en la forma, se dice, que en cada caso resulte procedente de conformidad con el orden constitucional, estatutario y legal. Al respecto ha de apuntarse que tal indeterminación parece inconstitucional al colisionar frontalmente con el respeto al principio de seguridad jurídica, como ha señalado el TC en su ST 385/1993, de 23 de diciembre (FJ 3), de manera que, aplicando a nuestro caso esta correcta inteligencia constitucional del Alto Tribunal sobre el sistema de distribución competencial, ha de concluirse que el legislador autonómico, al ordenar el asunto que nos ocupa, únicamente ha de ajustarse a los preceptos estatales, en particular de la LOTT, que tienen su fundamento en alguno de los antes relacionados apartados del artículo 149.1, CE.

Ello hace explicable, y asumible como regla de partida, que el Preámbulo del ROTT señale la aplicabilidad directa de su ordenación a los transportes de competencia estatal, por lo que las regulaciones que en él se contienen han de referirse primariamente a los mismos, "sin perjuicio de la aplicación, en principio supletoria, pero en algunos casos - como, por ejemplo, en los relativos a la legislación mercantil o las condiciones de obtención de títulos profesionales o a cuestiones que hayan de considerarse como materias básicas reservadas constitucionalmente a la competencia estatal (tales como la configuración básica del régimen concesional) - directa a los transportes sobre los que ostenten competencia las Comunidades Autónomas".

III

1. Sobre la base del presupuesto competencial y normativo expuesto en el Fundamento precedente, el análisis de la adecuación jurídica de la Norma proyectada procede que comience observándose que el artículo 133.1, LOTT ordena que la actividad de arrendamiento de vehículos requiere preceptiva y previa autorización administrativa habilitante, mientras que el artículo 135 de aquélla

preceptúa que estas autorizaciones podrán otorgarse según modalidades análogas a las previstas en los párrafos a) y c) del artículo 92.1 de la propia Ley, en el que se señala respecto a la segunda de tales modalidades que la autorización puede referirse, en cada momento, a uno o a varios vehículos concretos, o bien, a ningún vehículo concreto.

Y, justamente, el Reglamento autonómico vigente, al igual que hizo la inicial normativa estatal contemplada en los arts. 174 y siguientes, ROTT, sigue la posibilidad de conectar las autorizaciones a vehículos concretos, exigiendo que cada uno de los que la empresa pretendiera dedicar a la actividad de transporte de que se trata cuente con la autorización para su arrendamiento sin conductor.

Al respecto es pertinente indicar que no puede objetarse que la CAC modifique la antedicha circunstancia en la línea pretendida, conectando tal autorización exigible a las empresas interesadas, en uso de la posibilidad contemplada en las normas estatales arriba mencionadas de hipotético carácter básico, sin necesidad seguramente de hacerlo a remolque o por determinación del ROTT en este punto. Y, por supuesto, en ejercicio asimismo de su competencia estatutaria, puede disponer que tales empresas deban tener autorización en cada isla en la que pretendan tener un local para realizar la actividad para la que necesitan dicha autorización, en la forma prevista en el artículo 3 del Proyecto, aunque siempre teniendo en cuenta al efecto lo dispuesto en el artículo 92.3, LOTT.

Asimismo, es conforme a Derecho que en este contexto las autorizaciones, además de tener su carácter ordinario de medio técnico de control de la actividad de los particulares, también puedan servir como instrumento para alcanzar una mejor ordenación del sector. En este sentido, son la vía para que, de acuerdo con la correspondiente previsión normativa, la Administración competente introduzca ciertas restricciones o condicionamientos en la prestación de la actividad a autorizar en orden a mejorar su prestación y garantizar el interés y seguridad de los usuarios de aquélla. Así, siendo limitaciones a la libre competencia, están justificadas constitucionalmente y cabe su previsión legal, cosa que se hace en el artículo 135.2, LOTT, de modo que, siéndole respetuosa de esta previsión básica, no podría cuestionarse que la regulación proyectada las dispusiera.

Y, desde luego, ha de admitirse que es jurídicamente adecuada la referida normativa cuando preceptúa las medidas que se recogen en su artículo 4, apartados e), f) o h), así como en su artículo 5, el primero en relación con los locales a usar y el segundo con los vehículos a arrendar, determinando su antigüedad para ser dedicados al arrendamiento o para dejar de ser utilizables para ello, respetando en ambos casos la ordenación básica estatal.

2. Por otro lado, en relación con otros preceptos de la Norma reglamentaria proyectada, caben hacer las siguientes observaciones puntuales:

- El artículo 4 establece los requisitos a cumplimentar por las personas que pueden acceder a esta actividad, como son los establecidos en sus apartados a) y b), así como a las obligaciones de carácter fiscal y laboral (apartados c) y d)) que deben cumplirse por ellas. Afectando estas reglas a la condición de empresario, en principio podría cuestionarse este precepto porque la CAC no tiene competencia para establecerlas, aunque cabe sostener que aquél no es incorrecto desde esta perspectiva competencial al limitarse a relacionar los requisitos legalmente ordenados por el Estado en orden a permitir la procedente aplicación de esta regulación por la Administración autonómica, competente para actuar al efecto, y al tiempo servir a la seguridad y eficacia de la misma respecto a los ciudadanos afectados o interesados.

- Respecto a los preceptos de los artículos 18 y 19, ha de advertirse que la CAC carece de competencia en materia de legislación mercantil, por lo que no puede negarse que es formalmente inadecuado que las normas autonómicas, pese a su buena intención o que de hecho se limiten a reproducir otras estatales, ordenen cuestiones de carácter mercantil. Sin embargo, podría sostenerse en la línea mantenida por el TC en sus sentencias de 16 de noviembre de 1981 ó 14/1986 de que sólo las reglas de Derecho privado están comprendidas en la reserva de competencia al Estado a la legislación mercantil, que, no estableciendo normas jurídico-privadas los preceptos comentados, pues se limitan a permitir el control administrativo del cumplimiento de requisitos ordenados en el Derecho estatal, aquéllos no incurrirían en vicio de inconstitucionalidad por defecto de competencia.

- La disposición adicional primera contempla la posible realización de la actividad de arrendamiento sin conductor en el territorio de la Comunidad Autónoma "con vehículos pertenecientes a empresas cuya autorización haya sido otorgada por

otras Comunidades Autónomas". Sin duda, esta norma tiene una redacción a completar en cuanto que no sería admisible que las autorizaciones otorgadas por otras Comunidades Autónomas puedan surtir efectos en la CAC por obvias razones (cfr. artículo 2). Esto es, esta disposición sólo sería jurídicamente admisible si su mandato se refiriese a vehículos de empresas autorizadas fuera del ámbito autonómico que, pese a ello, han de ser autorizadas debidamente para operar en el ámbito de la CAC. En todo caso, el tenor literal de esta disposición tiene difícil entendimiento gramatical en sus dos apartados.

- Finalmente, ha de señalarse que es técnicamente deficiente la redacción de la disposición adicional tercera, pues el efecto que se prevé no puede derivar, obviamente, de la comprobación a la que se alude en ella, aunque ésta sea elemento necesario para actuarse en consecuencia. Además, es lo cierto que, en la actualidad, la Comunidad Europea ha sido sustituida por la Unión Europea (art. 4.b).

CONCLUSIONES

1. La competencia autonómica en materia de transporte en el territorio de la CAC es exclusiva o plena, no de desarrollo legislativo, aún cabiendo su ejercicio tanto por Ley formal como por Reglamento gubernativo, el cual no puede ser de carácter estrictamente ejecutivo de la Ley estatal; todo ello, sin perjuicio de que la normativa autonómica deba respetar las normas estatales establecidas en virtud de títulos competenciales del artículo 149.1, CE que fuesen concurrentes.

2. La Norma proyectada es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones de orden técnico y en todo caso, relativas a irregularidades, no invalidantes, en los términos allí explicitados, que se recogen en el Fundamento II sobre el artículo de la misma.